

III

CARLO MALINCONICO

# I BENI AMBIENTALI



PADOVA

CEDAM - CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

1991

I/  
II B

TRATTATO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

Diretto

dal Prof. GIUSEPPE SANTANIELLO

---

Volume Quinto

---

IV

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 1991 by Cedam - Padova

A norma della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

*Stampato in Italia - Printed in Italy*

---

Tip. LEONELLI - Villanova di Castenaso (Bo)

U

## INDICE

### PARTE I

#### INTRODUZIONE

#### CAPITOLO I

#### NOZIONE DI BENE AMBIENTALE

1. Bene ambientale, bene-ambiente .....	pag. 3
2. La bellezza naturale .....	» 5
3. Dalla bellezza naturale al bene ambientale .....	» 8
4. Il decreto Galasso (D.M. 21 settembre 1984), il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 e la legge di conversione 8 agosto 1985, n. 431 .....	» 12
5. L'ambiente .....	» 16
a) Teorie dell'ambiente come bene giuridico unitario .....	» 17
aa) individuazione dell'elemento unificante nel diritto soggettivo del singolo (diritto di proprietà, diritto alla salute, diritto all'ambiente) .....	» 17
ab) l'ambiente come oggetto unitario di interessi diffusi .....	» 19
ac) l'ambiente come oggetto unitario di pianificazione urbanistica .....	» 21
ad) l'ambiente come bene pubblico erariale nella giurisprudenza della Corte dei conti .....	» 22
ae) la tesi dell'unitarietà del bene-ambiente sulla base dell'art. 18 della legge 1986, n. 349, concernente il danno ambientale .....	» 23
6. Critica di tali teorie e considerazioni conclusive sulla nozione di bene ambientale .....	» 26

PARTE II  
BENI AMBIENTALI

CAPITOLO II

IL BENE AMBIENTALE IN SENSO PROPRIO

1. Bene ambientale: definizione e tratti essenziali del suo regime giuridico	pag. 31
2. I vincoli alla proprietà privata derivanti dalla natura del bene ambientale, il loro fondamento costituzionale ed il problema della loro indennizzabilità	» 33
3. Individuazione del bene ambientale	» 36
4. La tutela settoriale del bene ambientale e l'urbanistica	» 37
5. I singoli beni ambientali (rinvio)	» 40

CAPITOLO II

LE BELLEZZE NATURALI

1. Bellezze individue e bellezze d'insieme	pag. 41
1.1. Elementi comuni	» 41
1.2. L'atto amministrativo di individuazione	» 42
1.3. Le bellezze individue	» 43
1.4. Le bellezze d'insieme	» 45
2. Competenza ad imporre il vincolo e relativo procedimento	» 47
3. La motivazione del vincolo	» 58
4. La conseguenza dell'imposizione del vincolo: il nulla-osta	» 59
5. I piani paesistici	» 62
6. Rapporti tra vincolo ambientale e disciplina urbanistica: la concessione edilizia e la sanatoria degli abusi edilizi	» 64
7. I rimedi interinali: diffida e sospensione	» 67
8. Gli illeciti e la loro repressione	» 70
8.1. Le sanzioni amministrative: demolizione ed indennizzo	» 70
8.2. La sanzione penale	» 74

CAPITOLO III

LE AREE NATURALI PROTETTE

1. I parchi e le riserve naturali	pag. 77
2. La categoria giuridica del parco	» 78
3. Il regime dei beni compresi nel parco	» 82
4. La ripartizione delle competenze Stato-regioni e l'emanda legge-quadro	» 84

5. I parchi nazionali e la disciplina provvisoria della legge 28 agosto 1989 n. 303 .....	pag. 91
6. Le riserve marine .....	» 92
7. Le zone umide .....	» 93

#### CAPITOLO IV

##### BENI DI INTERESSE PUBBLICO MONTANO E FORESTALE

1. Foreste e boschi .....	pag. 95
2. Il regime conservativo di boschi e foreste .....	» 97
2.1. La bonifica montana, il rimboschimento ed il rinsaldamento dei terreni .....	» 100
3. I vincoli per finalità protettive ed igieniche .....	»« 100

#### CAPITOLO V

##### IL PAESAGGIO

1. La tutela del paesaggio nella Costituzione .....	pag. 103
2. Paesaggio e beni ambientali .....	» 106
3. Paesaggio e ambiente .....	» 106
4. Paesaggio e distribuzione delle competenze .....	» 106
5. Il decreto « Galasso » .....	» 110
6. Il decreto-legge 27 giugno 1985 n. 312 e la legge di conversione 8 agosto 1985 n. 431 (c.d. legge Galasso). La categoria dei beni paesaggistici .....	» 111
7. Il regime transitorio della legge « Galasso ». Le misure di salvaguardia .....	» 116
8. Il regime definitivo. La pianificazione paesistica .....	» 120
9. (Segue). L'autorizzazione alla modificazione territoriale .....	» 121
10. Vigilanza e sanzioni .....	» 122
11. Stato di attuazione della legge « Galasso » .....	» 122

#### PARTE III

##### LE RISORSE AMBIENTALI

#### CAPITOLO I

##### L'AMBIENTE

1. L'ambiente: rilevanza del termine come espressione sintetica di varie risorse naturali .....	pag. 127
---	----------

2. Il fondamento costituzionale della tutela dell'ambiente . . . . .	pag. 128
3. La rilevanza dell'ambiente nell'ordinamento comunitario e internazionale: l'atto unico europeo, il Trattato istitutivo della N.A.T.O. e la convenzione di New York sul divieto di modificazione dell'ambiente per fini militari . . . . .	» 129
4. La connessione tra urbanistica e tutela dell'ambiente . . . . .	» 132
5. Competenze in materia ambientale: la competenza delle regioni ed il generale potere di indirizzo e coordinamento dello Stato . . . . .	» 132
6. La programmazione in materia ambientale . . . . .	» 136
7. Le tasse ecologiche . . . . .	» 137
8. La legge regione Veneto 16 aprile 1985, n. 33 . . . . .	» 138
9. Le singole componenti dell'ambiente e la specifica normativa di tutela: rinvio . . . . .	» 139

CAPITOLO II

L'ARIA

1. L'evoluzione della normativa a tutela dell'aria . . . . .	pag. 141
2. Il sistema delle competenze . . . . .	» 143
3. Impianti termici . . . . .	» 144
4. Impianti industriali e di pubblica utilità . . . . .	» 145
5. Veicoli a motore . . . . .	» 150
6. Direttive comunitarie sulla qualità dell'aria . . . . .	» 151
7. Le convenzioni internazionali . . . . .	» 152
8. La legislazione regionale . . . . .	» 152
9. Le sanzioni . . . . .	» 153

CAPITOLO III

L'ACQUA

1. La legislazione a tutela dell'acqua . . . . .	pag. 155
2. La regolamentazione dell'acqua . . . . .	» 156
3. La razionalizzazione dell'uso dell'acqua . . . . .	» 159
4. Le competenze . . . . .	» 160
5. Le cc.dd. tasse sull'inquinamento idrico . . . . .	» 163
6. Norme nazionali sulla qualità dell'acqua . . . . .	» 164
7. Acque marine . . . . .	» 166
8. Detergenti . . . . .	» 167
9. Le direttive comunitarie . . . . .	» 170
10. Le sanzioni penali della « legge Merli » . . . . .	» 171
11. La legislazione regionale . . . . .	» 173
12. Prospettive di riforma del settore . . . . .	» 177

CAPITOLO IV

LA DIFESA DEL SUOLO

(assetto organizzativo e funzionale)

1. Le calamità naturali e il difficile cammino dagli interventi di emergenza alla tutela preventiva e programmata . . . . .	pag. 179
2. La legge per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo (legge 18 maggio 1989, n. 183); a) elementi caratterizzanti e finalità . . . . .	» 180
3. (Segue). b) Gli ambiti di intervento . . . . .	» 183
4. (Segue). c) La pianificazione: criteri di massima, piani di bacino e programmi di attuazione . . . . .	» 183
5. (Segue). d) La nuova organizzazione amministrativa per la tutela del suolo. Le autorità di bacino . . . . .	» 188
6. Prospettive di riforma . . . . .	» 192
7. Cenni di legislazione regionale . . . . .	» 193

CAPITOLO V

L'IGIENE DEL SUOLO

(inquinamento da rifiuti)

1. I regolamenti di igiene e sanità . . . . .	pag. 195
2. Le competenze . . . . .	» 196
3. La normativa comunitaria . . . . .	» 197
4. Classificazione dei rifiuti. Regime delle attività connesse al loro smaltimento nella legislazione statale (D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915). Servizio pubblico e attività soggette ad autorizzazione . . . . .	» 198
5. L'emergenza rifiuti e la legislazione statale rivolta ad affrontarla . . . . .	» 204
6. La legislazione regionale . . . . .	» 207

CAPITOLO VI

L'INQUINAMENTO ACUSTICO

1. L'aspetto sostanziale della tutela . . . . .	pag. 211
2. Le competenze . . . . .	» 212
3. La normativa comunitaria . . . . .	» 213
4. La legislazione regionale . . . . .	» 214

X

CAPITOLO VII

L'INQUINAMENTO TERMICO

L'inquinamento termico..... pag. 215

PARTE IV

LA PREVENZIONE DEL DANNO AMBIENTALE

CAPITOLO I

LA PREVENZIONE  
NELLA TUTELA COMPLESSIVA DELL'AMBIENTE  
A) LA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE (V.I.A.)

1. Le esperienze nord-americana e francese ..... pag. 219  
2. La direttiva 85/337 CEE del 27 giugno 1985, n. 337 ..... » 221  
3. L'attuazione provvisoria della direttiva CEE con la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente ..... » 226  
4. Le prospettive di attuazione definitiva della direttiva 85/337 CEE ..... » 231  
5. La legislazione regionale in materia di V.I.A. .... » 238

CAPITOLO II

SEGUE B) LA PREVENZIONE DI INCIDENTI  
NELLE ATTIVITÀ INDUSTRIALI

1. La direttiva 24 giugno 1982, n. 85/501 CEE (c.d. direttiva Seveso) .... pag. 239  
2. L'attuazione della direttiva Seveso: il D.P.R. 17 maggio 1988, n. 175 » 240

CAPITOLO III

SEGUE C) LA TUTELA CAUTELARE DELL'AMBIENTE E  
L'ONERE DI INFORMAZIONE AMBIENTALE

1. Gli strumenti cautelari previsti dalla legge istitutiva del ministero dell'ambiente: a) la dichiarazione di area ad elevato rischio ambientale ..... pag. 245  
2. (Segue). b) Il potere di verifica sullo stato dell'ambiente e di ordinanza cautelare del Ministro dell'ambiente ..... » 246  
3. La divulgazione delle notizie sullo stato dell'ambiente. La direttiva 7 giugno 1990, n. 90/313 della CEE ..... » 248

PARTE V

I RIMEDI GIURISDIZIONALI AL PREGIUDIZIO AMBIENTALE

CAPITOLO I

LA TUTELA GIURISDIZIONALE COMUNE

1. La tutela indiretta dell'ambiente: la proprietà, la salute, gli interessi legittimi . . . . .	pag. 251
1.1. La disciplina delle immissioni . . . . .	» 252
1.2. L'azione di risarcimento del danno . . . . .	» 255
1.3. Altri strumenti di tutela civilistica: l'intervento coatto del terzo, la tutela del lavoratore, le azioni cautelari . . . . .	» 256
1.4. La riconsiderazione della tutela civilistica dell'ambiente ed i limiti ad essa immanenti. La tutela garantistica dei diritti fondamentali . . . . .	» 257
1.5. La tutela dell'interesse legittimo in materia ambientale . . . . .	» 261
2. La tutela giurisdizionale diretta dell'ambiente . . . . .	» 262
2.1. Gli interessi diffusi . . . . .	» 262
2.2. <i>(Segue). b)</i> la giurisdizione della Corte dei conti e la ricostruzione dell'ambiente come bene pubblico erariale . . . . .	» 265

CAPITOLO II

LA TUTELA GIURISDIZIONALE SPECIFICA:  
IL DANNO DA INQUINAMENTO DEL MARE

1. Le convenzioni internazionali di Bruxelles 29 novembre 1969 e 18 dicembre 1971 sull'inquinamento da idrocarburi . . . . .	pag. 271
2. La previsione del danno ambientale nella legge 31 dicembre 1982, n. 979, sulla difesa del mare . . . . .	» 272

CAPITOLO III

LA DISCIPLINA GENERALE DEL DANNO AMBIENTALE

1. L'art. 18 della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (legge 8 luglio 1986, n. 349) . . . . .	pag. 275
2. L'oggetto della tutela risarcitoria . . . . .	» 277
3. L'indisponibilità dell'azione di risarcimento del danno ambientale . . . . .	» 280
4. Il soggetto passivo del danno . . . . .	» 282
5. L'autore dell'illecito . . . . .	» 284
6. Il fatto generatore della responsabilità ambientale . . . . .	» 285

7. L'evento dannoso e il nesso causale .....	pag. 286
8. L'elemento soggettivo .....	» 289
9. L'onore della prova .....	» 290
10. Il ripristino ed il risarcimento .....	» 290
11. La giurisdizione del giudice ordinario, le eccezioni di incostituzionalità e la sentenza 30 dicembre 1987, n. 641 della Corte costituzionale .....	» 295
12. La costituzione di parte civile nel processo penale .....	» 299
13. Le associazioni di protezione ambientale ed il ruolo loro assegnato dalla legge n. 349 del 1986 (denuncia dei fatti lesivi, intervento in giudizio e legittimazione all'impugnazione di provvedimenti illegittimi) .....	» 301
14. L'inibitoria cautelare e definitiva .....	» 309
15. La riscossione del credito dello Stato al risarcimento .....	» 311
16. Considerazioni conclusive sulla natura della responsabilità per danno all'ambiente. I rimedi anteriori alla legge n. 349 del 1986: loro permanenza e rapporto con i limiti pubblici alle attività inquinanti. Il riferimento di questi ultimi alla migliore tecnologia disponibile .....	» 311
17. Cenni sull'esperienza di altri ordinamenti in materia di danno ambientale: Francia, Germania federale, Belgio, Gran Bretagna, Stati Uniti d'America .....	» 315

## PARTE IV

## L'ORGANIZZAZIONE

## CAPITOLO I

## IL MINISTERO DELL'AMBIENTE: PROFILI ORGANIZZATIVI

1. Generalità .....	pag. 325
2. Le attribuzioni del Ministero dell'ambiente .....	» 327
3. Organizzazione del Ministero .....	» 329

INDICE ANALITICO .....	pag. 333
------------------------	----------

XIII /  
XIV B

*A Franco Malinconico  
immaginando ancora di  
condividere ansie e gioie*

1/2

PARTE I  
INTRODUZIONE

## CAPITOLO I

## NOZIONE DI BENE AMBIENTALE

SOMMARIO: § 1. Bene ambientale, bene-ambiente. – § 2. La bellezza naturale. – § 3. Dalla bellezza naturale al bene ambientale. – § 4. Il decreto Galasso (D.M. 21 settembre 1984), il decreto-legge 27 giugno 1985, h. 312 e la legge di conversione 8 agosto 1985, n. 431. – § 5. L'ambiente: *a)* teorie dell'ambiente come bene giuridico unitario; *aa)* individuazione dell'elemento unificante nel diritto soggettivo del singolo (diritto di proprietà, diritto alla salute, diritto all'ambiente); *ab)* l'ambiente come oggetto unitario di interessi diffusi; *ac)* l'ambiente come oggetto unitario di pianificazione urbanistica; *ad)* l'ambiente come bene pubblico erariale nella giurisprudenza della Corte dei conti; *ae)* la tesi dell'unitarietà del bene-ambiente sulla base dell'art. 18 della legge 1986, n. 349, concernente il danno ambientale. – § 6. Critica di tali teorie e considerazioni conclusive sulla nozione di bene ambientale.

## § 1. BENE AMBIENTALE E BENE-AMBIENTE

La nozione tradizionale di bene ambientale si rinviene nella legge 29 giugno 1939 n. 1497, che – come si vedrà – delimita il campo di applicazione di detta nozione ad un certo tipo di beni, contraddistinti, oltre che dalle proprie caratteristiche fisiche, da una valutazione tecnico-discrezionale di carattere prevalentemente estetico o culturale.

Da tempo, peraltro, si è andato diffondendo nel linguaggio comune, come conseguenza dell'accentuata attenzione pubblica all'ecologia ed alle fonti dell'inquinamento, l'uso del termine ambiente nella sua accezione di bene della collettività da proteggere, appunto, dall'aggressione degli agenti inquinanti.

Sotto la spinta di vicende che hanno profondamente colpito la pubblica opinione, anche la terminologia giuridica ha adottato quest'ultima nozione, che ha trovato la sua consacrazione in testi legislativi quale quello sull'istituzione del Ministero dell'Ambiente (legge 8 luglio 1986 n. 349) e sul danno ambientale.

La vicenda risale ormai a diversi anni addietro; basti pensare alla legge

13 luglio 1966 n. 615 (c.d. legge anti-smog), alla legge 10 maggio 1976 n. 319 (c.d. legge Merli) e, per quanto attiene alla dottrina, al noto studio di Massimo Severo Giannini, che viene comunemente indicato come il primo ed imprescindibile contributo alla definizione dell'ambiente sotto il profilo giuridico<sup>(1)</sup>. Resta, tuttavia, negli studiosi una consistente perplessità a questo proposito.

Invero, ad una descrizione sempre più comprensiva del termine ambiente, quale eco-sistema in tutte le proprie caratteristiche fisiche, chimiche, biologiche e territoriali, fa riscontro l'accentuata difficoltà di darne una definizione corretta sotto il profilo giuridico. Mentre alcuni autori, infatti, negano l'esistenza di una nozione di ambiente unitario e giuridicamente efficace<sup>(2)</sup>, altri invece assumono l'esistenza di una tale nozione<sup>(3)</sup>.

Si tratta in sostanza di verificare se l'ambiente abbia assunto un'autonoma configurazione giuridica che lo qualifichi come bene in senso proprio, ed in caso di risposta positiva quale sia la relazione tra tale nuova nozione e quella tradizionale di bene ambientale, tanto più che l'ambiente è, per certi versi, comprensivo di tali ultimi beni singolarmente considerati. O se invece l'ambiente non possa configurarsi, allo stato attuale della normazione, come bene giuridico e la qualifica di bene ambientale vada perciò riconosciuta

(<sup>1</sup>) GIANNINI M.S. « *Ambiente* »: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1973, 15 ss..

(<sup>2</sup>) GIANNINI M.S. « *Ambiente* » cit., pagg. 15 e segg.; CAPACCIOLI e DIAZ PIAZ, « *Ambiente* » (tutela del), Parte generale e diritto amministrativo, in Nss. D.L., Appendice, I, Torino, 1980, UTET, 257 ss.; PREDIERI, Paesaggio, in Enc. dir., XXXI, Milano, 1981, Giuffrè, 503 ss.); BERTI, In una causa con L'Enel la Cassazione mette in penombra lo stato di diritto, in Foro it., 1979, I, 2909 ss.; FIGA, Nuovi criteri di discriminazione delle giurisdizioni amministrativa e ordinaria: siamo ad una svolta? in Giust. Civ., 1980, I, 366 ss.; ID, Diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi diffusi, e tutela giurisdizionale in Giust. Civ., 1980, I, 703 ss.; CAIANIELLO V., in Caianiello V.-D'AMELIO P., Bilancio d'impatto ambientale: aspetti istituzionali (Relazione al Convegno « Il bilancio d'impatto ambientale: un nuovo strumento per la politica ecologica », Roma, 29 febbraio-1 marzo 1980), in Quaderno ISGEA, n. 17, Milano, 1981, 159 ss.; ZANUTIGH, Diritto all'ambiente e tutela giurisdizionale in Riv. Dir. Proc., 1979, 720 SS.; TORREGROSSA, Profili della tutela dell'ambiente in Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato, II, Roma, 1981, Poligrafico dello Stato, 869 ss.; QUARANTA, Il coordinamento delle competenze statali e regionali in materia di tutela dell'ambiente, in I problemi giuridici ed economici della tutela dell'ambiente, Atti del Convegno di Como 21-22 ottobre 1977, Milano, 1978, 122 ss.; de LISE, La tutela dell'ambiente nel quadro dell'assetto del territorio, ibidem, 31 ss.; ID., Criteri di esercizio della funzione amministrativa in Quaderno ISGEA n. 3, Milano, 1976, 127 ss.).

(<sup>3</sup>) CORASANITI, La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario, in Riv. dir. civ.,

esclusivamente a determinate cose, restando poi necessario determinare quale sia in tale seconda ipotesi la rilevanza giuridica del termine ambiente.

In tale ricerca il compito dell'interprete non è certo agevolato dalla terminologia usata recentemente dal legislatore, ove si consideri che l'art. 18 della citata legge n. 349/86 ricorre ad entrambe le nozioni (ambiente e bene ambientale) per descrivere lo stesso oggetto (rispettivamente, commi 1 e 6).

## § 2. LA BELLEZZA NATURALE

Quest'ultima considerazione impone di procedere nell'indagine terminologica, partendo proprio dalla tradizionale nozione di bene ambientale, che si è — per unanime convenzione <sup>(4)</sup> — sostituita a quella di *bellezza naturale*, cui faceva riferimento la legge 29 giugno 1939 n. 1497 ed ancora prima la legge 11 giugno 1922 n. 778.

L'art. 1 della citata legge n. 1497 del 1939 assoggettava alla disciplina prevista per le bellezze naturali, *a causa del loro notevole interesse pubblico*, le seguenti cose:

- 1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;
- 2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza;
- 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;
- 4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

È unanime la constatazione che la nozione di bellezza naturale coincide col « bello di natura », tendendo ad assicurare un valore essenzialmente

1978, 180 ss.; ID, *Profili generali di tutela giurisdizionale contro il danno ecologico*, in *La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e ai consumatori*, Milano, 1978, Giuffrè, 41 ss.; PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979, 13 ss.; ID., *Ambiente (tutela civilistica)* in *Dizionario di Diritto Privato di N. Irti*, Milano, 1980, 31 ss.; GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, Milano, 1980, Giuffrè, 71 e ss.

<sup>(4)</sup> Per tutti vedi ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1985, Giuffrè, p. 45).

estetico. Si è anche osservato — e su questi concetti si tornerà trattando specificamente di tali beni — che il valore estetico, ancorché prevalente, non è peraltro l'unico ad essere assicurato dalla normativa citata. In particolare, a parte il *criterio estetico*, si sono desunti dalla stessa norma i seguenti ulteriori criteri di individuazione del bene tutelato: *il criterio scientifico, il criterio storico-sociale ed il criterio della fruibilità pubblica* (3). Le cose così individuate, a differenza di quanto avviene per i beni culturali, sono caratterizzate dalla loro diversa natura, potendo consistere in immobili singoli o in complessi di ampia portata, comprensivi di vaste porzioni di territorio. Circostanza quest'ultima che una recente dottrina ha valorizzato per dimostrare l'omogeneità del bene ambiente rispetto ai beni ambientali di cui si tratta (4). In particolare assumono tale caratteristica gli immobili elencati ai nn. 3 e 4 del citato articolo 1.

Qualunque sia, peraltro, la loro consistenza, le cose sopra menzionate sono state configurate in dottrina ed in giurisprudenza come *beni giuridici* in senso proprio (art. 810 c.c.). Così come per i beni culturali, tutelati dalla legge 1 giugno 1939 n. 1089, anche per le bellezze naturali si è dapprima fatto ricorso alla nozione civilistica delle limitazioni amministrative al diritto di proprietà, per spiegare la compressione delle facoltà del privato, proprietario di detti beni, in presenza della qualificazione dei beni medesimi quali « bellezze naturali » (5).

Successivamente, il regime dei beni culturali fu spiegato in termini più precisi, abbandonando la teoria delle limitazioni al diritto di proprietà, inidonea a giustificare tutti gli effetti ricollegabili alla predetta qualificazione ed in particolare i poteri attribuiti alla pubblica amministrazione sui beni medesimi. Si osservò che detti beni assumevano la configurazione di *beni d'interesse pubblico*, sui quali la pubblica amministrazione vanta veri e propri poteri *in rem* (6).

Infine un'autorevole dottrina, mentre ha qualificato come « proprietà collettiva demaniale » la demanialità storico-artistica, rilevando che tali beni

(3) ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali...*, cit., p. 67 s..

(4) GIANPIETRO F., *La responsabilità per danno all'ambiente*, Milano, 1988, Giuffrè, p. 165.

(5) ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1958, vol. IV, p. 210; CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico e storico*, Padova, 1953, p. 205.

(6) GRISOLIA M., *La tutela delle cose d'arte*, Roma, 1952, p. 202; SANDULLI A.M., *Beni pubblici*, in *Encicl. del diritto* vol. V, p. 279; PALMA G., *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971.

in proprietà dello Stato sono caratterizzati dalla destinazione (non a fini « aziendali », bensì) al libero godimento da parte della collettività, ha individuato nei beni privati dotati delle medesime caratteristiche una « proprietà divisa » (privata e pubblica, sulla medesima cosa) <sup>(9)</sup>. La stessa dottrina ha quindi ricostruito in forma unitaria la teoria di tali beni, siano cioè essi in proprietà pubblica o privata, quali « beni pubblici ». Quest'ultima qualità prescinderebbe dal titolo – pubblico o privato – di attribuzione dalla cosa quale « bene patrimoniale », per assumere la configurazione in ogni caso di « bene immateriale » aperto alla « fruizione universale » <sup>(10)</sup>. Tale ultima conclusione non sembra totalmente condivisibile. Innanzitutto perché, come è stato osservato <sup>(11)</sup>, il regime giuridico del bene culturale ha sì un nucleo comune, consistente nella garanzia della sua conservazione, ma si arricchisce poi di ulteriori profili nel caso di bene demaniale, per assumere in tali ipotesi la più ampia estensione possibile (conservazione, fruizione pubblica, valorizzazione). Quando invece la proprietà del bene è privata, l'ordinamento limita al minimo la compressione del contenuto tipico del diritto sul bene, consentendone lo spossessamento a beneficio degli interessi pubblici solo in presenza di particolari esigenze di conservazione e sempre con carattere temporaneo <sup>(12)</sup>. Non sembra dunque che la configurazione del bene culturale come bene immateriale sia idonea a ridurre ad unità un regime che presenta diversità sostanziali.

In secondo luogo l'indubbia coesistenza di diversi poteri sul medesimo bene, a soddisfazione di interessi disomogenei – patrimoniale e privatistico l'uno, pubblico l'altro – se è sufficiente, secondo un'autorevole dottrina <sup>(13)</sup>, a configurare una pluralità di beni in relazione ad una medesima cosa fisica, non sembra idonea a consentire la configurazione del bene culturale come bene immateriale. La circostanza che alcune caratteristiche storico-artistiche del bene siano « funzionalizzate » dall'ordinamento al perseguimento di un pubblico interesse non sembra argomento decisivo per astrarre tali caratteristiche dalla cosa che le esprime. Opinare diversamente significa individuare

<sup>(9)</sup> GIANNINI M.S., *I beni pubblici*, Roma, 1963, Bulzoni, pp. 89 ss.

<sup>(10)</sup> GIANNINI M.S., *I beni culturali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1976, 20 ss.; In., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1979, Il Mulino, p. 75 ss..

<sup>(11)</sup> ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali...*, cit., p. 27 e ss.

<sup>(12)</sup> Per la giurisprudenza, Consiglio di Stato, sez. IV, 18 gennaio 1977, n. 1, in *Rass. Adv. Stato*, 1977, p. 555, con nota di R. TAMIOZZO.

<sup>(13)</sup> PUGLIATTI, *Beni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1969, Giuffrè, p. 174.

alcune facoltà inerenti la cosa e farne l'oggetto autonomo ed immateriale della potestà pubblica, ripetendo quell'artificiosa costruzione che contraddistinse la teoria dei beni reali sulla cosa altrui, talora configurati come diritti su diritti. Invero le potestà pubbliche hanno per oggetto la cosa materiale, ancorché limitatamente ad alcune delle utilità di cui quella medesima cosa è capace <sup>(14)</sup>.

Non sembra dunque dubitabile che il bene culturale, così come quello ambientale, hanno natura *materiale* e che la coesistenza di distinti beni sulla medesima cosa discende dalla rilevanza che per la nozione di bene assume l'utilità garantita dall'ordinamento; utilità che, nel caso di specie, sono plurime e costituiscono beni materiali distinti.

Nell'ordinamento, dunque, la bellezza naturale si configura come singolo bene immobile o come complesso di cose immobili, intrinsecamente connotati da un rilevante interesse pubblico alla loro conservazione e fruizione collettiva e quindi, a prescindere dalla proprietà pubblica o privata della cosa, assoggettati alla gestione pubblica relativamente ad alcune facoltà, sottratte al proprietario e sottoposte al controllo pubblico attraverso un modulo che è tipico del provvedimento autorizzatorio <sup>(15)</sup>.

L'interesse pubblico che sta a base della configurazione della « bellezza naturale », è, come s'è anticipato, prevalentemente quello estetico, ma anche altri interessi sono assicurati da tale istituto. Si considerino: *la singolarità geologica* (art. 1, n. 1 della legge n. 1497/39), che reclama protezione per sé, indipendentemente dal pregio estetico; *il valore tradizionale* proprio di certi complessi (art. 1, n. 3); *la fruibilità pubblica* (art. 1, n. 4), sia pure connessa col criterio estetico.

### § 3. DALLA BELLEZZA NATURALE AL BENE AMBIENTALE

La pluralità dei valori riconducibili alle « bellezze naturali » rese possibile l'estensione del modulo giuridico dettato per queste ultime ad altri beni, caratterizzati dalla finalizzazione a pubblici interessi attraverso una disciplina giuridica simile a quella riguardante le bellezze naturali. Si è in sostanza

<sup>(14)</sup> D'AMELIO, *Ambiente (tutela dell): Il Diritto amministrativo*, voce dell'Enciclopedia giuridica, Torino, 1988, p. 3 ss.

<sup>(15)</sup> GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1970, 1095 ss.

osservato che al di là di differenze specifiche nelle singole discipline, si riscontra un'omogeneità di istituti quando l'ordinamento individui uno specifico titolo di appartenenza pubblica a fini culturali del bene, distinto da quello (pubblico o privato, ma il fenomeno è senza dubbio più rilevante nel secondo caso) che assicura l'appartenenza patrimoniale del bene medesimo in prospettiva della sua utilizzazione da parte del proprietario. La dottrina ha quindi affermato che, pur costituendo la bellezza naturale, allo stato attuale dell'evoluzione normativa, il nucleo portante del bene ambientale, ciò non significa che quest'ultima categoria non possa essere assunta a tipo generale per la protezione unitaria di un regime del territorio quando si adottino schemi analoghi a quelli delle bellezze naturali<sup>(16)</sup>.

Va a questo proposito ricordato che l'individuazione di un concetto unitario di bene culturale ed ambientale fu oggetto di particolare approfondimento negli studi di due Commissioni: la Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio (detta Commissione Franceschini, dal nome del suo presidente) e la Commissione sulla tutela e valorizzazione dei beni culturali (detta 1<sup>a</sup> Commissione Papaldo dal nome del suo presidente). In particolare la Commissione Franceschini propose dei beni ambientali una definizione descrittiva articolata in più fattispecie: *a*) beni ambientali di tipo paesaggistico, a loro volta sottodistinti in *aree naturali* caratterizzate da singolarità geologica (ad es. vette, rocce, spiagge, ecc.); *aree ecologiche* dotate di pregio naturalistico; *paesaggi artificiali* creati dall'uomo; *b*) beni ambientali di tipo urbanistico, consistenti in strutture insediative urbane o non urbane<sup>(17)</sup>.

Il risultato cui approdava la citata Commissione permetteva l'ampliamento della nozione di bene culturale in generale e di bene ambientale in

<sup>(16)</sup> ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali...*, cit., p. 46. Secondo tali Autori, l'esistenza di un « implicito riconoscimento normativo della qualifica di "beni ambientali" alle sole bellezze naturali definite e regolate dalla legge n. 1497 del 1939 non può tuttavia rappresentare un ostacolo logico ad un corretto impiego della stessa formula definitoria con riguardo ad altre forme di tutela ambientale che adottino schemi analoghi a quelli su cui è costruita la disciplina delle bellezze naturali. È perciò possibile, e forse non improduttivo, assumere la categoria dei beni ambientali come base ricostruttiva di un quadro unitario della protezione ambientale del territorio ».

<sup>(17)</sup> COMMISSIONE FRANCESCHINI, *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, Roma, 1967. La relazione e le dichiarazioni della Commissione sono comparse in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1966, 119.

particolare. Per quanto attiene a quest'ultimo, pur rimanendo prevalente il valore estetico, era significativo l'abbinamento del bene ambientale al bene culturale, rispetto al quale il primo assumeva la configurazione di cornice naturale, condividendone così la funzione essenziale di mezzo di diffusione della cultura, accessibile all'utilizzazione diretta dei cittadini. La proposta più notevole consisteva, com'è stato osservato<sup>(18)</sup>, nell'inquadramento dei beni ambientali nella più vasta disciplina del territorio e nell'eliminazione del piano paesistico quale strumento di gestione dei beni ambientali, per far convergere tutti gli interventi, culturali ed urbanistici, nell'unico piano regolatore urbanistico, pur essendo prevista la perdurante distinzione tra urbanistica e tutela dei beni ambientali<sup>(19)</sup>. Significativa, in proposito, era la qualificazione di beni ambientali data da entrambe le citate Commissioni ai *centri storici*, quali strutture insediative urbane costituenti un'unità culturale e testimonianza dei caratteri di una viva cultura urbana.

Tali studi trovarono eco nella legislazione con il D.L. 14 dicembre 1974 n. 657, che istituiva il « Ministero dei beni culturali e per l'ambiente », dizione modificata in sede di conversione (legge 29 gennaio 1975 n. 5) in quella attuale di « Ministero per i Beni Culturali e Ambientali ». A tale Ministero, invero, l'art. 2 del citato decreto-legge affida la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale del Paese e la promozione dell'arte e della cultura in Italia ed all'estero (primo comma). Appare dunque evidente il recepimento nel testo legislativo del più moderno concetto di cultura, nel quale assumono valore formativo non solo le cose d'arte ma anche i beni ambientali, quali « cose e quadri naturali, di valore strettamente estetico, in quanto la cultura dell'individuo è data anche dalla sua formazione intellettuale in vista dell'arricchimento della sensibilità dell'individuo e quindi anche della collettività »<sup>(20)</sup>. Il concetto suesposto di cultura appare, del resto, quello più aderente al dettato costituzionale (art. 9), nel quale si menzionano insieme il patrimonio artistico e storico con il paesaggio, in un'unica funzione formativa della personalità dell'individuo. Ciò che, d'altra parte, giustifica l'inserimento di quella norma, oggetto di critiche (anche ironiche) all'inizio, tra i valori fondamentali della Repubblica.

<sup>(18)</sup> CANTUCCI, *Beni culturali e ambientali*, in *Noviss Dig. It.*, Appendice, Torino, UTET, p. 724.

<sup>(19)</sup> COMMISSIONE FRANCESCHINI, *Per la salvezza...*, cit., Dichiarazioni n. XXXIX e XLVI.

<sup>(20)</sup> CANTUCCI, *Beni culturali...*, cit., p. 724; GIAMPIETRO F., « La responsabilità... », cit., 163 ed ivi bibliografia citata; *Corte Cost.*, 27 giugno 1986, n. 152 e n. F.I., 1986, I, 2689 ss.

Il quarto comma del medesimo art. 2 attribuisce al nuovo Ministero il compito di promuovere le iniziative necessarie per la protezione del patrimonio storico ed artistico della Nazione, nonché *per la protezione dell'ambiente, con riguardo alle zone archeologiche e naturali*. Terminologia, quest'ultima, dove appare evidente il riferimento alle aree naturali individuate dalla Commissione Franceschini quale sottodistinzione dei beni ambientali. Infine il quinto comma dello stesso art. 2 dispone che il Ministro per i Beni Culturali e Ambientali debba essere sentito dal Ministro dei Lavori Pubblici ai fini della formulazione delle proposte sulle linee fondamentali di assetto del territorio nazionale, limitatamente al profilo artistico ed ambientale (art. 9, ultimo comma n. 1, del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8).

Conferme ulteriori della più ampia configurazione del bene ambientale in un'ottica « culturale » del medesimo, si traggono dal D.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805, relativo all'organizzazione del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali. Tale decreto innanzitutto qualifica i beni culturali come *patrimonio nazionale*, alla cui tutela sono cumulativamente chiamati Stato e Regioni, tra loro coordinati. In secondo luogo delinea tale patrimonio, e quindi la stessa categoria dei beni culturali ed ambientali, come un compendio aperto e comprensivo di « ogni altro bene del patrimonio culturale nazionale che non rientri nella competenza di altre amministrazioni statali ».

Significativa è altresì la circostanza che l'art. 31 dello stesso D.P.R., delineando le competenze degli organi locali del Ministero, non affida alle Soprintendenze per i beni ambientali e architettonici soltanto la tutela delle « bellezze naturali » di cui alla legge 29 giugno 1939 n. 1497 e successive modificazioni (quarto comma), ma attribuisce loro altresì la *tutela ambientale dei beni culturali contemplati dalla legge 1° giugno 1939, n. 1089*, così recependo il sopra richiamato concetto di bene ambientale, non più limitato alle bellezze naturali, bensì esteso alle « cornici naturali » delle cose d'arte (terzo comma). Va altresì segnalato, con riferimento a tale norma, l'onere di collaborazione tra Soprintendenze da un lato e Regioni e Comuni dall'altro, per quanto attiene all'*aspetto urbanistico* della tutela e della valorizzazione dei beni medesimi.

Sempre nel quadro della citata normativa è opportuno menzionare la Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 24 giugno 1982, in tema di realizzazione di opere pubbliche e di attribuzioni del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali. Tale circolare, nel chiarire il tenore della prece-

dente circolare del 20 aprile 1982, precisava che « l'esigenza di preventiva sottoposizione all'esame di competenza degli organi dell'Amministrazione per i beni culturali e ambientali dei progetti di opere pubbliche, nella stessa fase preliminare della localizzazione, va riferita indistintamente a tutti i progetti relativi ad opere destinate ad essere realizzate su aree sottoposte a vincolo di interesse storico-artistico ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089 (vincolo diretto ex artt. 2 e 3, o indiretto ex art. 21) e a vincolo di interesse paesaggistico ai sensi del combinato disposto della legge 29 giugno 1939, n. 1497 e dell'art. 82, ultimo comma, del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 ».

§ 4. IL DECRETO GALASSO (D.M. 21 SETTEMBRE 1984), IL DECRETO LEGGE 27 GIUGNO 1985, N. 312 E LA LEGGE DI CONVERSIONE 8 AGOSTO 1985, N. 431

Un'estensione particolarmente ampia della nozione di bene ambientale è riconducibile al decreto 21 settembre 1984 del Ministro per i Beni Culturali e Ambientali (su cui v. *infra*, cap. 4, par. 5). Tale provvedimento, richiamandosi all'art. 9 della Costituzione ed alle competenze riservate allo Stato dall'art. 82 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, sottoponeva a vincolo paesistico estese zone del territorio naturale (un quarto del territorio medesimo, secondo alcuni; addirittura due terzi, secondo altri) sul presupposto che « ...le zone del territorio nazionale, ricadenti in fasce territoriali che segnano le grandi linee di articolazione del suolo e delle coste costituiscono di per se stesse, nella loro struttura naturale, il primo ed irrinunciabile patrimonio di bellezze naturali e d'insieme dello stesso territorio nazionale ».

Il c.d. decreto Galasso vincolava quindi, ai sensi dell'art. 1, punti 1, 3 e 4, della legge 29 giugno 1939, n. 1497, le coste, i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua, le montagne, i ghiacciai, i circhi glaciali, i parchi, le riserve, i boschi, le foreste, le aree assegnate alle università agrarie o destinate ad usi civici, in considerazione del rilevato *primario valore paesistico* e della loro essenza di *realità individuata sul territorio da evidenti caratteri fisici*.

Successivamente alle note vicende giudiziarie che riguardano il menzionato decreto, sulle quali si tornerà più diffusamente in seguito, il contenuto del decreto Galasso fu quasi integralmente recepito (almeno per quanto attiene all'individuazione delle aree da tutelare) dal decreto-legge 27 giugno 1985,

n. 312, convertito con modificazioni in legge 8 agosto 1985, n. 431 (*infra* p. 107 ss.).

È stato autorevolmente osservato, in relazione a tale consistente estensione della tutela dei beni ambientali, che dato il carattere transitorio del vincolo così imposto su tali beni, in previsione della specificazione successiva ad opera dei piani paesistici, nulla è immutato nella nozione di bene ambientale, e paesistico in particolare, posto che lo specifico interesse estetico che solo giustifica l'imposizione del vincolo dovrà essere individuato in sede di redazione dei piani paesistici di nuova concezione (art. 1-*bis*)<sup>(21)</sup>.

In proposito va osservato che, pur dovendosi condividere il fondamento estetico-culturale del paesaggio (e, quindi, anche del bene ambientale) e della tutela ad esso garantita dall'ordinamento, l'art. 9 della Costituzione privilegia rispetto al valore estetico quello culturale, com'è reso evidente dall'unitaria considerazione del patrimonio artistico-storico con quello naturalistico. È, dunque, senz'altro corretto riscontrare nella cultura e non nell'essenza meramente naturalistica della cosa materiale il fondamento della tutela costituzionale. Ma è altresì vero che lo stesso valore culturale e le sue espressioni sono variabili, a causa della loro connessione con l'assetto complessivo della società ed alle valutazioni del corpo sociale. Orbene, non può certo disconoscersi, in quest'ottica, che la collettività, non solo nazionale ma anche internazionale, ha assunto come valore culturale, formativo dell'individuo, non solo il « bello di natura » ma, per reazione ad un degrado ambientale sempre più marcato, l'assetto naturale di certe aree non ancora irrimediabilmente compromesse. In questa ottica, l'equilibrio dei fattori naturali tra loro e con l'uomo valgono ad attribuire alle aree sulle quali quell'equilibrio si riscontra una valenza « culturale » particolarmente sentita.

In altri termini il bene ambientale esiste effettivamente solo attraverso il filtro della valutazione e della sublimazione che ne fa l'uomo attribuendo al bene naturale un significato trascendente il dato meramente materiale, ma la sensibilità dell'uomo si è sostanzialmente modificata, attribuendo rilievo e significato particolari a « quadri naturalistici », connotati non più esclusivamente dalla loro bellezza estetica, bensì anche dalla loro rispondenza al cennato equilibrio.

Ad una tale impostazione sembrano aderenti il c.d. decreto Galasso ed i

<sup>(21)</sup> TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, Milano, 1987, Giuffrè, p. 107.

provvedimenti legislativi che l'hanno seguito. Già la legge 1497/39 sulle bellezze naturali proteggeva, come si è avvertito, oltre alla bellezza estetica, altri valori, quali quello geologico rinvenibile nella « singolare » formazione naturale. La Costituzione ha oggettivamente ampliato il rilievo non solo estetico, ma più generalmente culturale del paesaggio, come mezzo di formazione dell'individuo in una corrispondenza tra gruppo sociale, nel quale si forma e si esplica la sua personalità (art. 2 Cost.), ed ambiente, che garantisce un equilibrato sviluppo della sua maturazione psichico-fisica.

I tratti salienti del territorio, che ne contraddistinguono la particolare conformazione e quasi ne costituiscono l'identità, assumono per la collettività un particolare pregio ed anzi, come rileva il menzionato decreto Galasso, assurgono a parte considerevole del patrimonio paesistico nazionale. Risorsa quindi naturale (con evidenti riflessi anche economici) che non resta peraltro esclusivamente tale, ma che proprio attraverso il processo di appropriazione culturale dell'uomo o, come si è incisivamente detto<sup>(22)</sup>, di « umanizzazione », viene a configurarsi quale bene ambientale, secondo la terminologia accolta nel nostro ordinamento. Naturalmente non sfuggono gli obiettivi contigui che a quella tutela del bene paesaggistico si accompagnano ed in particolare la preoccupazione di tutelare dall'inquinamento vaste zone del territorio nazionale. Tale constatazione, però, non è sufficiente ad escludere la conclusione cui si è pervenuti, tanto più che a tutti i vincoli paesaggistici si ricollegano effetti, quanto meno indiretti, di tutela ambientale.

Neppure è di ostacolo alla configurazione delle aree quali beni ambientali la loro estensione, posto che quest'ultima è addirittura presupposta da una particolare categoria di bellezze naturali: le bellezze panoramiche (art. 1, n. 4, della legge n. 1497/39).

Infine la natura transitoria del vincolo imposto e del regime giuridico autorizzatorio ex art. 7 della legge n. 1497/39, in conseguenza della previsione normativa di piani paesistici o comunque urbanistico-territoriali contenenti la *normativa d'uso e di valorizzazione ambientale* (art. 1-bis), non sembra sufficiente ad escludere la natura di beni ambientali « paesaggistici » nelle aree così individuate dal legislatore. La predisposizione di quegli strumenti di pianificazione ambientale si fonda proprio sull'individuazione dei beni compiuta dal legislatore e quindi sulla loro particolare qualificazione giuridica di beni oggetto di pubblico potere a fini di interesse generale. Con la

(22) TORREGROSSA, *Introduzione...*, p. 94 ss.

conseguenza che la competente amministrazione potrà adottare i suddetti piani ed imporre la relativa disciplina, certo nella specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali ed alle attività con essi compatibili, ma sul presupposto di una già intervenuta valutazione da parte del legislatore, che ha direttamente connotato l'area di un particolare valore ambientale. D'altra parte neppure per le tradizionali « bellezze naturali » il vincolo comporta l'assoluta immutabilità, bensì l'assoggettamento ad un controllo amministrativo sulla gestione della cosa, volta ad evitare il pregiudizio della medesima. Il piano paesistico od urbanistico-territoriale riporta ad una programmazione generale il regime dei beni in esso compresi e compie anche una valutazione preventiva dell'effettiva valenza paesistica dei beni astrattamente individuati dal legislatore, così consumando, per così dire, nella fase pianificatoria il potere discrezionale dell'Amministrazione. Ciò non toglie tuttavia che le aree tutelate dal legislatore rimangano connotate di una particolare valenza anche dopo l'emanazione dei piani paesistici e nell'ipotesi che detti piani non prevedano particolari cautele per tratti della loro estensione, se non altro per la soggezione ad un particolare potere pianificatorio dell'amministrazione.

Il vincolo legale imposto dal decreto-legge n. 312 del 1985, pertanto, permane, ancorché in sede amministrativa non sia prevista una speciale normativa d'uso del bene in questione. La natura legale del vincolo, d'altra parte, sembra escludere problemi d'incostituzionalità della norma, se si considera che la mancanza di una specifica individuazione dei valori estetici del bene vincolato da parte dell'amministrazione comporta l'illegittimità del vincolo imposto ai sensi della legge n. 1497 del 1933, ma nulla esclude che il legislatore possa riscontrare in ampie categorie di beni caratteristiche tali da richiedere il vincolo, tanto più che, come s'è rilevato, la valutazione compiuta dal legislatore nel caso di specie, appare consona al dettato dell'art. 9 della Costituzione per l'aderenza della previsione normativa alla corrente concezione culturale della collettività.

Va piuttosto sottolineato che proprio la norma dell'art. 1-bis evidenzia come nell'ordinamento vigente il bene ambientale — pur mantenendo un imprescindibile contenuto culturale, e cioè una valenza non oggettiva, bensì soggettiva, in rapporto alla valutazione dei valori che esso rappresenta per l'uomo — ha assunto una dimensione più ampia di quella tradizionale (estetica). Infatti, la citata disposizione, accanto al valore paesistico pone come

obiettivo della pianificazione territoriale il valore ambientale, così confermando che assume pregio per il sistema la stessa esistenza di un'area naturalistica, connotata non dall'estremo della rarità, bensì — più semplicemente — da quello dell'equilibrio delle varie componenti ambientali.

## § 5. L'AMBIENTE

Se il bene ambientale rimane contraddistinto da una specifica considerazione della sua identità oggettiva e dei valori particolari che esso esprime, non v'è dubbio che l'attenzione della collettività, a livello nazionale e mondiale, è stata attratta dallo stato generale delle risorse naturali, oggetto di aggressione sempre più soffocante da parte delle attività umane. L'acqua, l'aria, il suolo, un tempo considerati come risorse profuse senza limiti dalla natura e quindi utilizzabili senza remore, hanno manifestato un degrado sempre più allarmante. Tale situazione talora ha assunto le prospettive di una inevitabile catastrofe, almeno nelle prospettive di taluni, tanto da far parlare di « rovinografia » (*doomwriting*)<sup>(23)</sup>. E se eccessi pessimistici non aiutano a risolvere il problema, nondimeno l'allarme non è certo ingiustificato, tanto più che al pessimismo di pochi si contrappone l'irresponsabile indifferenza di molti.

Tali preoccupazioni hanno portato ad una riconsiderazione del problema delle risorse ambientali, in un'ottica che non le configura più come entità inesauribili e quindi lasciate al libero godimento (e sperpero) dei singoli, secondo le loro egoistiche utilità, bensì come beni collettivi di interesse generale. Risale al 1972 la Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente, contenente la solenne affermazione che le risorse naturali del globo (aria, acqua, terra, flora, fauna ed in particolare le zone costituenti ecosistemi naturali) devono essere preservate nell'interesse delle generazioni presenti e future, mediante pianificazione e gestione oculate. Il legislatore nazionale interveniva pressoché nello stesso periodo con una normazione frammentaria a tutela dell'aria (legge 13 luglio 1966, n. 615, c.d. legge anti-smog) e dell'acqua (legge 10 maggio 1976, n. 319, c.d. legge Merli).

Fatale dunque il passaggio alla qualificazione dell'ambiente come bene,

(23) TORREGROSSA, *Introduzione...*, cit., p. 14.

talora in funzione di protezione della salute, pubblica ed individuale, talora di per sé, a prescindere dagli effetti su quest'ultima. Conseguenti a tale impostazione erano i proposti rimedi, o come reazione del singolo a tutela di propri *diritti individuali* (proprietà, condizioni di lavoro) o come reazione di soggetti esponenziali di *interessi diffusi* (propri cioè di tutti gli appartenenti a quella determinata collettività).

Contemporaneamente a tali riflessioni si profila il contrasto sulla qualificazione del bene-ambiente, individuato da alcuni come vero e proprio bene giuridico, dotato di propria autonomia rispetto ai singoli componenti dell'ecosistema, mentre secondo altri l'ambiente non sarebbe altro che un'espressione convenzionale, rappresentativa di un complesso di fattori, che continuerebbero ad avere la propria individualità<sup>(24)</sup>.

#### a) Teorie dell'ambiente come bene giuridico unitario

##### aa) Individuazione dell'elemento unificante nel diritto soggettivo del singolo (*diritto di proprietà, diritto alla salute, diritto all'ambiente*).

La prima impostazione, tendente ad una composizione unitaria delle singole componenti ambientali in un unico bene giuridico, si muove nell'ottica di rinvenire tale elemento coagulante nella posizione del soggetto, individuale o collettivo, portatore dell'interesse alla tutela dell'ambiente. In primo luogo la posizione soggettiva che appare tutelabile nei confronti dell'inquinamento è quella del *diritto di proprietà*. Si ricorre quindi all'istituto delle immissioni nella proprietà altrui e dei connessi limiti a tutela della salubrità del fondo (artt. 844 e 890 c.c.). Il rapporto tra l'individuo e l'ambiente viene così sviluppato in un'ottica che è stata efficacemente definita proprietaria<sup>(25)</sup>.

La dottrina non ha mancato di evidenziare le conseguenze negative derivanti dall'accoglimento della c.d. tecnica proprietaria di tutela dell'am-

<sup>(24)</sup> Un'accurata esposizione delle varie impostazioni della dottrina e della giurisprudenza in materia si rinviene nelle opere di GIAMPIETRO F., *La responsabilità per danno all'ambiente*, Milano, 1988, Giuffrè, pp. 121 ss. e di D'AMELIO P., *Ambiente (tutela dell): I) Diritto amministrativo*, in Enciclopedia giuridica Treccani, vol. II, Roma, 1988, 8 ss.

<sup>(25)</sup> In giurisprudenza la tesi è stata accolta da Cass. SS.UU. 9 aprile 1973, n. 999, in *F.I.*, 1974, I, 843 ss.; Corte Cost., n. 247/74, in *Giur. It.*, 1975, I, 1, 3; Cass. SS.UU., 6 ottobre

biente. Ed invero innanzitutto il legame tra tutela ambientale e proprietà fondiaria introduce una palese disparità di trattamento tra i soggetti tutelati. In secondo luogo, è insita in tale prospettiva la possibilità di introdurre condizionamenti nella tutela del diritto alla salute propria dell'istituto in questione, se si considera che la tutela del proprietario è subordinata alla composizione dei vari interessi di diversa rilevanza. Infine, per la incidenza — nella teoria delle immissioni-dello stato dei luoghi. Posto che quest'ultimo è in grado di influenzare la citata composizione, si introdurrebbero discriminazioni sulla base del diverso sviluppo o della diversa « vocazione » dell'area di cui si tratta.

Altra ricostruzione unitaria del « bene-ambiente » è stata tentata con riferimento a diversa posizione soggettiva individuale ed in particolare ad un diritto personalissimo: il diritto alla salute, nella sua configurazione di *diritto all'ambiente salubre*. Il fondamento di tale diritto è stato ravvisato nell'art. 32 della Costituzione. Senonché, pur avendo trovato tale teoria un'accoglienza favorevole soprattutto in giurisprudenza <sup>(26)</sup>, l'impostazione ha incontrato nella dottrina critiche che appaiono insormontabili.

Se, infatti, può risultare eccessiva la tesi di ridurre l'efficacia dell'art. 32 Cost. ad una mera direttiva nei confronti dell'amministrazione, negando così che tale norma assuma rilievo nei rapporti interprivati ed anche nei rapporti tra individuo e pubblica amministrazione <sup>(27)</sup>, il diritto alla salute non appare comunque in grado di assicurare l'unità del bene-ambiente in senso giuridico. La portata di quella norma è stata spesso enfatizzata dalla giurisprudenza, anche quando la tutela di un determinato interesse poteva essere assicura-

1975, n. 3164, in *F.I.*, 1976, I, 835; *Id.*, 19 maggio 1976, n. 1796, in *Rep. F.I.*, 1976, voce *Proprietà*, nn. 16, 18; *Id.*, 9 marzo 1979, n. 1463, in *F.I.*, 1979, I, 939, con nota di GALLO C.E.: *ibidem*, 2909, con nota di BERTI; in *Giur. It.*, 1979, I, 1, 1721, con nota di BERRI; in *Giust. Civ.*, 1979, I, 764, con nota di POSTIGLIONE; 2; *Id.*, 28 marzo 1980, n. 2062, in *F.I.*, 1980, I, 2191; Cass. 9 aprile 1983, n. 2396, in *Giur. It.*, 1983, I, 1, 537, annotata da MASTROPAOLO F., *Tutela della salute, risarcimento del danno biologico e difesa dalle immissioni, ibidem*, 558; Cass. SS.UU., 19 luglio 1985, n. 4263, in *Rep. F.I.*, 1985, voce *Sanità pubblica*, n. 152 ed in *Giust. Civ.*, 1986, I, 128. Ulteriori ampi riferimenti dottrinari e giurisprudenziali di GIAMPIETRO F., *La responsabilità...*, cit., pp. 131 ss.

<sup>(26)</sup> Cass. SS.UU. 6 ottobre 1979, n. 5172, in *F.I.*, 1979, I, 2302, con nota di LENER A.; in *Giur. It.*, 1980, I, 859, con nota di PATTI e 868, con nota di SALVI; in *Riv. dir. proc.*, 1980, 342, con nota di ZANUTTI; in *Giust. Civ.*, 1980, I, 357, con nota di FIGA.

<sup>(27)</sup> Così, invece TORREGROSSA, *Profili della tutela dell'ambiente*, in *Studi per il centocinquantesimo anniversario del Consiglio di Stato*, II, Roma, 1981, 869 ss.

ta ricorrendo agli ordinari strumenti del codice civile ed in particolare agli artt. 844 e 890 c.c. (quando ne sussistevano i presupposti) o comunque all'art. 2043 c.c.. Ed infatti l'oggetto della pretesa individuale non può che riguardare l'integrità psico-fisica del soggetto, assicurata appunto da quelle norme, soprattutto se « rivisitate » alla luce della disposizione costituzionale. Non invece, come è stato sottolineato, condizioni ambientali (non solo pregiudizievoli ma) addirittura propizie allo sviluppo psico-fisico dell'individuo<sup>(28)</sup>. Mancherebbe, a voler accogliere la tesi contraria, qualunque specificazione dell'oggetto del diritto e mancherebbero idonei strumenti di tutela giudiziale<sup>(29)</sup>.

A tali convincenti considerazioni deve aggiungersi che, se della nozione di bene giuridico si accoglie la definizione corrente nella teoria generale del diritto, rimane essenziale a tale configurazione la coniugazione dei due requisiti dell'utilità conseguibile dal bene e della posizione soggettiva attribuita dall'ordinamento per il godimento di quella utilità. Orbene, non può dubitarsi che l'utilità derivante dalla singola risorsa ambientale normalmente non assume valore unitario (ad esempio, l'acqua potrà essere utilizzata a fini agricoli, industriali, ecc.)<sup>(30)</sup>, né l'utilità derivante dal complessivo equilibrio delle componenti ambientali si riduce al beneficio particolare del singolo, sicché neppure possono configurarsi posizioni soggettive che un tale beneficio assicurino.

ab) *L'ambiente come oggetto unitario di interessi diffusi*

Altra prospettiva utilizzata per l'elaborazione di un concetto unitario dell'ambiente come bene giuridico è il richiamo alla figura dell'*interesse diffuso*. Tradizionalmente con tale espressione si fa riferimento all'interesse che ciascun componente della comunità vanta a determinate utilità, non in considerazione della sua specifica posizione, bensì per la sua appartenenza alla generalità degli individui appartenenti a quella collettività (*uti civis*). Se ne trae la conclusione che l'interesse diffuso, proprio perché non riferibile esclusivamente ed interamente ad un soggetto pubblico o privato, né ad un

(28) GIAMPIETRO F., *La responsabilità...*, cit., p. 140.

(29) D'AMELIO, *Ambiente...*, cit., p. 4.

(30) TORREGROSSA, *Profili...*, cit., p. 876.

centro di imputazione di interessi collettivi (ancorché non elevato dall'ordinamento a persona giuridica), è un interesse *adespota*. Non v'è, in sostanza, in tale ipotesi un soggetto che possa definirsi titolare di quell'interesse e che sia perciò legittimato a farlo valere come proprio. In considerazione del carattere indifferenziato di tale interesse e della sua spettanza alla collettività nel suo insieme, si nega generalmente che esso costituisca posizione soggettiva tutelata dall'ordinamento e se ne fa discendere la sua ricomprensione tra gli interessi di mero fatto <sup>(31)</sup>.

Anche senza pretendere di affrontare compiutamente in questa sede la tematica degli interessi diffusi, deve osservarsi che allo stato attuale dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale non sembra configurabile l'interesse diffuso come posizione soggettiva rilevante in linea generale per l'ordinamento. Se infatti quest'ultimo richiede, per una tale figura, l'individualità della posizione e la sua attribuzione particolare ad un soggetto o quanto meno ad un centro di imputazione, deve concludersi che tali requisiti sono solo nel diritto soggettivo (interesse individuale tutelato dal diritto in modo diretto ed immediato) e nell'interesse legittimo (interesse differenziato perché personale e qualificato dall'imposizione a carico dell'Amministrazione dell'onere di farne valutazione nell'esercizio dei suoi poteri pubblicistici). Né sembra sufficiente a superare tale rilievo la tesi — pur stimolante — secondo cui la rilevanza collettiva di un interesse fa venir meno la necessità di un rapporto diretto fra l'appropriarsi di una situazione e la possibilità di ottenere la tutela <sup>(32)</sup>.

Ciò non toglie che l'emersione di valori collettivi (in funzione di complemento o di alternativa rispetto a quelli pubblici e privati) sia un fenomeno di particolare rilievo nel mondo contemporaneo. Peraltro tale rilievo, del quale il legislatore ha preso coscienza nel settennio 1980-1986 <sup>(33)</sup> soprattutto con la legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente (legge 8 luglio 1986, n. 349, art. 18) e con le iniziative in tema di riforma del procedimento amministrativo (Disposizioni dirette a migliorare i rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione nello svolgimento dell'attività amministrativa) e

<sup>(31)</sup> SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1982, vol. I, p. 95 ss.

<sup>(32)</sup> RODOTÀ, *Introduzione a La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e ai consumatori*, Milano, 1978, pp. 19-20.

<sup>(33)</sup> SANTANIELLO, *La legittimazione alla tutela dell'ambiente e dei beni ambientali*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. II, in particolare pp. 650-653.

del processo amministrativo, non sembra per il momento superare il limite della *gestione partecipativa* della pubblica funzione e della previsione di *azioni popolari* di tipo sostitutivo o correttivo dell'azione dei pubblici poteri. Azioni la cui natura eccezionale impone l'espressa previsione normativa.

Né può apparire riduttiva la limitazione del rilievo degli interessi diffusi, non solo per i problemi che essi comportano sotto il profilo della legittimazione ad esprimerli e dell'efficacia del giudicato delle decisioni che li riguardano, ma anche perché proprio l'interesse pubblico, che a tali interessi necessariamente si ricollega, postula l'intervento di un soggetto che sia capace di superare i particolarismi, inevitabilmente connessi alle iniziative di parte<sup>(34)</sup>. Tale ruolo non può assegnarsi, almeno con gli strumenti processuali attualmente disponibili, in via esclusiva al giudice, stravolgendosi in caso contrario « la tipologia storica delle situazioni soggettive deducibili nei confronti dell'amministrazione » ed introducendosi « una forma nuova, ed anomala, di partecipazione del privato al procedimento di formazione della volontà amministrativa attraverso il *medium* del giudice ordinario »<sup>(35)</sup>.

Va altresì aggiunto che difficilmente può risultare utile la suddetta figura per introdurre una caratteristica di unità alla nozione di ambiente, proprio perché l'incerta delimitazione della figura medesima non permette l'individuazione di un preciso oggetto della tutela, mentre non può neppure porsi in dubbio che un interesse diffuso sussiste anche nei confronti della singola componente (acqua, aria ecc.) dell'ambiente. Sicché, anche per tale via, rimarrebbe indeterminato il bene che si pretende di definire.

#### ac) *L'ambiente come oggetto unitario di pianificazione urbanistica*

Altra prospettiva unitaria per il bene ambiente è stata formulata con riferimento alla pianificazione urbanistica. Lo strumento di programmazione in questo settore sarebbe idoneo a riunire tutti gli aspetti di tutela dell'ambiente, attribuendo così a quest'ultimo un carattere unitario<sup>(36)</sup>.

Si è peraltro fondatamente obiettato a questo riguardo che l'urbanistica, come ogni altro procedimento di pianificazione, è rivolta a delineare modali-

<sup>(34)</sup> TORREGROSSA, *Introduzione...*, cit., p. 19.

<sup>(35)</sup> D'AMELIO, *Ambiente...*, cit., p. 3; ZANUTTIGH, *Diritto all'ambiente e tutela giurisdizionale*, in *Riv. dir. proc.*, 1979, p. 720 ss.

<sup>(36)</sup> de LISE, *La tutela dell'ambiente nel quadro dell'assetto del territorio*, in *I problemi*

tà di composizione dei vari interessi compresenti, quali risultano già individuati da altre norme, non ad individuare nuovi interessi sostanziali, assicurando loro protezione. Sicché neppure l'esistenza di un procedimento quale quello pianificatorio, ideale sede per un'analisi non settoriale dei problemi ambientali, è di per sé idonea ad attribuire unitarietà al bene ambiente, ove quest'ultimo già non possedeva tale requisito in forza di altre disposizioni<sup>(37)</sup>.

ad) *L'ambiente come bene pubblico (e quindi erariale) nella giurisprudenza della Corte dei conti*

La Corte dei conti a partire dalla decisione 15 maggio 1973, n. 39<sup>(38)</sup>, nell'affermare la responsabilità di un funzionario dello Stato, del presidente del Parco nazionale d'Abruzzi e di alcuni amministratori locali per aver reso possibile, col loro consenso, l'edificazione di vari complessi nel territorio del Parco, individuava il danno erariale nella lesione del patrimonio pubblico (ambientale), oggetto di particolari disposizioni di tutela.

Tale indirizzo veniva quindi ribadito nella successiva decisione 8 settembre 1979, n. 61<sup>(39)</sup>, nella quale si affermava la responsabilità di pubblici funzionari per il danno conseguente allo scarico in mare di residui inquinanti da parte della Montedison di Scarlino, ravvisato nel pregiudizio arrecato al bene ambiente, definito come: « l'insieme di beni e di utilità economicamente apprezzabili che sono a disposizione ed in uso alla collettività, e nei cui confronti lo Stato (o l'ente territoriale) assume l'obbligo di tutela riconoscendo ad essi nelle leggi, ai diversi livelli, una particolare protezione ».

Caratteristica di tale impostazione è la connotazione del bene ambientale come bene patrimoniale dello Stato e della conseguente natura erariale del danno che sia ad esso arrecato. Peraltro, essa non spiega come la « patrimonialità » di tale complesso di risorse possa assicurare unitarietà all'ambiente nel suo complesso, posto che il fenomeno potrebbe ugualmente giustificarsi immaginando la ricomprensione nel patrimonio dello Stato delle singole risorse naturali, invece che dell'ambiente nel suo complesso.

*giuridici ed economici della tutela dell'ambiente*, Atti del convegno di Como, 21-22 ottobre 1977, Milano, 1978, 31 ss.; DI GIOVINE SQUILLANTE, *Ambiente e potere*, Milano, 1975, p. 80.

(37) TORREGROSSA, *Introduzione...*, cit., p. 21.

(38) In *Foro amm.*, 1973, I, 3, p. 247.

(39) In *Foro it.*, 1979, III, 593.

A ciò si aggiunga che lo Stato, in tale configurazione sembra assumere la veste di soggetto esponenziale dell'intera collettività organizzata, ed interprete dunque degli interessi diffusi propri di quest'ultima, con tutte le richiamate implicazioni di tale costruzione. Inoltre non può sottacersi che la presenza di specifiche norme di tutela di determinate risorse nell'ambito del diritto oggettivo, il cui rispetto è affidato anche alla potestà (di controllo e di repressione) dell'amministrazione, se vale a configurare l'oggetto della particolare tutela come pubblico interesse, non è circostanza di per sé sufficiente a configurare la posizione dell'amministrazione come diritto su un bene in senso giuridico.

*ae) La tesi dell'unitarietà del bene-ambiente sulla base dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, concernente il danno ambientale*

Entrata in vigore la legge n. 349 del 1986, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, parte della dottrina – dopo attenta riflessione sui precedenti dottrinari e giurisprudenziali in materia ambientale – ha individuato nell'art. 18 della legge medesima la norma avente valore unificante del bene-ambiente come *bene immateriale* <sup>(40)</sup>.

Si è in particolare osservato che i presupposti di tale configurazione come bene giuridico autonomo sono: *a)* sussistenza di una disciplina dell'ambiente autonoma e distinta rispetto al regime giuridico dei beni, privati o pubblici, e delle *res communes omnium* che lo compongono; *b)* titolo giuridico autonomo della protezione dell'ambiente rispetto a quella delle singole componenti; *c)* la funzionalizzazione di tale disciplina particolare a beneficio della collettività, con conseguente limite all'esercizio dei diritti dominicali o dell'attività privata e pubblica. La norma contenente i necessari requisiti è stata ravvisata nell'art. 18 della legge istitutiva del Ministero, che, nell'ottica della sanzione riparatoria del danno, considera come *oggetto* della propria protezione l'ambiente globalmente considerato e come *soggetto* della pretesa risarcitoria lo Stato: rispettivamente, oggetto e soggetto, diversi da quelli rilevanti nella tutela dei singoli componenti l'ambiente. Il presupposto di tale specificità di disciplina sarebbe da individuare proprio nella diversità del bene tutelato. Conclusione quest'ultima che sottolineerebbe l'utilità della

<sup>(40)</sup> GIAMPIETRO F., *La responsabilità...*, cit., p. 171 ss., in particolare p. 177.

nuova disciplina in quanto non sostitutiva, bensì aggiuntiva rispetto a quella, vuoi amministrativa, vuoi civile riguardante le varie componenti ambientali <sup>(41)</sup>.

L'assunto secondo cui la disciplina specifica dell'azione di risarcimento del danno ambientale è idonea, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, ad integrare gli estremi del bene giuridico autonomo, pur abilmente prospettata, non appare condivisibile. Innanzitutto, sotto il profilo oggettivo, non è senza significato che proprio la legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente non delimiti l'ambito dell'ambiente. In secondo luogo, anche se tale lacuna viene colma col ricorso all'interpretazione sistematica, essa appare essenzialmente descrittiva. Né può diversamente arguirsi dalla circostanza della stessa presenza di una nuova disciplina *specifica* del danno ambientale, perché l'utilità e la stessa finalità di quest'ultima non sembrano da individuare nell'introduzione di un nuovo bene immateriale, bensì in una nuova tecnica di repressione del danno cagionato alle varie risorse naturali, attraverso l'azione risarcitoria, che ha — come parametro di sua valutazione — non solo la singola risorsa naturale, ma l'ambiente nel suo complesso. In sostanza, attraverso la nuova previsione si ampliano innanzitutto gli effetti della disciplina che tutela i singoli beni, posto che la violazione di una normativa di settore non determinerà soltanto l'obbligo di risarcire il danno cagionato a quella specifica risorsa, bensì a tutte le componenti ambientali, in forza degli effetti di interrelazione che tra essi si instaurano.

Quanto, invece, al profilo soggettivo, non sembra decisiva in proposito

<sup>(41)</sup> GIAMPIETRO F., op. cit., pp. 173-175. L'A., dopo aver individuato alla luce della nuova normativa (art. 1, comma 2) la nozione del termine ambiente come comprensivo di tutte le sue componenti chimiche, fisiche e biologiche (aria, acqua, suolo flora, fauna) nonché come garanzia del raggiungimento degli interessi fondamentali della collettività, riguardanti, in particolare, i beni culturali ed ambientali, la salubrità dell'ambiente e l'equilibrato sviluppo produttivo (pp. 45 ss.), sottolinea che solo una nozione « autonoma » di ambiente rende proficua la nuova normativa. I singoli beni che compongono l'ambiente sono — ad avviso dell'A. — già tutelati dalle norme settoriali che li riguardano, sia attraverso l'esercizio necessario dei poteri amministrativi, sia attraverso l'esperimento dell'azione aquiliana di risarcimento del danno. Chè, anzi, se l'ambiente non assumesse un suo autonomo rilievo, l'azione ex art. 18 legge n. 349/86 diverrebbe inutile (perché anticipata dall'esercizio preventivo dei poteri di tutela amministrativa) e comunque meno efficace rispetto a quella di cui agli art. 2050 e 2051 c.c. (p. 126). In particolare: a) non sarebbero invocabili le presunzioni di responsabilità di cui alle citate disposizioni; b) non sarebbe invocabile il principio della solidarietà tra i vari corresponsabili; c) non sarebbe sufficiente la colpa generica a far insorgere la responsabilità, essendo richiesta dalla nuova normativa la « colpa specifica »; d) sarebbe problematico il ricorso all'azione inhibitoria.

l'attribuzione (peraltro non esclusiva) allo Stato della legittimazione all'esercizio di tale azione risarcitoria, posto che essa si ricollega non tanto alla *proprietà* del bene ambiente quanto alla natura esponenziale degli interessi generali della collettività che allo Stato spetta nel sistema, sì da apparire piuttosto connessa — quella legittimazione — alla stessa potestà pubblica dello Stato di perseguire l'interesse (pubblico) alla conservazione dell'ambiente.

Va peraltro segnalato che la teoria della natura unitaria dell'ambiente, quale *valore distinto dai beni che lo compongono*, è stata accolta dopo l'entrata in vigore della legge n. 349/86 da autorevoli civilisti<sup>(42)</sup>. Nei commenti di questi ultimi si rinviene una sfumatura di problematicità, come quando il danno ambientale è individuato nella *lesione di un interesse pubblico alla salvaguardia dell'ambiente* e si sottolinea che tale interesse ha *natura non patrimoniale*<sup>(43)</sup>. Rimane, in tal modo da chiarire, sotto il profilo teorico, se la lesione di quell'interesse pubblico, cui la nuova normativa commina una responsabilità civile strutturata diversamente dai canoni tradizionali e più vicina al modello penalistico<sup>(44)</sup>, sia lesione di un'entità suscettibile di essere oggetto di diritti (e, quindi, di un bene in senso giuridico) o piuttosto di un interesse pubblico che rimane tale ed alla cui tutela autoritativa, attraverso l'esercizio della potestà amministrativa<sup>(45)</sup>, si aggiunge l'azione di risarcimento dei danni provocati all'ambiente.

Va peraltro sottolineato che alla suggestione terminologica dell'ambiente come bene giuridico unitario non è sfuggita nemmeno la Corte Costituziona-

(42) ALPA, *Natura giuridica del danno ambientale*, relazione tenuta in occasione del convegno « Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile », Benevento, 2-3 ottobre 1987, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 1987, pp. 1135 ss. (soprattutto p. 1147, dove l'A. precisa: « Evidentemente, non si può riconoscere l'esistenza di situazioni soggettive in capo alle cose; i diritti dell'ambiente sono concetti relazionali, né si possono esprimere facendo ricorso, ancora una volta alla logica proprietaria, anche se in forma collettiva o diffusa »).

(43) ALPA, op. ult. cit., p. 1148; BIGLIAZZI-GERI, *L'art. 18 della legge n. 349 del 1986 in relazione agli artt. 2043 ss. c.c.*, testo della relazione tenuta a Benevento in occasione del convegno citato alla nota che precede, in *Rivista trim. degli appalti*, 1987, p. 1153 ss.

(44) MADDALENA, *Nuovi indirizzi della Corte dei conti*, in *Diritto e ambiente*, Materiali di dottrina e di giurisprudenza commentati da Almerighi e Alpa, Parte I, Diritto civile, Padova, 1984, pp. 223 ss.

(45) GRECO G., *L'illecito degrado dell'ambiente ed il problema del risarcimento dei danni subiti dagli enti pubblici (titolari di potestà e non di diritti su quel bene)*, in *Impresa amb.*, p.a., 1984, 458-459.

le. Così, nella sentenza 30 dicembre 1987, n. 641 <sup>(46)</sup>, la Corte osserva che nella legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente (legge n. 349 del 1986) non solo è prevista la creazione di un « centro di riferimento dell'interesse pubblico ambientale », che realizza la riconduzione ad unità delle azioni politico-amministrative finalizzate alla sua tutela, ma si configura l'ambiente come « ...un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità. Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di un bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione.... L'ambiente è, quindi, un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme ». Non è, però, senza significato che la stessa sentenza subito dopo aggiunga: « Non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo; ma appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli »; ed ancora: « La legittimazione ad agire, che è attribuita allo Stato ed agli enti minori non trova fondamento nel fatto che essi hanno affrontato spese per riparare il danno o nel fatto che essi abbiano subito una perdita economica ma nella loro funzione a tutela della collettività e delle comunità nel proprio ambito territoriale e degli interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio che ad essi fanno capo ». In sintesi: « Le... violazioni si traducono in sostanza nelle vanificazioni delle finalità protettive e per se stesse costituiscono danno. La responsabilità che si contrae è correttamente inserita nell'ambito e nello schema della tutela aquiliana (art. 2043 c.c.) », dotata, non solo della generale funzione di reintegrazione del patrimonio del danneggiato, ma anche di « compiti preventivi e sanzionatori ».

#### § 6. CRITICA DI TALI TEORIE E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE SULLA NOZIONE DI BENE AMBIENTALE.

Da quanto sin qui osservato emerge che di *bene ambientale* può corretta-

<sup>(46)</sup> In *F.I.*, 1988, I, 694, con nota di GIAMPIETRO F., ed in *F.A.*, 1988, I, con nota di

TALICE.

*V. Michel. d. S.*, IV, 11/4/81, n. 257 in *C.d.S.*, 1981, I, 605

mente parlarsi solo con riferimento a cose suscettibili di essere oggetto di diritti, secondo la definizione che si rinviene nell'art. 810 c.c.. Il diritto soggettivo, d'altra parte, si configura come interesse tutelato dalla norma in vista dell'utilità che esso può garantire al suo titolare. Vero è che quando il titolare del bene è un ente pubblico la fruizione può essere estesa alla generalità dei cittadini (esempio tipico è quello dei beni demaniali di fruizione diretta da parte della comunità), ma anche in tali ipotesi lo strumento attraverso il quale detto obiettivo è realizzato dall'ordinamento consiste nell'attribuzione del bene in proprietà (pubblica) ad un ente, che esercita su detto bene i poteri dominicali, eventualmente in concorso con quelli amministrativi di autotutela.

La particolarità della costruzione dogmatica del bene ambientale in senso proprio sta in ciò: che il bene, non solo può essere oggetto di diritti (proprietà) — spettanti, a seconda dei casi, ad un ente pubblico o ad un privato — ma in tale seconda ipotesi il medesimo bene è finalizzato alla fruizione pubblica, attribuendo diritti ad esso relativi ad un ente pubblico. Inoltre la sussistenza di tale necessario specifico interesse pubblico non è rilevabile empiricamente, bensì attraverso un provvedimento dell'Amministrazione che lo individua sulla base di una previsione legale di utilità anche collettiva del bene.

Una tale costruzione non sembra attagliarsi alla nozione di ambiente, di cui può dirsi solo che l'ordinamento tende a configurarlo come un'entità unitaria ed a garantirgli una disciplina globale per le diverse interazioni che si stabiliscono tra i suoi componenti. Ma né il privato né l'ente pubblico possono dirsi titolari di diritti sull'ambiente o sulle singole risorse che lo compongono. Non il primo che tutt'al più vanterà un diritto di proprietà sul fondo, con le connesse facoltà di sfruttamento, sempre — e per tutti i beni — delimitate dall'ordinamento a tutela degli interessi dei vicini e della collettività. Non l'ente pubblico, cui non è devoluta dalla norma la funzione di individuare uno specifico interesse pubblico, immanente al bene di proprietà del privato, tanto più se si considera che oggetto del potere del singolo ed oggetto del potere pubblico sarebbero comunque entità assolutamente diverse. Il singolo vanta il diritto ad utilizzare la cosa nei limiti consentiti dalle leggi, l'ente pubblico esercita poteri a tutela della globalità delle risorse naturali, non appropriabili da un singolo soggetto, pubblico o privato che sia.

Con tale osservazioni non si vuole contestare l'utilità di una considerazione unitaria dell'ambiente, anche sotto il profilo giuridico, ma unicamente sottolineare la diversità concettuale dei fenomeni. Se su tale prospettiva di fondo c'è accordo, può effettivamente concludersi che la questione del carattere unitario o meno del « bene » ambiente rischia di divenire una mera esercitazione dialettica.

Per terminare su questo punto, non va neppure dimenticato il rilievo che assume la nozione di ambiente nella normazione comunitaria, in considerazione della prevalenza che quest'ultima assume nei confronti della legislazione nazionale. Ebbene la direttiva comunitaria 27 giugno 1985, n. 85/337, concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, all'art. 3 prescrive che detta valutazione debba riguardare i seguenti fattori:

- l'uomo, la fauna e la flora;
- il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio;
- l'interazione tra i fattori di cui al primo e secondo trattino;
- i beni materiali e il patrimonio culturale.

Non v'è dubbio quindi che nell'ordinamento comunitario l'ambiente ha una valenza meramente descrittiva, dissolvendosi poi nella pluralità dei fattori che lo compongono.

*immateriale?*

29 / ~~23/308~~  
30B

PARTE II  
BENI AMBIENTALI

## CAPITOLO I

## IL BENE AMBIENTALE IN SENSO PROPRIO

SOMMARIO: § 1. Bene ambientale: definizione e tratti essenziali del suo regime giuridico. — § 2. I vincoli alla proprietà privata derivanti dalla natura del bene ambientale, il loro fondamento costituzionale ed il problema della loro indennizzabilità. — § 3. Individuazione del bene ambientale. — § 4. La tutela settoriale del bene ambientale e l'urbanistica. — § 5. I singoli beni ambientali (rinvio).

§ 1. BENE AMBIENTALE: DEFINIZIONE E TRATTI ESSENZIALI DEL SUO REGIME GIURIDICO.

Si è già detto nel capitolo precedente che il bene ambientale, almeno nella tradizionale configurazione, è caratterizzato dalla sua funzionalizzazione ad un interesse pubblico, necessariamente individuato dalla legge in modo specifico. Esso consiste dunque in una cosa idonea ad appagare non solo l'interesse patrimoniale (ed egoistico) del proprietario, ma anche l'interesse pubblico che vi si ricollega.

La cosa può appartenere formalmente ad un privato o ad un ente pubblico. Ne secondo caso l'interesse pubblico sarà assicurato dall'iscrizione della cosa nel novero dei beni pubblici (demanziali o patrimoniali indisponibili) e le due funzioni, « patrimoniale » e « pubblica », non risulteranno praticamente distinguibili. Nel primo caso, invece, alla cosa, solo materialmente unica, si ricollegheranno due beni distinti: uno di natura privata, l'altro di natura pubblica. Quest'ultimo costituisce appunto il « bene ambientale », in cui si « coniugano » l'interesse pubblico ricollegato alla cosa dall'ordinamento con la potestà « sulla cosa » attribuita all'ente pubblico per il perseguimento dell'interesse medesimo.

Naturalmente, rispetto all'altra ipotesi sarà qui più appariscente il condi-

zionamento che la coesistenza dei due beni distinti comporta a carico del proprietario privato, rimanendo compressa tutta una serie di facoltà normalmente ricollegate alla titolarità di cose di quello stesso tipo. La cosa, dunque, *serve* due interessi e se può apparire eccessivo descrivere il fenomeno come « proprietà divisa » tra due diversi titolari, l'uno privato e l'altro pubblico, non v'è dubbio che la potestà dell'ente preposto alla tutela dell'interesse collettivo si configura quanto meno come diritto reale sulla cosa.

Tale potere, a seconda dello specifico regime del bene ambientale, potrà atteggiarsi in modo diverso. Vi sarà comunque un potere di gestione amministrativa della cosa, attraverso procedimenti autorizzatori in ordine alle attività del privato, secondo il modulo tipico di detti procedimenti, che sottopongono alle determinazioni dell'Autorità alcuni poteri di un soggetto (nella specie le facoltà del proprietario), preventivamente individuati dalla norma <sup>(1)</sup>.

Come avviene per le bellezze naturali ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 147, di regola tale gestione pubblica della cosa è rivolta essenzialmente a dirigere l'attività del privato, in modo che quest'ultimo non pregiudichi la fruizione pubblica del bene che si ricollega alla medesima cosa (funzione di controllo).

Accanto a questa funzione di contenimento — per così dire — dell'attività del privato proprietario, cui spetta l'iniziativa dello sfruttamento della cosa, non mancano casi nei quali al potere di interdizione si affianca l'intervento in positivo dell'Amministrazione, tanto più che non sempre il divieto è sufficiente a realizzare la permanenza delle caratteristiche del bene tutelato <sup>(2)</sup>.

In tali ipotesi l'Amministrazione può imporre degli interventi più incisivi della semplice conservazione: è il caso della legislazione di alcune Regioni in materia di centri storici <sup>(3)</sup> o della legge 1° marzo 1975, n. 47 rivolta al rimboschimento delle zone danneggiate da incendi <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1970, 1093 ss.; Id., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, 310.

<sup>(2)</sup> ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 70 ss..

<sup>(3)</sup> L.P. Trento 6 settembre 1971, n. 12 (art. 10) e L.R. Marche 19 maggio 1975, n. 35 (art. 8), la prima relativa agli obblighi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili, la seconda attinente al vincolo di destinazione funzionale dei beni ricompresi nei centri storici.

<sup>(4)</sup> PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 1981, 517 ss.

§ 2. I VINCOLI SULLA PROPRIETÀ PRIVATA DERIVANTI DALLA NATURA DEL BENE AMBIENTALE, IL LORO FONDAMENTO COSTITUZIONALE ED IL PROBLEMA DELLA LORO INDENNIZZABILITÀ.

I poteri *in rem* attribuiti alla pubblica amministrazione restringono evidentemente l'utilità astrattamente derivabile al proprietario della cosa. Ne consegue che, stante la riserva legale di cui all'art. 42, comma secondo della Costituzione, la qualificazione di una cosa come bene ambientale deve trovare nella legge la sua base ed una disciplina sufficientemente specifica dei caratteri che la cosa medesima deve possedere.

In quella stessa disposizione, d'altra parte, si rinviene uno dei fondamenti costituzionali della categoria in esame, posto che il bene ambientale soddisfa una funzione sociale particolarmente rilevante. Altro fondamento costituzionale deve rinvenirsi poi nell'art. 9, comma secondo, della Costituzione, in forza del quale la Repubblica « tutela il *paesaggio* e il patrimonio storico ed artistico, della Nazione ».

Come si dirà a proposito della tutela dell'ambiente, quella disposizione è stata — ed a ragione — richiamata ad indicare una delle norme costituzionali che proteggono in generale l'ambiente, ma non vi è dubbio, soprattutto se si considera la rilevanza prevalente che il bene ambientale assumeva a quell'epoca, come valore essenzialmente estetico, mentre era lontano l'incubo della catastrofe ecologica, che quella stessa disposizione mirava in primo luogo a tutelare la bellezza naturale, come valore proprio dello *Stato di cultura* cui i costituenti si ispiravano. In questo senso si è anzi avanzata la definizione, per alcuni dei beni in argomento, quali *beni culturali ambientali*, cornice naturale al bene più propriamente culturale.

Non sembra peraltro condivisibile la tesi secondo cui la configurazione del bene ambientale risente, almeno per quanto attiene al nucleo più rilevante (le bellezze naturali), di una superata concezione della proprietà. Secondo tale tesi quella peculiare disciplina poteva avere una sua utilità in un regime che non *conformava* la proprietà come regola generale, presupposto non più valido neppure al momento dell'emanazione della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150. L'ordinamento attualmente vigente, comunque, estendendo tale regime a tutta la proprietà — soprattutto immobiliare — renderebbe

superflua la previsione della categoria del bene ambientale (<sup>4</sup>).

Invero, pur nel generale presupposto di una conformazione della proprietà privata a finalità pubbliche, non può sfuggire che il vincolo che deriva dalla configurazione di una cosa come bene ambientale, si aggiunge a quelli generali, tipici della legislazione urbanistica, per assumere una valenza specifica, non rinvenibile nelle cose che non presentano quelle caratteristiche.

In particolare i vincoli urbanistici tendono a conformare la proprietà in funzione di un corretto sviluppo del territorio, risolvendo il contrasto tra diversi interessi pubblici e privati, tutti ugualmente garantiti, operando una loro sintesi. Il bene ambientale presuppone invece un regime differenziato ed è quindi particolarmente tutelato, prevalendo sugli altri interessi confliggenti. Inoltre, essendo finalizzato alla cura di interessi della comunità generale e non solo locale, esso è di regola affidato istituzionalmente alla competenza dello Stato (<sup>5</sup>).

Ciò non toglie, tuttavia, che il regime giuridico del bene ambientale opera pur sempre secondo il modello teorico della conformazione legislativa della proprietà. Tale considerazione porta ad una duplice conseguenza: da un lato, proprio sulla base di tale conformazione si esclude che il vincolo derivante a carico del proprietario da quella conformazione abbia un carattere di sacrificio particolare, costituisca cioè vincolo di natura espropriativa; dall'altro, la diretta discendenza della conformazione dalla « descrizione » legislativa del bene comporta il carattere meramente ricognitivo del provvedimento.

Quanto al primo profilo, la rilevata insussistenza di un sacrificio a titolo particolare degli interessi del proprietario a vantaggio della comunità (art. 42, terzo comma, della Costituzione) porta a concludere che è legittima la mancata previsione di un indennizzo per la compressione delle facoltà di godimento della cosa. In tal senso si è espressa la Corte Costituzionale, nella sentenza 29 maggio 1968, n. 56 (<sup>6</sup>).

Va anzi segnalato che secondo autorevole dottrina (<sup>7</sup>), la mancanza di una « ... sottrazione di facoltà di modificazione del territorio ... poiché tale facoltà può essere esercitata dal soggetto ... solo se esso è abilitato dal potere

(<sup>4</sup>) PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 1981, 517 ss.

(<sup>5</sup>) TORREGROSA, *Introduzione...*, cit., 109 e 123.

(<sup>6</sup>) in *F.J.*, 1968, I, 1361. In dottrina, SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, 1967, II, 84; ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 654.

(<sup>7</sup>) PREDIERI, *Paesaggio*, cit., 521.

competente con un provvedimento additivo o costitutivo di facoltà che quel soggetto in precedenza non aveva » renderebbe incostituzionale la previsione di una indennità ed anzi comporta l'illegittimità della previsione dell'art. 16, secondo comma, della legge n. 1497 del 1939.

Quest'ultima disposizione, in effetti, dopo l'esclusione dell'indennizzo per i vincoli imposti dalla legge agli immobili di proprietà privata (primo comma), aggiunge: « *Tuttavia nei soli casi di divieto assoluto di costruzione sopra aree da considerarsi come fabbricabili, potrà essere concesso, previa perizia estimativa dell'ufficio tecnico erariale, uno speciale contributo, nei limiti della somma da stanziarsi in apposito capitolo dello stato di previsione delle spese della pubblica istruzione, in relazione al gettito dei proventi di cui all'art. 15...* » cioè delle indennità corrisposte da coloro che hanno trasgredito i vincoli a tutela delle bellezze naturali ed ai quali non sia stata imposta la demolizione.

È evidente che il contributo contemplato dalla norma citata ha una natura assolutamente diversa dall'indennizzo dovuto al proprietario espropriato, sia pure parzialmente, per motivi di pubblico interesse. La norma fa espresso riferimento ad un potere discrezionale dell'Amministrazione di concederlo o meno, sicché nessuna tutela costituzionale potrà invocarsi a garanzia di questo contributo, né la pretesa ad ottenerlo può configurarsi come diritto soggettivo. L'atto che lo riconoscesse avrebbe natura concessoria<sup>(\*)</sup> e di fronte alla discrezionalità dell'Amministrazione il privato vanterebbe un interesse legittimo.

Così ricostruito l'istituto, non sembra che la previsione di un beneficio economico, quale quello in esame, possa essere considerato in contrasto con la Costituzione. Vero è che, conformata dalla legge sulle bellezze naturali la proprietà su cose che hanno tali caratteristiche, il divieto — anche assoluto — di costruzione non limita il complesso delle facoltà giuridicamente spettanti al proprietario, ma è altresì vero che ben può la norma, proprio in considerazione del regime particolarmente severo imposto alla proprietà dell'area, prevedere un contributo a carico della collettività, non come ristoro del limite patito, bensì quale presupposto di fatto per l'erogazione di un beneficio economico a chi la P.A. ritiene particolarmente meritevole di aiuto.

In ogni caso la disposizione non ha trovato applicazione, probabilmente

(\*) ALIBRANDI-FERRI, op. loc. ult. cit.

perché, com'è stato osservato<sup>(9)</sup>, manca in proposito una disposizione regolamentare che renda obiettiva la concessione del contributo. In proposito, invece, trattandosi di esercizio di una potestà amministrativa a fronte della quale sussiste una posizione di interesse legittimo, non può affermarsi che il potere di concessione del contributo sia arbitrario.

Altro motivo d'inapplicabilità della disposizione è stato rinvenuto<sup>(10)</sup> nella difficile ricorrenza di uno dei presupposti di applicazione della norma. L'area, cioè, dovrebbe risultare edificabile in base al piano regolatore ma ne dovrebbe essere vietata l'edificazione dal piano paesistico, unico strumento idoneo a tale scopo. Un simile contrasto di strumenti pianificatori sarebbe oggi di difficile verifica.

In astratto tuttavia non sembra possa escludersi l'attuale applicazione della disposizione. Può verificarsi, invero, che il piano paesistico intervenga dopo l'entrata in vigore del piano regolatore o comunque non può escludersi un'interpretazione che faccia leva non sul regime formale dell'area, bensì sulla sua « vocazione » edificatoria.

### § 3. INDIVIDUAZIONE DEL BENE AMBIENTALE.

Pur nella diversità dei procedimenti dettati dalle rispettive leggi per l'individuazione del bene ambientale, il modulo di verifica di tale qualità risulta omogeneo nelle diverse previsioni.

Il bene ambientale, infatti, trova la sua configurazione tipica nella norma che ne prevede la tutela. Anzi si è già rilevato che proprio la connotazione data dall'ordinamento positivo ad un determinato bene giunge a conformarne la proprietà, delineandone uno « statuto » che ammette solo quelle utilizzazioni della cosa che non compromettono il raggiungimento dell'interesse pubblico.

La stessa norma giuridica, quindi, individua i requisiti di assoggettamento della cosa a tale particolare regime. Ne consegue che l'atto dell'Amministrazione che interviene a qualificare la cosa come bene ambientale ha natura di atto di accertamento dei presupposti richiesti dalla legge. Proprio tale

(9) ALIBRANDI-FERRI, op. ult. cit., 656.

(10) ALIBRANDI-FERRI, op. ult. cit. 657.

natura dell'atto, del resto, giustifica — come si è detto — la legittimità dell'assenza dell'indennizzo (v. paragrafo precedente).

Ciò non toglie, naturalmente, che all'atto non debbano essere riconosciuti effetti costitutivi: se la categoria astratta del bene ambientale esiste nell'astratta previsione normativa, la sussistenza dei requisiti di legge nella cosa concreta è individuata dall'atto di vincolo del bene all'interesse pubblico. A tale individuazione, poi, l'ordinamento ricollega l'applicabilità del regime previsto per quella categoria di beni.

Al provvedimento ricognitivo dell'Amministrazione deve dunque riconoscersi la natura di atto di certazione<sup>(1)</sup>, di atto cioè che crea una nuova realtà giuridica sulla base di un accertamento tecnico. Esso è dunque espressione della discrezionalità tecnica dell'Amministrazione e come tale sindacabile solo quando si riscontra un vizio procedimentale o un difetto di istruttoria o ancora un'intrinseca incoerenza del provvedimento. Ogni altra valutazione dell'Amministrazione rimane dunque confinata nel merito della sua azione.

Peraltro proprio l'effetto costitutivo che gli si ricollega spiega la sua diretta impugnabilità, a prescindere dalla successiva emanazione di atti applicativi.

#### § 4. LA TUTELA SETTORIALE DEL BENE AMBIENTALE E L'URBANISTICA.

Estendendosi la funzione dell'urbanistica all'assetto globale del territorio in relazione a tutti gli interessi che ad esso si ricollegano, non v'è dubbio che rientri nella disciplina urbanistica anche la salvaguardia dei beni ambientali e — come si dirà in seguito — anche dell'ambiente nella sua accezione più ampia.

Si è già ricordato (cap. 1) che nella Commissione Franceschini si contristarono due orientamenti principali. Da un lato si sosteneva la necessità di sopprimere la categoria dei *beni culturali ambientali*, cioè dei beni il cui valore specifico fosse dichiarato appositamente dall'Amministrazione secondo il procedimento delle bellezze naturali (l. n. 1497/39), per accogliere una categoria *aperta* del bene ambientale da tutelarsi in sede di pianificazione

<sup>(1)</sup> GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., vol. II, 964 s.

urbanistica, con la scelta di aree culturali, alle quali applicare una disciplina preventivamente fissata dalle leggi statali. Dall'altro si sosteneva che fosse opportuno mantenere la categoria *chiusa* del bene ambientale, per garantire a quest'ultimo una sede specifica di tutela, ferma restando la possibilità di una integrazione di tutela in sede pianificatoria.

Prevalse questa seconda tesi, ma la Commissione suggerì comunque di avvalersi dello strumento urbanistico per eliminare una serie di carenze riconducibili al modulo del « bene dichiarato » ambientale ed in particolare l'eventualità che rimanessero privi di tutela i « beni intermedi », quei beni cioè che pur non possedendo i requisiti di legge per essere vincolati, tuttavia meritano un'attenzione particolare da parte degli amministratori <sup>(12)</sup>.

Quel suggerimento trovò poi applicazione nella legge 7 luglio 1967, n. 765 (c.d. legge ponte) che rese obbligatorio l'intervento dell'Amministrazione competente a tutelare il vincolo nei procedimenti di formazione degli strumenti urbanistici: parere del Ministero della Pubblica Istruzione per le modificazioni d'ufficio da apportare agli strumenti urbanistici (art. 10, terzo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, come modificato dall'art. 3 della legge n. 765/67) e parere della competente Soprintendenza preliminare all'autorizzazione della lottizzazione da parte del Comune (art. 28 della legge n. 1150/42, come modificato dall'art. 8 della legge n. 765/67).

È stata sottolineata l'efficacia di tale innovazione, che « ...da un lato ha permesso la salvaguardia di beni ambientali culturali, se ed in quanto già esistenti, ed ha permesso l'individuazione e la certazione di nuovi beni ambientali culturali, da un altro lato ha permesso la conservazione di ambienti della fascia intermedia, cioè di quegli ambienti che pur senza essere beni culturali meritavano rispetto, come colline, piccoli boschi, costrutti rurali caratteristici, rive di piccoli corsi d'acqua, e così via; ambienti i quali altrimenti sarebbero stati fagocitati nell'espansione dai tessuti urbani » <sup>(13)</sup>.

All'urbanistica dev'essere quindi riconosciuta una funzione di tutela dei beni ambientali, ma essenzialmente in via sussidiaria e di completamento e comunque non esclusiva.

Va osservato in proposito che la pianificazione territoriale è uno strumento di dislocazione sul territorio dei diversi interessi, in funzione del loro

<sup>(12)</sup> Gli orientamenti discussi nell'ambito della Commissione Franceschini sono analizzati in GIANNINI, *Ambiente*, cit., 18 e 50.

<sup>(13)</sup> GIANNINI, *op. loc. ult. cit.*. Sull'integrazione delle due funzioni, Cons. di Stato, Sez. IV, 13 gennaio 1981, n. 5, in *Riv. giur. ed.*, 1981, I, 663.

coordinamento e sul presupposto di una loro sostanziale parità. La prospettiva è in ogni caso quella strettamente locale. Il bene ambientale, invece, assume un rilievo attinente all'intera comunità statale e reclama, per il valore che realizza e che trova nella Costituzione il primo fondamento (art. 9), una tutela specifica e sopraordinata ad altri interessi urbanisticamente rilevanti.

La tutela dei beni ambientali assume dunque una particolare caratteristica: è uno degli interessi pubblici ai quali è rivolta la funzione urbanistica, come risulta dalle citate disposizioni della c.d. legge ponte, dall'art. 1, comma secondo, lettera a, del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 e soprattutto dalla definizione della « materia » urbanistica risultante dall'art. 80 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che vi ricomprende ogni aspetto della disciplina dell'uso del territorio, ivi compresi i vincoli relativi ai beni ambientali.

Peraltro quella tutela costituisce un limite della funzione urbanistica espletata a livello locale, a causa dell'ordinazione gerarchica di valori, nella quale le bellezze naturali ed il paesaggio assumono un ruolo di preminenza, costituzionalmente garantito dall'art. 9 della Costituzione.

L'esigenza di piegare la disciplina del territorio ad una considerazione speciale dei valori sopra menzionati, in un'ottica più ampia di quella strettamente locale era invero contenuta nella stessa legge urbanistica del 1942, che all'art. 5 indicava tra i contenuti del piano territoriale di coordinamento, di competenza allora del Ministero dei Lavori Pubblici, l'individuazione delle *aree soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge* (lett. a).

Trasferita alle Regioni la competenza ad adottare detti piani dall'art. 1 del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 lo stesso D.P.R. riservava allo Stato l'identificazione delle *linee fondamentali dell'ordinamento del territorio nazionale, con particolare riferimento ... alla tutela paesistica, ambientale ed ecologica del territorio ed alla difesa e conservazione del suolo*. Quest'ultima disposizione veniva ribadita dall'art. 81, lett. a, del D.P.R. n. 616/77, pur nella maggiore ampiezza del trasferimento di poteri alle Regioni ed ancorché venisse delegata alle Regioni la tutela dei beni ambientali in una prospettiva integrata delle varie competenze.

L'accennata prevalenza della tutela in esame rispetto alla funzione urbanistica attribuita agli enti locali è stata poi ribadita dal D.L. 27 giugno 1985, n. 312, convertito nella legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso), che da un lato ha individuato porzioni estese del territorio nazionale da assoggettare a tutela e dall'altro ha introdotto una competenza specifica dello

Stato in funzione di controllo e di surrogazione dell'attività regionale. Quest'ultima in tale ottica non si confonde con la generale funzione urbanistica, venendo anzi assoggettata ad un controllo particolare da parte dello Stato. La preminenza dell'interesse paesistico è stata del resto ribadita dalla Corte Costituzionale nella sentenza 27 giugno 1986, n. 151<sup>(14)</sup>, che ha efficacemente ricostruito le competenze in materia in una visione gerarchicamente ordinata di valori ed in una concorrenza tra Stato e Regioni in funzione di « leale collaborazione ».

L'urbanistica resta comunque, in tale assetto di funzioni, strumento di completamento, posto che con riferimento alle aree individuate dalla c.d. legge Galasso « ...le Regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali... » (art. 1-bis).

#### § 5. I SINGOLI BENI AMBIENTALI (RINVIO).

Delineata nei paragrafi che precedono la generale categoria del bene ambientale ed i tratti normativi che la contraddistinguono, si illustreranno, nei capitoli che seguono, le singole entità che possono ricondursi a quella generale categoria (bellezze naturali, parchi e riserve naturali, boschi e foreste, paesaggio).

<sup>(14)</sup> In *F.I.*, 1986, I, 2690, con nota di COZZUTO QUADRI M.R., *Stato, Regioni e tutela ambientale: la l. 431/85 supera il vaglio della Corte Costituzionale*, *ivi*, 2694.

## CAPITOLO II

## LE BELLEZZE NATURALI

SOMMARIO: § 1. Bellezze individue e bellezze d'insieme. — § 1.1. Elementi comuni. — § 1.2. L'atto amministrativo di individuazione. — § 1.3. Le bellezze individue. — § 1.4. Le bellezze d'insieme. — § 2. Competenza ad imporre il vincolo e relativo procedimento. — § 3. La motivazione del vincolo. — § 4. La conseguenza dell'imposizione del vincolo: il nulla-osta. — § 5. I piani paesistici. — § 6. Rapporti tra vincolo ambientale e disciplina urbanistica; la concessione edilizia e la sanatoria degli abusi edilizi. — § 7. I rimedi interinali: diffida e sospensione. — § 8. Gli illeciti e la loro repressione. — § 8.1. Le sanzioni amministrative: demolizione ed indennizzo. — § 8.2. La sanzione penale.

## § 1. BELLEZZE INDIVIDUE E BELLEZZE D'INSIEME.

La legge 29 giugno 1939, n. 1497 sottopone a particolare disciplina una serie di cose, elencate nell'art. 1, che possono suddividersi, sulla base della terminologia accolta dal R.D. 3 giugno 1940, n. 1357 (art. 10), contenente il regolamento per l'applicazione della predetta legge in *bellezze individue* (nn. 1 e 2 della legge) e *bellezze d'insieme* (nn. 3 e 4 della legge).

La distinzione assume rilievo nel sistema della legge sia sotto il profilo oggettivo del bene tutelato, sia per quanto attiene al procedimento di individuazione e di vincolo del bene medesimo.

1.1. *Elementi comuni.*

Comune, invece, ad entrambe le categorie è il presupposto normativo che le contraddistingue e cioè l'inerenza ad esse di un *notevole interesse pubblico*, la cui configurazione è prevalentemente di carattere estetico. Da un lato quindi la *fruibilità pubblica* del bene non si riduce semplicemente ad uno dei criteri di individuazione del bene, ma assurge ad elemento essenziale

che qualifica la cosa come bene di interesse pubblico. Dall'altro questo interesse può assumere diverse connotazioni, ma quella prevalente è proprio estetica. Conclusione cui si perviene agevolmente non solo sulla base del generale riferimento normativo alle bellezze naturali, ma anche dei requisiti che quelle cose debbono possedere per potere essere qualificate come beni di interesse pubblico. L'art. 1 della legge fa riferimento alla « non comune bellezza », al « valore estetico e tradizionale », ai « quadri naturali » ed al belvedere dai quali « si goda lo spettacolo di quelle bellezze ».

Peraltro, per quanto preminente, non è solo il valore estetico ad essere rilevante per la configurazione normativa, venendo in considerazione anche l'*interesse scientifico* per la formazione geologica o il *valore tradizionale* di certi insediamenti per l'interazione tra natura ed intervento umano.

In ogni caso l'interesse pubblico può ritenersi integrato solo quando le cose tutelate sono particolarmente rappresentative dei valori sopra indicati. Così i caratteri della bellezza naturale debbono risultare cospicui e dotati del pregio della rarità (artt. 1, n. 1, della legge e 9, n. 1, del regolamento); l'interesse scientifico deve trovare ragione nella singolarità della conformazione geologica (artt. 1, n. 1, della legge e 9, n. 2, del regolamento); la non comune bellezza di ville e giardini presuppone una particolare forza di suggestione per la comunità (artt. 1, n. 2, della legge e 9, n. 3 del regolamento); il complesso dotato di valore estetico e tradizionale deve risultare caratteristico, cioè rappresentativo di una « spontanea concordanza e fusione di fra l'espressione della natura e quella del lavoro umano » (artt. 1, n. 3, della legge e 9, n. 4, del regolamento); le bellezze panoramiche debbono configurare un vero e proprio spettacolo naturale (artt. 1, n. 4, della legge e 9, n. 5, del regolamento).

### 1.2. *L'atto amministrativo di individuazione.*

Per entrambe le categorie il provvedimento amministrativo che riconosce l'appartenenza della cosa ad uno dei tipi previsti dalla norma ha un carattere ricognitivo e, nello stesso tempo, costitutivo del nuovo regime giuridico della cosa. Tale valutazione involge l'esercizio di discrezionalità tecnica, per sua natura rivolta esclusivamente all'accertamento — sia pure soggettivizzato per l'intermediazione dell'organo dell'Amministrazione cui la competenza è affidata — dei requisiti di legge.

Con tale premessa può apparire contrastante la previsione del primo comma dell'art. 9 del regolamento, che — con una terminologia più consona ad una vera e propria scelta decisionale dell'Amministrazione — impone alla Commissione provinciale di conciliare, per quanto è possibile, l'interesse pubblico con quello privato. L'incongruenza, peraltro, è solo apparente, posto che a quella disposizione deve attribuirsi il valore di una direttiva all'attività di giudizio, da espletarsi con l'imposizione del vincolo solo dopo un'accurata analisi della particolare rilevanza del bene per il raggiungimento dell'interesse collettivo. Si è già osservato, infatti, che il bene da vincolare deve presentare una peculiare *specificità* per potere essere considerato come idoneo a soddisfare — in misura fuori dal comune — l'esigenza della collettività.

Non v'è dubbio d'altra parte che la « raccomandazione » legislativa attiene non solo al momento dell'imposizione del vincolo, bensì anche alla sua gestione, con riferimento alle attività che possono essere permesse o vietate e quindi a momenti di esercizio di un potere più propriamente discrezionale in senso amministrativo.

### 1.3. *Le bellezze individue.*

Sono bellezze individue:

- le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;
- le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza.

A norma dell'art. 9 del regolamento appartengono alla prima categoria « ...quegli aspetti e quelle conformazioni del terreno o delle acque o della vegetazione che al cospicuo carattere di bellezza naturale uniscano il pregio della rarità » mentre « ...la singolarità geologica è determinata segnatamente dal suo interesse scientifico ».

La singolarità geologica costituisce indubbiamente una deroga al generale criterio della rilevanza estetica del bene protetto, venendo qui in considerazione piuttosto l'interesse scientifico per la rarità della formazione naturale.

Sempre secondo la medesima disposizione regolamentare « ...a conferire

non comune bellezza alle ville, ai giardini, ai parchi concorrono sia il carattere e l'importanza della flora sia l'ambiente, soprattutto se essi si trovino entro il perimetro di una città e vi costituiscano una attraente zona di verde ».

La categoria delle ville, dei giardini e dei parchi non è che una specificazione della prima, che riguardando genericamente le cose immobili caratterizzate da cospicui caratteri di bellezza naturale, ricomprende anche la seconda. L'espressa previsione si spiega con la volontà del legislatore di estendere la definizione di bellezze naturali a cose che potrebbero risultare escluse dalla categoria dei beni culturali; esclusione che non pregiudica la ricomprensione del bene medesimo nell'ambito delle bellezze naturali, in considerazione del diverso interesse pubblico perseguito. La richiamata diversità non esclude, d'altra parte, che un bene possa integrare gli estremi per l'appartenenza ad entrambe le categorie <sup>(1)</sup>.

Ma la lettura sistematica delle due disposizioni dimostra anche che la qualità di bene immobile va individuata sulla base della nozione civilistica, a nulla rilevando la molteplicità di specie che compongono un parco o un giardino per ricomprendere il bene tra le bellezze d'insieme. Così sembra coerente dedurre che un bosco di particolare e rara bellezza rientra tra le bellezze individue e non tra quelle d'insieme <sup>(2)</sup>.

Per quanto attiene alle ville ed ai giardini, il criterio di valutazione è sempre quello fondamentale (cioè estetico), trattandosi di beni soggetti a vincolo perché si distinguono per la loro non comune bellezza. Il regolamento, però, aggiunge che a tale fine concorrono sia il carattere e l'importanza della flora sia l'ambiente in cui il bene si colloca. La giurisprudenza ha ritenuto che in base a questa disposizione l'importanza della flora vada intesa in senso essenzialmente estetico e non botanico <sup>(3)</sup>, ma non v'è dubbio che anche la rilevanza botanica della flora è un elemento che può divenire assai significativo ai fini del giudizio di « non comune bellezza ». Ciò che dalla norma di legge e dalla disposizione regolamentare emerge con chiarezza è che l'interesse da tutelare non è qui quello prettamente scientifi-

<sup>(1)</sup> Cons. di Stato, Sez. I, 8 novembre 1966, n. 1505. Per la non fungibilità delle leggi n. 1497 e 1089 del 1939, Cons. di Stato, Sez. V, 30 ottobre 1973, n. 776, in *Cons. St.*, 1973, I, 1364.

<sup>(2)</sup> *Contra*, ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 274 e la giurisprudenza: Cons. di Stato, I, 26 maggio 1953, n. 615, in *Cons. St.*, 1955, I, 538.

<sup>(3)</sup> Cons. di Stato, Sez. IV, 21 giugno 1983, n. 511, in *Cons. St.*, 1983, I, 786; *Id.*, VI, 14

co della « rarità », bensì l'attrazione che — vuoi per la rarità, vuoi per l'assortimento delle varie specie, vuoi per l'effetto d'insieme — il bene è capace di suscitare nella collettività. Pur dopo l'entrata in vigore della legge 8 agosto 1985, n. 431, il vincolo paesaggistico sui giardini di non comune bellezza consegue al provvedimento costitutivo emanato a norma della legge n. 1497 del 1939 (<sup>3bis</sup>).

Rilevante è altresì la constatazione che, oltre all'importanza della flora, il regolamento assume ad elemento discriminante l'ambiente nel quale il giardino o il parco sono situati. Il giudizio non può, quindi, che essere relativo, non assoluto, dovendosi prendere in considerazione il beneficio che la contemplazione di un dato immobile o della sua « oasi » di verde può arrecare alla collettività.

Come per la generalità delle bellezze naturali, anche per i beni in esame è necessario che essi siano fruibili dal pubblico, sicché la giurisprudenza ha negato la legittimità del vincolo imposto ad un giardino che, essendo addossato ai muri di case confinanti e chiuso da un alto muro di cinta, non ne permettesse la visione dall'esterno (<sup>4</sup>).

#### 1.4. *Le bellezze d'insieme.*

Le bellezze d'insieme sono complessi di cose immobili, contraddistinte anch'esse — prevalentemente — dal particolare pregio estetico. La loro peculiarità rispetto alla categoria delle bellezze individue sta nel fatto che il valore qui perseguito dall'ordinamento è ricollegato non ai singoli beni che rientrano nel complesso, bensì direttamente a quest'ultimo. La bellezza d'insieme si caratterizza, cioè, non quale sommatoria di beni aventi ciascuno un particolare pregio estetico, ma quale entità distinta ed autonoma rispetto ai suoi componenti.

Due sono i corollari che derivano da tale premessa:

— per l'esistenza della bellezza d'insieme non è necessario che i singoli immobili in essa compresi assurgano a bellezza naturale nella loro individua-

luglio 1981, n. 425, in *F.A.*, 1981, I, 1723; *Id.*, I, 21 gennaio 1977, n. 2830, *ibidem*, 1977, I, 1783; *Id.*, I, 19 aprile 1967, n. 740 in *Cons. St.*, 1968, I, 1133; *Id.*, VI, 8 aprile 1959, n. 228, *ibidem*, 1959, I, 613.

(<sup>3bis</sup>) *Cons. St.*, 30 gennaio 1990, n. 16.

(<sup>4</sup>) *Cons. di Stato*, Sez. VI, 16 maggio 1972, 232, in *Riv. giur. edil.*, 1972, I, 543, con nota contraria di PASINI, *Carattere obiettivo delle bellezze naturali assoggettabili a vincolo*.

lità; ed inversamente, è illegittimo il vincolo imposto al complesso ove siano individuabili solo bellezze singole, suscettibili di tutela in quanto tali <sup>(5)</sup>;

– la gestione del vincolo imposto al complesso dotato di quella caratteristica di pregio deve essere finalizzata non alla salvaguardia del singolo componente, bensì alla tutela del bene complessivo, sicché possono ritenersi incompatibili con quest'ultima solo quelle attività che incidono sulla bellezza d'insieme.

Rientrano nella categoria in esame innanzitutto i complessi di immobili che « compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale » (art. 1, n. 3, della legge), che realizzano cioè « la spontanea concordanza e fusione fra l'espressione della natura e quella del lavoro umano » (art. 9, n. 4, del regolamento). L'espressione « valore estetico e tradizionale » costituisce un'endiadi. Si è correttamente osservato che, essendo requisito indefettibile dell'intera categoria delle bellezze naturali il particolare pregio estetico, sarebbe riduttivo ed incoerente restringere in tale ipotesi l'applicazione della tutela al caso della convergenza di due valori: quello estetico e quello tradizionale <sup>(6)</sup>.

Il valore che le citate disposizioni intendono tutelare è costituito dalle tracce più suggestive dell'interazione tra l'ambiente naturale e l'intervento dell'uomo, dalle quali si possano desumere testimonianze di particolari civiltà. Del resto il significato corrente del termine « tradizione » sta proprio nell'atto del « tramandare notizie, memorie, consuetudini da una generazione all'altra » <sup>(7)</sup>. La particolarità del complesso che si intende tutelare è costituita dalla sua attitudine a garantire quel messaggio attraverso la contemplazione della caratteristica e piacevole forma assunta dal territorio per il coerente inserimento in esso degli insediamenti umani.

Quanto alle *bellezze panoramiche*, si tratta di complessi che assumono la caratteristica di quadri naturali, suscettibili quindi di essere abbracciati per ampi tratti, se non nella loro interezza, dallo sguardo dell'osservatore ed atti a suscitare emozioni in chi le contempla (art. 1, n. 4, della legge). La corrispondente norma regolamentare potrebbe indurre a ritenere che tratto essenziale di detti beni sia costituito dall'esistenza di un *punto di vista* o

<sup>(5)</sup> Cons. di Stato, Sez. I, 5 aprile 1960, n. 424, in *Cons. St.*, 1962, I, 1081; Id., Sez. I, 28 aprile 1959, n. 680, in *Cons. St.*, 1960, I, 2201.

<sup>(6)</sup> ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 276.

<sup>(7)</sup> ZINGARELLI, *Vocabolario della lingua italiana*, Bologna, 1970.

*belvedere*. L'opinione più diffusa nega peraltro, e giustamente, tale assunto. Il pregio estetico del panorama, unico valore richiesto per la configurazione di questa particolare categoria, non dipende certo dall'esistenza del belvedere. Il riferimento a tale osservatorio invece da un lato si riconduce al presupposto comune a tutte le bellezze naturali: la loro fruibilità da parte della collettività, e tale requisito sussiste quando il pregio estetico sia percepibile da una molteplicità di punti di osservazione o addirittura dall'interno del bene<sup>(8)</sup>. Dall'altro, viene così sottolineata la connessione funzionale tra panorama e belvedere, quasi un vincolo pertinenziale, che legittima l'imposizione del vincolo sul belvedere, di per sé privo - eventualmente - di pregi particolari, ed anzi lo rende necessario quando lo spettacolo che da quella postazione si può percepire sia particolarmente intenso o addirittura esclusivo.

## § 2. COMPETENZA AD IMPORRE IL VINCOLO E RELATIVO PROCEDIMENTO.

Nel sistema della legge 24 giugno 1939, n. 1497 l'imposizione del vincolo derivante dall'accertamento dei requisiti di bellezza naturale era attribuita alla competenza del Ministero dell'Educazione Nazionale, poi mutato nel Ministero della Pubblica Istruzione con R.D. 29 maggio 1944, n. 142. Successivamente la competenza fu trasferita al Ministero dei beni culturali e ambientali, giusta l'art. 2 del D.L. 14 dicembre 1974, n. 657 convertito in legge con modificazioni dalla legge 29 gennaio 1975, n. 5.

Con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, la materia fu dapprima mantenuta allo Stato, con la sola eccezione dei *piani territoriali paesistici*, di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, per la connessione di tali strumenti pianificatori con l'assetto urbanistico del territorio. Poi, in piena incertezza sull'appartenenza o meno della complessiva disciplina delle bellezze naturali alla materia dell'urbanistica, dubbio rimasto irrisolto fin dal citato studio della Commissione Franceschini, il legislatore all'atto del completamento del trasferimento delle competenze alle Regioni per settori organici, optò per l'istituto della delega. L'art. 82 del D.P.R. n. 616/77 delega appunto alle Regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali, lascian-

<sup>(8)</sup> Cons. di Stato, Sez. I, 14 giugno 1967, n. 1239; ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 276.

do a quest'ultimo essenzialmente competenze di controllo sostitutivo. Il Ministro dei beni culturali e ambientali può infatti: a) integrare gli elenchi delle bellezze naturali approvati dalle regioni (comma secondo, lettera a) <sup>(9)</sup>; b) inibire lavori o disporre la sospensione, quando essi rechino pregiudizio a beni qualificabili come bellezze naturali, anche indipendentemente dalla loro inclusione negli elenchi (ultimo comma) <sup>(10)</sup>. Inoltre ad un organo statale — il Consiglio nazionale per i beni culturali — è mantenuto il potere consultivo in ordine ai provvedimenti di revoca o modificazione dei provvedimenti di precedente vincolo, al fine evidente di rendere più meditati tali atti. La legge 8 agosto 1985, n. 431 ha modificato il citato art. 82, prevedendo un potere di sostituzione del Ministro dei beni culturali ed ambientali, cui potranno gli interessati direttamente rivolgere la propria istanza ex art. 7 della legge n. 1497 del 1939, ove la Regione non provveda nel termine (perentorio) di sessanta giorni e potendo altresì il Ministro annullare le autorizzazioni regionali entro sessanta giorni dalla loro comunicazione al Ministero <sup>(11)</sup>. Deve invece escludersi una competenza generale di riesame <sup>(12)</sup>. Per quanto riguarda invece la competenza delle Regioni, spetta a detti enti — oltre alla predisposizione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 1497/39, già trasferita dallo Stato col D.P.R. n. 8/72 (art. 1, u.c.) — la globalità dei poteri di individuazione delle bellezze naturali, il rilascio delle autorizzazioni ad apportarvi modificazioni ed a collocare cartelli pubblicitari, l'adozione delle sanzioni.

Trattandosi di competenza delegata, troverà applicazione l'art. 121 ultimo comma della Costituzione, secondo cui il Presidente della Giunta « dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del governo centrale ». Peraltro deve ritenersi fondato

<sup>(9)</sup> Sul potere di integrazione degli elenchi e sul procedimento da seguire: Cons. di Stato, VI, 31 dicembre 1988, n. 1351, in *C.d.S.*, 1988, I, 1679; *Id.*, 1° febbraio 1990, n. 180.

<sup>(10)</sup> Per TAR Puglia, Lecce, 8 ottobre 1988, 601, in *F.A.*, 1989, 1514, il potere cautelare dello Stato deve essere preceduto dal parere del Consiglio Nazionale per i Beni Culturali.

<sup>(11)</sup> Nel senso della natura recettizia del provvedimento di annullamento d'ufficio da parte del Ministro e della conseguente necessità che detto provvedimento sia nei sessanta giorni non solo adottato ma anche comunicato, TAR Veneto, 5 settembre 1989, n. 797, in *TT.AA.RR.*, 1989, I, 3983.

<sup>(12)</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 6 aprile 1987, n. 241, in *Cons. St.*, 1987, I, 591, con riferimento alla competenza sul parere richiesto per la sanatoria degli abusi edilizi su aree vincolate.

L'assunto di chi interpreta tale disposizione nel senso che il Presidente della Regione assumerà un ruolo essenzialmente propulsore, dovendosi invece rinvenire nell'ordinamento regionale l'organo competente all'esercizio delle funzioni medesime<sup>(13)</sup>. Lo stesso riferimento all'essenzialità di un trasferimento delle competenze per settori organici sottolinea la coerenza di un'impostazione volta ad attribuire lo svolgimento delle funzioni in esame all'organo che — secondo l'ordinamento regionale — è competente anche in materia urbanistica e di assetto del territorio: la giunta regionale. La Regione potrà poi organizzare i propri uffici ed organi con apposite leggi e, fino a diversa definizione dei propri organi, dovrà comunque avvalersi delle Sezioni delle bellezze naturali delle Soprintendenze ai beni ambientali ed architettonici, trasferite alle regioni dal D.P.R. n. 616/77 (art. 111 ed all. 1)<sup>(14)</sup>. Quanto alle competenze esterne già esercitate da tali Sezioni quando esse appartenevano all'organizzazione statale, deve condividersi la tesi di chi sostiene che la competenza esterna non può che spettare alla Giunta, fino a che una legge regionale non elevi quelle Sezioni da meri uffici della Giunta ad organi con proprie competenze<sup>(15)</sup>.

2.1. Dall'esame della legislazione regionale, intervenuta dopo la delega della competenza da parte dello Stato, emerge da un lato l'esigenza di articolare la struttura organizzativa preposta alla cura dei beni ambientali, utilizzando il modulo organizzativo della subdelega agli enti locali oppure creando propri organi, estranei al tipico assetto istituzionale degli organi della Regione. Dall'altro, la tendenza a concentrare i diversi profili dell'azione amministrativa, essenzialmente quello urbanistico e quello di tutela ambientale, tutti incidenti su una determinata attività e su un medesimo bene, in un procedimento unitario, nel quale le varie valutazioni si inseriscano per essere compiute contestualmente. Tale tendenza risponde ad un'esigenza di razionalizzazione dei procedimenti, dovuta alla riunione di competenze nella gestione del territorio in capo ad uno stesso organo, fenomeno che, appunto, si propone come conseguenza della delega alla Regione della competenza in materia di tutela dei beni ambientali, ed ancor più quando la regione subde-

<sup>(13)</sup> ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 193 ss.; Cons. di Stato, Sez. VI, 15 settembre 1986, n. 712, in *Cons. St.*, 1986, I, 1329, relativamente alla Regione Veneto.

<sup>(14)</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 15 ottobre 1986, n. 554, in *Cons. St.*, 1986, I, 1540; TAR Puglia, 19 dicembre 1983, n. 1054, in *TT.AA.RR.*, 1984, I, 1089.

<sup>(15)</sup> ALIBRANDI-FERRI, op. loc. ult. cit.

lega tale funzione – o alcune sue manifestazioni – ai Comuni, principali protagonisti della pianificazione urbanistica.

Si verifica così un mutamento di tutto rilievo nell'assetto dei pubblici interessi, posto che, mentre quando la competenza era esercitata dallo Stato la valutazione dell'interesse alla tutela ambientale (autorizzazione *ex art. 7* della l. n. 1497/39) era compiuta in via autonoma da un organo istituito per perseguire in via primaria quell'interesse, essendo onere dell'interessato acquisire tutti i necessari assensi delle competenti autorità prima di svolgere l'attività desiderata, l'affidamento della medesima valutazione ad un unico organo, fornito anche di altre e più generali competenze, può determinare il suo livellamento a quello degli altri interessi urbanisticamente rilevanti.

Se dunque appare corretto riportare ad un unico procedimento l'acquisizione dei necessari assensi amministrativi, non può ritenersi coerente con i principi della legislazione statale l'inserimento della valutazione dell'interesse ambientale in un contesto che comprenda la simultanea ponderazione di interessi diversi e con quello eventualmente confliggenti, come quando la competenza è affidata ad uno stesso organo (sia pure questo una commissione costituita anche da esperti di beni ambientali).

Conforta in tale convinzione, da un lato, la preminenza dell'interesse alla tutela dei beni ambientali su altri interessi concorrenti, garantita dalla legislazione statale in materia (artt. 12 l. n. 1497/39; 10 secondo comma lett. c, come modificato dall'art. 3 della legge 6 agosto 1967, n. 765) <sup>(16)</sup>, dall'altro, la successiva evoluzione legislativa.

L'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, infatti, nel riformulare l'art. 82 del D.P.R. n. 616/77, ha mantenuto l'autonomia dell'autorizzazione di cui all'art. 7 della legge n. 1497/39, prevedendo con riferimento ad essa il controllo del Ministero dei beni culturali ed ambientali sia in sede di autotutela repressiva (annullamento dell'autorizzazione rilasciata), sia in sede sostitutiva, con la possibilità degli interessati di richiedere direttamente al Ministero l'autorizzazione <sup>(17)</sup>.

2.2. La distinzione delle bellezze naturali nelle due categorie delle bellezze individue e delle bellezze d'insieme, assume un particolare rilievo anche sotto il profilo procedimentale. Proprio per tale ragione l'individuazio-

<sup>(16)</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 6 luglio 1971, n. 573.

<sup>(17)</sup> Pervengono allo stesso risultato ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 201, sia pure sotto il profilo della violazione del principio d'imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 cost.).

ne del tipo di bene soggetto a vincolo assume particolare importanza. Va precisato in proposito che la semplice menzione di alcuni beni specifici nella motivazione del provvedimento non esclude la rilevanza del complesso delimitato dall'Amministrazione, sempre che sia già congruamente individuato il pregio del complesso medesimo e sia con chiarezza esplicitata l'estensione del vincolo al tutto<sup>(18)</sup>.

Sia per le bellezze individue che per le bellezze d'insieme la legge n. 1497/39 prevede la compilazione di elenchi provincia per provincia, da parte di un'apposita Commissione composta, secondo il disposto dell'art. 31 del D.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805, dal Soprintendente per i beni ambientali e architettonici, dal Soprintendente per i beni archeologici e da due esperti, di cui uno designato dalla Regione. Membri aggregati — ma la cui presenza non è meramente facoltativa quando vengano in considerazione interessi pubblici ai quali i membri stessi sono preposti — sono: un esperto in materia mineraria ed un rappresentante del Corpo forestale dello Stato. Deve tuttavia ritenersi che le regioni, essendo loro devoluta la delega in materia, ben possano legiferare sull'organizzazione dei propri uffici competenti ad adottare i relativi provvedimenti<sup>(19)</sup>, purché la struttura organizzativa sia adeguata all'individuazione degli interessi pubblici coinvolti nell'apprezzamento.

<sup>(18)</sup> Cons. di Stato, Sez. I, 15 novembre 1974, n. 1266.

<sup>(19)</sup> Hanno provveduto in proposito le seguenti regioni: ABRUZZO, con l. r. 18 agosto 1978 n. 44 modificata dalla l. r. 16 febbraio 1983 n. 8 (che fissa in particolare la composizione delle Commissioni provinciali competenti alla redazione degli elenchi); EMILIA ROMAGNA, con l. r. 1° agosto 1978 n. 26 (che fissa la composizione delle Commissioni provinciali e sostituisce il Consiglio regionale al Governo nella decisione del ricorso di cui agli artt. 4 e 6 della l. n. 1497/39); LIGURIA con l. r. 4 aprile 1978 n. 23 (che fissa la composizione delle Commissioni provinciali) e 18 marzo 1980 n. 15, modificata dalla l. r. n. 44/82, che subdelega alcune funzioni ai Comuni, nel qual caso l'autorizzazione alle immutazioni è emanata dal Sindaco previo parere vincolante della Commissione edilizia integrata da tre esperti in materia di bellezze naturali, ed altre riserva invece alla Regione con la competenza del Presidente della Giunta (artt. 1 *bis* e 4); TOSCANA, l. r. 22 luglio 1978 n. 46 (artt. 2 e 4), che affida al Consiglio regionale la designazione dei componenti le Commissioni provinciali e l'approvazione degli elenchi, riservando le altre competenze alla Giunta, e la l. r. 2 novembre 1979 n. 52, che sostituisce le Commissioni provinciali con Commissioni regionali (art. 12) e subdelega ai Comuni alcune funzioni (art. 2), prevedendo una certa concentrazione di valutazioni urbanistiche ed ambientali attraverso la sottoposizione all'apposita Commissione in materia di beni ambientali (istituita presso associazioni intercomunali) degli strumenti urbanistici attuativi — ciò che evita la necessità dell'autorizzazione ex art. 7 della l. n. 1497/39 in caso di previsione dell'intervento in detti piani — e delle istanze rivolte alle singole autorizzazioni (va qui segnalato

2.3. Compilati gli elenchi, si apre — nella previsione della legge n. 1497/39, seguita sul punto da alcune leggi regionali dedicate alla materia — un procedimento partecipativo, nel quale cioè gli interessati (proprietari, possessori e detentori) possono proporre opposizione all'organo competente ad approvare gli elenchi e quindi (al Ministero nella formulazione originaria, ora di regola) alla Giunta regionale <sup>(20)</sup>.

L'opposizione — ove prevista, perché ben possono le regioni disciplinare diversamente il relativo procedimento, — non ha carattere di vero e proprio ricorso amministrativo, sicché la determinazione su di esse non deve necessariamente confutare i motivi adottati con la stessa. È peraltro necessario che dalla lettura dell'atto emerga l'intervenuta valutazione delle circostanze dedotte dagli interessati, secondo i generali principi dell'esauriente istruttoria e della coerente motivazione <sup>(21)</sup>.

L'autorità che approva l'elenco, salvo contrarie disposizioni emanate

che l'art. 4 della l. r. subordina il rilascio dell'autorizzazione *de qua* anche al parere della Commissione edilizia comunale quando l'intervento sia soggetto alla concessione od autorizzazione edilizia, con ciò invero invertendo l'ordine fisiologico dei pareri, nel quale — considerata la prevalenza dell'interesse alla tutela dei beni ambientali — l'avviso dell'organo preposto alla tutela di detti beni dovrebbe precedere ogni altra valutazione urbanistica, nella quale l'interesse ambientale acquista pur sempre una sua rilevanza); UMBRIA, con l. r. 4 marzo 1980 n. 14, che sostituisce le Commissioni provinciali di cui alla l. n. 1497/39 con la Commissione regionale tecnico-amministrativa integrata da esperti ed articolata in due sottocommissioni, devolve al Consiglio regionale la cognizione del ricorso avverso l'inclusione nell'elenco (artt. 4 e 11), subdelega ai Comuni alcuni atti di minor rilievo ed a consorzi di comuni o Comunità montane compiti di maggior rilievo, previa acquisizione nel primo caso di un parere della Commissione edilizia integrata da esperti e nel secondo caso di una apposita commissione di esperti (artt. 5 e 7); VENETO, con la l. r. 4 agosto 1978 n. 41, che ha creato un organo regionale con rilevanza esterna (il Presidente della Commissione consultiva per i beni ambientali) ed ha affidato al Consiglio regionale le più rilevanti competenze in materia (dalla designazione dei componenti le Commissioni provinciali all'approvazione dell'elenco delle bellezze naturali).

<sup>(20)</sup> l. r. EMILIA ROMAGNA, 1° agosto 1978 n. 26 (art. 8 u.c.), l. r. UMBRIA 4 marzo 1980 n. 14 (artt. 4 e 11); la l. r. TOSCANA, 22 luglio 1978 n. 46 invece attribuisce la competenza al Consiglio regionale (art. 2); nello stesso senso dispone la l. r. VENETO, 4 agosto 1978, n. 41 (art. 5); la l. r. ABRUZZO, 18 agosto 1978 n. 44, invece, attribuisce tali compiti al Presidente della Giunta regionale (art. 3 *quater*, aggiunto dalla l. r. 16 febbraio 1983 n. 8).

<sup>(21)</sup> Cons. di Stato, Sez. I, 4 giugno 1971 n. 1468 in *Cons. St.*, 1973, I, 1490; Id, 31 luglio 1963, n. 1672, *ibidem*, 1965, I, 1407; Id. 12 luglio 1963, n. 1416, *ibidem*, 1965, I, 1535; Id 19 maggio 1959, n. 744, *ibidem*, 1961, I, 1371; Id; 29 aprile 1958, n. 717, *ibidem* 1963, I, 110. Neppure è applicabile l'istituto del silenzio-rigetto; Cons. di Stato, VI, 18 maggio 1979 n. 370, in *F.A.*, 1979, I, 936.

dalle regioni nella loro richiamata competenza, può modificarlo, introducendovi le variazioni che ritenga opportune, naturalmente sulla base di una congrua motivazione (art. 3, u.c. l. 1497/39).

2.4. Gli elenchi sono distinti per le bellezze individue e per quelle d'insieme. Né si tratta semplicemente di una differenziazione formale, posto che l'inclusione negli elenchi assume per le prime una valenza diversa di quella che essa ha per le seconde.

Iniziando dalle bellezze d'insieme, va ricordato che la giurisprudenza ha ricostruito il sistema della legge n. 1497/39 nel senso che la compilazione dell'elenco da parte della competente commissione ha natura costitutiva del vincolo, ancorché non definitivo.

A tale conclusione è giunta, risolvendo un conflitto di giurisprudenza, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella decisione 6 maggio 1976, n. 3<sup>(22)</sup> sulla base delle seguenti considerazioni:

– il procedimento riguardante le bellezze d'insieme, a differenza di quanto avviene per le bellezze individue, si compone di due subprocedimenti (la compilazione degli elenchi da parte delle commissioni e l'approvazione degli elenchi medesimi con la loro eventuale modificazione), entrambi caratterizzati da adempimenti di pubblicità, ma dei quali il primo già si pone con effetto costitutivo del vincolo sia pure in via provvisoria;

– l'art. 7 della l. n. 1497/39 impone l'obbligo dell'autorizzazione al proprietario del bene che sia stato inserito negli elenchi; il plurale si giustifica solo col riferimento ad entrambi gli elenchi, quello compilato dalla commissione e quello approvato dal Ministro, donde la constatazione dell'effetto vincolante anche del primo elenco;

– i provvedimenti cautelari previsti nell'art. 8 « indipendentemente dall'inclusione nell'elenco delle località... » si riferiscono all'ipotesi di beni non ancora inseriti nel primo elenco, giacché la tutela cautelare di questi rientra nei principi generali<sup>(23)</sup>; quei provvedimenti poi rimangono caducati

<sup>(22)</sup> In *F.I.*, 1976, III, 570; nello stesso senso Cons. di Stato, Sez. VI, 12 settembre 1987, n. 714, in *Cons. St.*, 1987, I, 1294; *Id.*, 10 giugno 1987, n. 395, *ibidem*, 1987, I, 908; *Id.*, 19 dicembre 1986, n. 913, *ibidem*, 1986, I, 1932; *Id.*, 19 dicembre 1984, n. 721, in *Cons. St.*, 1984, I, 1567; Cass., 26 settembre 1984, *ibidem*, 1985, II, 587; Cass. 11 aprile 1984, Brambilla, in *Riv. pen.*, 1985, 480; Cons. di Stato, Sez. VI, 13 gennaio 1983, n. 10, *ibidem*, 1983, I, 41; Cass. 9 marzo 1982, n. 1512, in *F.I.*, 1983, I, 417.

<sup>(23)</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 18 maggio 1979, n. 370, in *Cons. St.*, 1979, I, 776; *Id.*, 10 giugno 1987, n. 395, *cit.*.

se entro tre mesi la commissione non si esprime favorevolmente al vincolo, circostanza quest'ultima che non si spiegherebbe con riferimento ai beni già compresi nell'elenco della commissione;

– la *ratio legis* è rivolta proprio ad evitare che il lasso di tempo necessario per l'approvazione definitiva degli elenchi non consenta manomissioni incontrollate del bene.

In base alla citata giurisprudenza, quindi, il vincolo sorge – ancorché in via provvisoria – con la pubblicazione del primo elenco e da quello stesso momento sorge l'obbligo dell'interessato a munirsi dell'autorizzazione ai fini di tutela ambientale<sup>(24)</sup>. Non è invece necessaria la notificazione del vincolo al destinatario<sup>(25)</sup>. Intervenuta poi l'approvazione dell'elenco con decreto motivato da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale insieme all'elenco medesimo (art. 12 del reg. n. 1357/40) il vincolo si consolida o cessa definitivamente<sup>(26)</sup>.

Avverso l'elenco definitivo l'art. 4 della legge n. 1497/39 prevedeva il ricorso al Governo da parte dei proprietari o dei detentori interessati, da decidersi con decreto presidenziale, su proposta del competente Ministro, previo parere del Consiglio di Stato. A tale ricorso la giurisprudenza aveva ritenuto applicabili le norme del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199<sup>(27)</sup>.

L'attuale assetto delle competenze porta peraltro ad escludere la permanenza di tale rimedio. Non tanto per la mancanza di un vincolo di dipendenza gerarchica tra Regione e Stato conseguente alla delega di funzioni in materia, considerata la natura del tutto particolare del ricorso al Governo e la sua non riconducibilità ad un rapporto gerarchico, quanto piuttosto perché a norma dell'art. 4 del D.P.R. n. 616/77 lo Stato mantiene nelle materie

<sup>(24)</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 25 gennaio 1990, n. 139; Id., 10 giugno 1987, n. 395, in *Cons. St.*, 1987, I, 908, ove si precisa che la costituzione del vincolo si perfeziona immediatamente e non alla scadenza del periodo di durata della pubblicazione.

<sup>(25)</sup> Cons. di Stato, Sez. IV, 20 dicembre 1974, n. 1319, in *Cons. St.*, 1974, I, 1652, Cons. di Stato, Sez. IV, 9 dicembre 1975, n. 1197 ha escluso che la formale pubblicazione possa essere surrogata dalla conoscenza di fatto del vincolo. Per quanto riguarda i parchi, il principio della non necessità della notifica è affermato da TAR Abruzzo, 27 gennaio 1982, n. 73, in *TTAARR.*, 1982, I, 968.

<sup>(26)</sup> Nella giurisprudenza penale la stessa interpretazione è accolta da Cass. 11 aprile 1984, Brambilla, in *Riv. pen.*, 1985, 480; Cass. 14 aprile 1981, Ambrosini, in *Giur. it.*, 1983, II, 60, con nota di CICALA; P. Pescara, 5 dicembre 1979, Ambrosini, in *Giur. it.*, 1981, II, 162, con nota di CICALA.

<sup>(27)</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 29 aprile 1975, n. 135, in *F.J.*, 1976, III, 58.

oggetto di quel medesimo decreto solo le funzioni amministrative espressamente indicate. L'art. 82 del citato decreto delega alle Regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato. Deve dunque concludersi che legittimamente le Regioni che hanno inteso mantenere un tale ricorso hanno sostituito al Governo un proprio organo, in genere il Consiglio regionale.

2.5. Relativamente alle bellezze individue, invece, è prevista la notificazione in via amministrativa della dichiarazione di notevole interesse pubblico ai proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, del bene, fondata sugli elenchi predisposti dalla commissione (art. 6). La giurisprudenza ha chiarito che la notificazione deve avvenire con le modalità del R.D. 17 agosto 1907, n. 642<sup>(28)</sup>.

La dichiarazione va poi trascritta a cura dell'amministrazione nei registri immobiliari (artt. 6 l. n. 1497/39 e 11 del R.D. n. 1357/40).

Ancora incerta è la reale natura di tali due adempimenti. L'orientamento prevalente in giurisprudenza attribuisce valore meramente preparatorio e procedimentale alla pubblicazione degli elenchi redatti dalla commissione provinciale<sup>(29)</sup>, da cui non discende ancora il vincolo, ma solo la possibilità d'imporre misure di salvaguardia (art. 8 della legge n. 1497 del 1939), e ravvisa nella notificazione un presupposto di validità degli atti successivi di gestione del vincolo (divieti, sanzioni, demolizioni)<sup>(30)</sup>. Si è altresì assegnata alla trascrizione della notifica la natura di mera pubblicità-notizia, sia pure con riferimento alla diversa formulazione dell'art. 2 della legge 11 giugno 1922 n. 778, poi abrogata dalla legge n. 1497/39<sup>(31)</sup>.

Quanto alla notificazione essa non appare nella specie mera comunicazione di un provvedimento già di per sé idoneo a realizzare la finalità propria. Essa, invero, risulta essere addirittura – sotto il profilo letterale – il contenuto del provvedimento autoritativo, conseguente all'approvazione dell'elenco (« Sulla base dell'elenco ... il Ministro ... ordina la notificazione in via

<sup>(28)</sup> Cons. di Stato, Sez. IV, 9 dicembre 1975, n. 1195.

<sup>(29)</sup> Cass. 11 aprile 1984, Brambilla, in *Riv. pen.*, 1985, 480. Anche per la dottrina il decreto ministeriale non aveva natura di atto di controllo, bensì d'amministrazione attiva; ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 336.

<sup>(30)</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 9 dicembre 1975, n. 1195, cit.; in dottrina nello stesso senso, ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 340.

<sup>(31)</sup> Consiglio di Stato, Ad. Pl., 9 luglio 1968, n. 21, in *F.I.*, 1969, III, 58; Id., VI, 29 febbraio 1966, n. 200, in *F.I.*, 1966, III, 661.

amministrativa della dichiarazione del notevole interesse pubblico ... »). A ciò si aggiunga che anche l'ultimo comma dello stesso art. 6 per indicare l'atto contro cui va rivolto il ricorso al Governo, si riferisce alla dichiarazione « così notificata » e che il successivo art. 7 impone l'onere dell'autorizzazione ai proprietari, possessori o detentori dell'immobile che sia stato oggetto di « notificata dichiarazione ».

La necessità — ai fini della produzione degli effetti propri dell'atto — della notificazione, porta a concludere che la dichiarazione ha natura recettizia, entrando a far parte della fattispecie costitutiva dell'effetto dell'atto <sup>(32)</sup>.

La soluzione contraria, che muove dalla considerazione della non corrispondenza tra soggetti obbligati dal vincolo (proprietario, possessore o detentore, a qualunque titolo, del bene) e soggetto al quale è sufficiente che la dichiarazione sia notificata (anche uno solo tra quelli obbligati) <sup>(33)</sup>, non appare convincente.

Il carattere recettizio della dichiarazione non è escluso dalla circostanza che per alcuni dei destinatari del vincolo (proprietario, possessore o detentore del bene all'atto della notifica) la notificazione assuma il ruolo di veicolo meramente eventuale ed indiretto di conoscenza del vincolo medesimo, per effetto dei rapporti che intercorrono con il destinatario della notificazione stessa, rapporti dai quali potrà anche derivare un obbligo di avviso agli altri interessati. Il legislatore ha qui indicato — sia pure in modo non del tutto coerente con i principi delle dichiarazioni recettive, ed all'evidente scopo di agevolare la notifica — una serie alternativa di soggetti ai quali l'atto può essere notificato, assumendo la notificazione, eventualmente unica, una duplice valenza: costitutiva degli effetti per tutti e di pubblicità notizia per gli interessati non notificati.

La notificazione del vincolo, invece, nessun effetto costitutivo ha nei confronti dei successivi proprietari, possessori o detentori, venendo in considerazione per costoro solo la trascrizione del vincolo. Correttamente, dunque, la giurisprudenza ha concluso in proposito che i successivi interessati non possono opporre a propria difesa l'eventuale nullità della notificazione ai precedenti fruitori del bene, essendo esclusivamente rilevante nei loro

<sup>(32)</sup> In tal senso, in giurisprudenza, Cons. di Stato, Sez. IV, 9 dicembre 1975, n. 1195, cit., ed in dottrina, DANIELE, *L'atto amministrativo recettizio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 826 ss., 885.

<sup>(33)</sup> ALIBARDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 302.

confronti (l'iscrizione negli elenchi catastali per la legge n. 778 del 1922 e) la trascrizione nei registri immobiliari <sup>(34)</sup>).

Anche per quanto attiene alla trascrizione del vincolo nei registri immobiliari sussistono perplessità, dovute alla circostanza che alla trascrizione non può qui riconoscersi la funzione tipica di risoluzione del contrasto tra più aventi causa dallo stesso titolare. Con riferimento alla normativa precedente alla legge n. 1479/39, la giurisprudenza aveva affermato: « ... la funzione della trascrizione nei registri della conservatoria delle ipoteche e della iscrizione nei registri catastali non incide sulla efficacia del provvedimento di vincolo il quale diviene operativo nei confronti dei terzi non appena viene emanato, ma rende possibile due specie di registrazioni da valere esclusivamente come mezzi attraverso i quali vengono apprestate al pubblico fonti di conoscenza dell'avvenuta impostazione del vincolo » <sup>(35)</sup>.

Nel vigore della legge n. 1497/39 la tesi della pubblicità-notizia della trascrizione non appare più condivisibile. Già la citata giurisprudenza non aveva ommesso di segnalare la diversa formulazione normativa, che subordina l'operatività del vincolo alla pubblicità; ed in effetti l'art. 6, secondo comma, dispone testualmente che « la *dichiarazione trascritta* ... ha efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore ». Il carattere pubblico e reale del vincolo non vale ad eliminare tale dato testuale, tanto più che v'è coerenza di regime tra l'imposizione originaria del vincolo, per la quale non è sufficiente l'approvazione dell'elenco ma è necessaria la notificazione, sia pure ad uno degli interessati, e l'efficacia nei confronti dei successivi interessati, per i quali si richiede un diverso adempimento pubblicitario. Proprio la natura reale della certazione dell'interesse pubblico, d'altra parte,

<sup>(34)</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 10 ottobre 1956, n. 619, in *Cons. St.*, 1956, I, 1250.

<sup>(35)</sup> Cons. di Stato, Ad. Pl., 9 luglio 1968, n. 21, in *F.I.*, 1969, III, 58, con nota parzialmente difforme, sul punto, di PROTO PISANI, il quale conclude nel senso dell'efficacia del vincolo verso i terzi anche in caso di mancata trascrizione o di trascrizione invalida, con conseguente possibilità per l'amministrazione di ordinare la demolizione e col solo temperamento per il terzo di vedersi esentato in tal caso dall'obbligo del risarcimento o del pagamento d'indennità. In questo senso potrebbe parlarsi di inopponibilità al terzo del vincolo non trascritto, concetto inapplicabile invece nel suo significato civilistico per la natura pubblica del provvedimento. Aderiscono a tale impostazione anche nel regime attuale ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 340.

impone che del vincolo sia data pubblicità attraverso i registri immobiliari<sup>(36)</sup>.

In difetto ben potrà il vincolo — naturalmente — essere rinotificato al nuovo proprietario o possessore o detentore, ma la sua efficacia opererà *ex nunc*. Esso sarà comunque legittimo ed idoneo ad evitare la prosecuzione di opere suscettibili di aggravare l'immutazione del bene<sup>(37)</sup>.

### § 3. LA MOTIVAZIONE DEL VINCOLO.

Il provvedimento che impone il vincolo di bellezza naturale dev'essere, naturalmente, motivato. Trattandosi di esercizio di discrezionalità tecnica, la motivazione dovrà, peraltro, tendere non all'esplicazione di una scelta compiuta dall'amministrazione, bensì alla constatazione, nel caso concreto, dei requisiti culturali ed estetici, dai quali emerge il notevole interesse pubblico alla sua tutela.

Proprio per tale ragione, la motivazione potrà essere succinta, essendo sufficiente l'individuazione dei tratti essenziali che connotano il particolare pregio del bene e che ne consentono la comprensione nella categoria astratta prevista dal legislatore<sup>(38)</sup>.

Tale criterio di congruità della motivazione, porta a ritenere rilevante anche la notorietà del pregio ambientale rivestito dai beni oggetto del vincolo ai fini dell'imposizione del vincolo<sup>(39)</sup>.

Non è invece sufficiente la mera riproduzione nell'atto della definizione legislativa<sup>(40)</sup>. In caso, poi, di presentazione di opposizioni, pur non rivestendo queste ultime carattere contenzioso e pur non dovendo quindi l'atto conclusivo del procedimento motivare puntualmente sulla loro reiezione, è tuttavia necessario che dall'atto medesimo emerga l'intervenuta valutazione da parte dell'amministrazione delle circostanze di fatto rappresentate con le

<sup>(36)</sup> In tal senso, per gli immobili d'interesse artistico e storico, PIVA, *Cose d'arte*, in *Enc. dir.*, vol. XI, 1972, 105.

<sup>(37)</sup> TAR Lazio, Sez. II, 16 febbraio 1985, n. 254, in *F.A.*, 1985, 1173.

<sup>(38)</sup> Cons. di Stato, Sez. IV, 29 agosto 1964, n. 423.

<sup>(39)</sup> Cons. di Stato, Sez. I, 19 aprile 1967, n. 736.

<sup>(40)</sup> Cons. di Stato, Sez. I, 15 luglio 1964, n. 1569, in *Cons. St.*, 1966, I, 855; *Id.*, 8 maggio 1964, n. 906, in *Cons. St.*, 1966, I, 410.

opposizioni <sup>(41)</sup>. In ogni caso la valutazione del pregio ambientale, in quanto espressione di discrezionalità tecnica, non è sindacabile nel merito, se non appaia errata nei presupposti e manifestamente illogica e contraddittoria <sup>(42)</sup>.

#### § 4. LA CONSEGUENZA DELL'IMPOSIZIONE DEL VINCOLO: IL NULLA-OSTA.

L'impostazione del vincolo ambientale non determina il divieto assoluto d'introdurre modificazioni nei beni tutelati, ma solo l'onere per il proprietario od il possessore di munirsi del previo nulla-osta dell'amministrazione. Il bene dunque è sottoposto ad un regime autorizzatorio, volto a verificare che la sua utilizzazione non risulti in contrasto con l'interesse pubblico, che pure ad esso è collegato.

L'autorizzazione, imposta dagli artt. 7 della legge n. 1497 del 1939, 15 e 16 del r.d. n. 1357 del 1940, era necessaria non solo per l'attività di trasformazione edilizia ma per qualunque innovazione si intenda apportare al bene vincolato, anche se si tratti d'introdurre addizioni precarie <sup>(43)</sup> o non soggette a concessione edilizia <sup>(44)</sup> o di attività rurali, quali il taglio delle piante per naturale deperimento <sup>(45)</sup>.

Peraltro l'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, che ha introdotto i commi 8 e 12 dell'art. 82 del D.P.R. n. 616 del 1977 ha modificato tale impostazione, disponendo che nei boschi vincolati dalla medesima legge sono consentiti: il taglio culturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione previsti ed autorizzati in base alle norme vigenti in materia (comma 8); che l'autorizzazione dell'art. 7 citato non è richiesta per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici, nonché per l'attività agro-silvo-pastorale che non comporti alterazioni permanenti allo stato dei luoghi (per la presenza di costruzioni edilizie od altre opere civili) e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio.

<sup>(41)</sup> Cons. di Stato, Sez. II, 17 maggio 1978, n. 925, in *Cons. St.*, 1980, I, 798.

<sup>(42)</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 1° agosto 1986, n. 605, in *Cons. St.*, 1986, I, 1237.

<sup>(43)</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 21 giugno 1983, n. 511, in *Cons. St.*, 1983, I, 786.

<sup>(44)</sup> C.Si., 23 dicembre 1988, n. 258, in *Giur. amm. sic.*, 1988, 36.

<sup>(45)</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 16 dicembre 1977, n. 931, in *Cons. St.*, 1977, I, 1977.

Mentre la disposizione del comma 8 non ha natura di carattere generale, trovando applicazione solo ai beni vincolati dalla legge medesima, per i quali le attività connesse ad una corretta gestione del bosco e della foresta saranno soggetti solo all'approvazione delle autorità preposte al vincolo forestale, portata generale ha invece la disposizione del comma 12.

Tale norma è apparsa ai primi commentatori<sup>(46)</sup> in parte priva di contenuto innovativo, laddove fa riferimento alle attività che non immutano l'esteriorità del bene, cui faceva riferimento anche l'art. 7, mentre è apparsa (quanto meno) mal formulata nella restante parte. Se la prima critica appare sostanzialmente condivisibile, pur dovendosi riconoscere che la nuova formulazione individua più specificamente le attività esenti da autorizzazione, non altrettanto può dirsi per il secondo rilievo.

Ed infatti, ai fini che qui interessano il vincolo ambientale e quello idrogeologico continuano ad apparire distinti ed autonomi. Certo l'esclusione di una qualsiasi incidenza dell'opera o dell'attività sull'assetto idrogeologico, effettuata dall'autorità deputata a gestire quel vincolo, potrà essere disattesa dall'organo che valuta l'impatto paesistico. Ma non v'è dubbio che la formulazione della norma tende innanzitutto ad escludere dall'onere dell'autorizzazione una serie di attività connesse alla conduzione di quei beni e che, per l'assenza di manufatti edilizi e altre opere civili o per la modesta incidenza sul territorio, non risultano in grado di alterarne le caratteristiche.

D'altra parte, trattandosi nella specie di verificare l'ammissibilità dell'intervento sotto un profilo meramente estetico, ciò che rileva ai fini della necessità o meno dell'autorizzazione in esame è l'astratta possibilità della incidenza dell'opera o dell'attività sull'assetto idrogeologico, a prescindere dalla circostanza che un vincolo di tale natura sussista sull'area e che l'attività prospettata sia conforme o meno al vincolo medesimo.

Per ottenere l'autorizzazione, l'interessato deve presentare all'amministrazione i progetti dei lavori che intenda realizzare, ed astenersi dal mettervi mano fino al rilascio dell'autorizzazione (art. 7 cit.); la richiesta dovrà comunque rappresentare lo stato attuale dei luoghi e le linee essenziali delle opere che si vogliono intraprendere, in modo tale che si possa apprezzare in

<sup>(46)</sup> ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., *Appendice di commento alla legge 8 agosto 1985 n. 431*, 20 ss.

che cosa precisamente consista la modificazione che l'esteriore aspetto dell'immobile possa subire per effetto dei progettati lavori.

L'art. 82, comma 9, del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, come modificato dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431 prevede un termine di sessanta giorni dalla presentazione del progetto per la pronuncia sulla richiesta. A differenza del termine di tre mesi (generalmente ritenuto ordinatorio) previsto dall'art. 7 della legge n. 1497 del 1939, decorso il quale l'interessato non poteva iniziare i lavori ma solo far constare, nei modi di rito, il silenzio-rifiuto, per l'eventuale successivo ricorso in sede giurisdizionale<sup>(47)</sup>, il citato art. 82 espressamente qualifica il nuovo termine come perentorio. Si tratta di norma che, per la sua formulazione letterale, deve intendersi riferita alla generalità delle ipotesi nelle quali trova applicazione il citato art. 7.

Anche nella nuova formulazione, il decorso del termine non consente l'esecuzione dei lavori. L'interessato avrà due rimedi in caso d'inerzia della Regione: potrà, a norma della stessa disposizione, innanzitutto chiedere l'autorizzazione direttamente al Ministero dei Beni culturali e ambientali, entro il termine (perentorio) di trenta giorni dalla scadenza infruttuosa del termine concesso alla Regione.

Quanto a quest'ultimo, deve ritenersi che la sua perentorietà non implichi l'esaurimento del potere di provvedere sull'istanza, ma solo il possibile ricorso all'organo statale, perché provveda direttamente. v. *fn. 107*

Né, come s'è detto, questo è l'unico rimedio esperibile, essendo sempre possibile far constare il silenzio-rifiuto della Regione. Anzi a tale strumento si dovrà ricorrere ove sia decorso il termine per l'istanza diretta al Ministero.

Il potere dell'amministrazione in ordine al nulla-osta ambientale non si esaurisce nell'alternativa tra rilascio e diniego, essendo espressamente prevista — sia pure come mera facoltà dell'amministrazione<sup>(48)</sup> — la formulazione di « consigli » volti ad armonizzare l'intervento con l'ambiente circostante (art. 16 del regolamento). Per la stessa ragione e per esigenze di economicità dell'azione amministrativa, deve ritenersi legittimo l'eventuale rilascio del-

<sup>(47)</sup> TAR Toscana, 16 maggio 1980, n. 270, in *TT.AA.RR.*, 1980, I, 2600.

<sup>(48)</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 1° aprile 1977, n. 366, in *Cons. St.*, 1977, I, 625; *Id.*, 18 marzo 1977, n. 264, *ibidem*, 385; peraltro, Cons. di Stato, Sez. VI, 2 marzo 1983, n. 110 ha affermato che quando dopo molti anni di inutili tentativi da parte dell'interessato di specifica, da cui traspaiano i criteri generali ai quali l'istante si sarebbe dovuto attenere.

l'autorizzazione condizionata a determinate modifiche al progetto, che lo rendano compatibile col pregio ambientale (<sup>49</sup>).

Quanto all'ampiezza del potere discrezionale devoluto all'amministrazione, va premesso che il rilascio di nulla-osta non presuppone la rivalutazione dell'interesse pubblico sotteso al vincolo, già valutato al momento dell'imposizione di quest'ultimo, anche in relazione all'interesse contrapposto del privato (art. 9 della legge), ma consiste nella verifica in concreto della compatibilità dell'intervento prospettato con la salvaguardia del pregio ambientale (<sup>50</sup>).

Il diniego del nulla-osta dovrà naturalmente esplicitare le ragioni della ritenuta incompatibilità, ma il giudizio in esso insito, attenendo al merito dell'azione amministrativa, non potrà essere sindacato in sede giurisdizionale, salvi i generali limiti della razionalità e dell'adeguata istruttoria (<sup>51</sup>). Correttamente la giurisprudenza ha sottolineato che l'obbligo della motivazione sussiste non solo in caso di diniego, ma anche in ipotesi di rilascio dell'autorizzazione (<sup>52</sup>).

#### § 5. I PIANI PAESISTICI.

Per quanto attiene alle bellezze d'insieme, l'art. 5 della legge prevede la facoltà dell'amministrazione (originariamente del Ministro della Pubblica Istruzione) di disporre un *piano territoriale paesistico*, al fine di stabilire (art. 23 del regolamento):

- 1) le zone di rispetto;
- 2) il rapporto fra aree libere e aree fabbricabili in ciascuna delle diverse zone della località;
- 3) le norme per i diversi tipi di costruzione;
- 4) la distribuzione e il vario allineamento dei fabbricati;
- 5) le istruzioni per la scelta e la varia distribuzione della flora.

Tali piani, che non hanno avuto fortuna anche per il loro carattere

(<sup>49</sup>) Cons. di Stato, Sez. VI, 5 giugno 1979, n. 435, in *Cons. St.*, 1979, I, 1098

(<sup>50</sup>) Cons. di Stato, Sez. IV, 10 marzo 1965, n. 276, in *Cons. St.*, 1965, I, 410.

(<sup>51</sup>) Cons. di Stato, Sez. IV, 29 settembre 1966, n. 629.

(<sup>52</sup>) Cons. di Stato, Sez. VI, 19 maggio 1981, n. 221, in *Cons. St.*, 1981, I, 563.

meramente facoltativo<sup>(33)</sup>, sono finalizzati ad impedire che le aree in questione siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza naturale. Nella loro funzione originaria non v'è dubbio che essi assumessero il ruolo di predeterminazione dei canoni di utilizzazione dei beni tutelati, esprimendo, così, in un momento di pianificazione globale, quella potestà autorizzatoria altrimenti spettante di volta in volta al singolo Soprintendente. Né può negarsi che lo strumento del piano risulti particolarmente adatto per le bellezze d'insieme, nelle quali, come s'è detto, non è di per sé vietata l'edificazione od altra utilizzazione, ma solo è imposta la previa autorizzazione della competente autorità, sicché vi saranno aree da assoggettare a rigorosa conservazione ed aree nelle quali potrà ammettersi l'innovazione, ma con determinati limiti e cautele (zonizzazione).

Neppure può revocarsi in dubbio, peraltro, che tale pianificazione per le sue prescrizioni e per la sua incidenza sulla gestione del territorio si presentasse particolarmente affine alla pianificazione urbanistica. Era dunque fatale, una volta intervenuto il passaggio delle competenze urbanistiche alle Regioni, nella più volte ricordata indecisione di fondo sullo strumento migliore per la tutela ambientale, che detti piani fossero assimilati agli strumenti urbanistici. Ed infatti con il D.P.R. 15 gennaio 1978 n. 8, la competenza ad adottare ed approvare i piani paesistici fu trasferita, unitamente alle competenze urbanistiche, dallo Stato alle regioni. Lo Stato riservava a sé, quale funzione di indirizzo e di coordinamento, l'individuazione delle linee fondamentali di sviluppo del territorio, con riferimento alla tutela ambientale, paesistica ed ecologica (art. 9, comma 7, n. 1).

Tale trasferimento di competenze ha accentuato la valenza urbanistica del piano paesistico, non più rimesso ad un organo per il quale la tutela ambientale si atteggia ad interesse primario, bensì ad un ente, la Regione, che ha funzioni pianificatorie rispetto a tutti gli interessi, pubblici e privati, che convergono sul territorio<sup>(34)</sup>. Tale evoluzione si è accentuata in forza della legge 8 agosto 1985, n. 131, che devolve — come si vedrà — a *piani paesistici* o a *piani urbanistico-territoriali* con specifica considerazione dei

<sup>(33)</sup> Cons. di Stato, Sez. I, 6 giugno 1969, n. 1165, in *Cons. St.*, 1970, 2112.

<sup>(34)</sup> Nel senso della legittimità del conferimento alle Regioni dell'adizione ed approvazione del piano paesistico, a causa della ritenuta connessione di quest'ultimo con la materia urbanistica: Corte Costituzionale, 24 luglio 1972, n. 141, in *Foro it.*, 1972, I, 3348; in dottrina ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, 642.

valori paesistici ed ambientali il compito di dettare la normativa d'uso e di valorizzazione ambientale dei beni vincolati dalla legge medesima. Può altresì constatarsi che le Regioni, quando hanno legiferato in questa materia, hanno attratto il piano paesistico nella disciplina urbanistica, tanto più che in quest'ultima la tutela del valore ambientale, ancorché non esclusiva, assume comunque un rilievo preminente e che anche i progetti di legge riguardanti altri beni ambientali, quali i parchi, tendono ad introdurre nella pianificazione dell'utilizzazione di tali beni di ampie dimensioni il concetto di zonizzazione ed a rinviare ad una disciplina concordata tra autorità urbanistica ed autorità preposta al vincolo la regolamentazione delle aree nelle quali l'innovazione non è completamente interdetta (*infra*, pag. 87, nota 25).

§ 6. RAPPORTI TRA VINCOLO AMBIENTALE E DISCIPLINA URBANISTICA: LA CONCESSIONE EDILIZIA E LA SANATORIA DEGLI ABUSI EDILIZI.

Particolare rilievo assume, nei confronti dell'utilizzazione di un bene vincolato, la convergenza di diversi poteri pubblici sul bene medesimo. Così, per quanto attiene all'attività edilizia e di trasformazione del suolo, l'interessato dovrà munirsi di autorizzazione ambientale e di concessione edilizia.

In proposito si è andato affermando il principio della separazione ed autonomia dei relativi procedimenti ed atti, con la conseguenza che l'esercizio dell'attività di modificazione del bene dovrà essere preceduta, a cura dell'interessato, da tutti i provvedimenti necessari secondo le varie competenze. Nulla-osta e concessione edilizia si fondano infatti su presupposti diversi e tutelano interessi pubblici distinti<sup>(25)</sup>.

Da tale autonomia si sono fatte discendere le seguenti conseguenze:

a) ai fini della liceità di una costruzione da erigere in zona sottoposta a vincolo paesistico, il rilascio della licenza edilizia non esonera l'interessato dall'obbligo di richiedere l'autorizzazione paesistica;

b) è legittimo il diniego d'autorizzazione ai fini paesistici, anche se per la realizzazione dell'opera non sia necessaria o sia stata comunque rilasciata la licenza edilizia;

<sup>(25)</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 13 febbraio 1987, 191, in *Cons. St.*, 1987, I, 191; Id., 30 settembre 1980, n. 793, *ibidem*, 1980, I, 1193; Id., 16 giugno 1979, n. 741, *ibidem*, 1979, I, 1192.

c) l'autorizzazione ai fini paesistici è revocabile fino al rilascio della licenza edilizia;

d) l'omessa impugnazione dell'autorizzazione a fini paesistici per violazione del piano territoriale paesistico comporta l'impossibilità di dedurre i medesimi vizi nei confronti della licenza edilizia.

Peraltro, poiché si tratta di incidere sul medesimo bene; il principio non comporta la necessaria insensibilità di un'autorità al regime del medesimo bene relativo ad interessi pubblici diversi.

Così deve osservarsi che l'art. 25 del regolamento di cui al R.D. n. 1357 del 1940, nell'ottica di una preminenza legislativa della tutela ambientale sugli interessi più comunemente urbanistici e con riferimento alle bellezze d'insieme, stabiliva che « ...i sindaci non possono concedere licenza di costruzione se non *previo favorevole avviso della competente Soprintendenza* ». All'epoca dell'emanazione di quella norma, del resto, non era ancora stata emanata la legge urbanistica (legge 17 agosto 1942, n. 1150) e tanto meno raggiunta la più completa concezione di tale materia, accolta dalle attuali disposizioni (art. 80 del D.P.R. 616/77). La giurisprudenza ha successivamente obliterato la natura del nulla-osta come presupposto del rilascio della licenza edilizia, per tradurlo in un necessario presupposto di liceità dell'attività espletata sul bene. <sup>(55)</sup>

Per quanto attiene poi alla valutazione dell'autorità preposta alla gestione del vincolo ambientale, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che, se in linea di principio il regime urbanistico del bene non incide sul giudizio dell'autorità medesima, quest'ultima tuttavia può accertare *incidenter tantum* l'inedificabilità dell'area, ove essa discenda da leggi o regolamenti o atti generali e si tratti quindi di operare una semplice verifica di fatto del divieto, con esclusione di qualunque valutazione discrezionale, sempre che non sia intervenuto già il rilascio della concessione edilizia <sup>(56)</sup>.

Tale indirizzo è stato recentemente ribadito dalla decisione 3 ottobre 1988 n. 8 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato <sup>(57)</sup>. Tale pronuncia, particolarmente significativa per il completo riesame del più generale rapporto tra urbanistica e tutela del paesaggio, muove dalla constatazione dell'attua-

<sup>(55)</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 16 giugno 1978, n. 741, in *Cons. St.*, 1978, I, 1192; v. tuttavia TAR Campania, 10 aprile 1989, n. 109 in *TT.AA.RR.*, 1989, I, 2011.

<sup>(57)</sup> In *Cons. St.*, 1988, I, 1149; la questione era stata rimessa all'Adunanza Plenaria dalla VI Sez., con l'ordinanza 3 marzo 1988, n. 311, in *F.A.*, 1988, 493.

(d) Ma vedi in proposito TAR Assezzo, 14/2/90 n° 10 in F.I., 1991, III, 461

le valenza generale della disciplina urbanistica e della conseguente contenenza in essa della tutela paesaggistica, per il carattere settoriale di quest'ultima, peraltro dotata di un valore estetico-culturale di natura primaria e quindi insuscettibile di essere subordinato a qualunque altro. La decisione rileva inoltre che l'ordine procedimentale delineato dal citato art. 25 del regolamento costituisce sequenza meramente ordinaria ma non necessaria e che v'è pregiudizialità logico-giuridica della valutazione urbanistica su quella paesistica, essendo il nulla-osta finalizzato all'edificazione, anche quando per iniziativa del privato esso sia autonomamente ed immediatamente richiesto. Da tali premesse la decisione trae la seguente conclusione: nell'ipotesi che il privato adisca direttamente l'autorità che tutela il vincolo, ben potrà quest'ultima per il principio dell'economia dei procedimenti e della possibilità di superare, attraverso la cognizione meramente incidentale, la rigida separazione delle competenze esclusive, accertare direttamente le cause urbanistiche che precludono, senza necessità di alcuna valutazione discrezionale, l'edificazione.

Il coordinamento delle competenze urbanistiche e di tutela dei beni ambientali si è recentemente posto anche con riferimento al « condono » delle opere abusive. In particolare la sanatoria degli abusi è stata ammessa solo quando l'abuso non fosse incompatibile con quella tutela. In particolare, dal disposto degli artt. 32 e 33 della legge 2 febbraio 1985, n. 47, emerge la seguente disciplina:

a) è ammissibile il condono per opere realizzate su aree vincolate ai fini ambientali precedentemente alla realizzazione dell'opera, quando a tale vincolo non consegua (ed è la norma, se si eccettuano alcune previsioni relative ai parchi ed ai pochi piani territoriali paesistici approvati ai sensi dell'art. 5 della legge n. 1497 del 1939) l'assoluta inedificabilità dell'area<sup>(58)</sup>;

b) per la sanatoria è richiesto il parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo;

c) tale parere, che deve necessariamente ritenersi comprensivo dell'autorizzazione richiesta dal vincolo, condiziona il rilascio della sanatoria e deve

(58) PAGANO, *Le nuove sanzioni urbanistico-edilizie*, Milano, 1988, 235 ss. Si veda anche TAR Lazio, 20 settembre 1989, n. 1270, in F.A., 1990, I, 1559.

essere espresso entro centocinquanta giorni dalla domanda, termine decorso il quale il parere stesso si intende negato (silenzio-rifiuto).

#### § 7. I RIMEDI INTERINALI: DIFFIDA E SOSPENSIONE

Gli artt. 8, 9 e 10 della legge n. 1497 del 1939 prevedono istituti di carattere cautelare e ne disciplinano i relativi effetti<sup>(59)</sup>. Detti istituti consistono nella: a) diffida dall'eseguire, senza preventiva autorizzazione, lavori capaci comunque di recare pregiudizio all'attuale stato esteriore delle cose e località protette dalla legge; b) sospensione dei lavori già iniziati, anche quando non sia stata preventivamente emanata la diffida.

Tali rimedi cautelari prescindono dalla intervenuta inclusione delle cose o località negli elenchi, sicché la sussistenza o meno del vincolo già intervenuto determina, secondo recente giurisprudenza, non l'illegittimità dell'atto cautelare, ma la sua riconduzione alla fattispecie dell'art. 7, invece che dell'art. 8<sup>(60)</sup>.

Ove manchi la previa imposizione del vincolo, il provvedimento cautelare dovrà essere fondato, naturalmente, sulla valutazione del pregio paesistico del bene. Ma si tratterà, stante il carattere interinale del rimedio, di valutazione necessariamente sommaria, da esporre comunque in motivazione (art. 17, u.c., del regolamento)<sup>(61)</sup>.

Altri presupposti di legittimità sono costituiti dall'urgenza e dalla non ancora intervenuta ultimazione dell'opera. Quanto al primo requisito, esattamente si è rilevato che esso costituisce la giustificazione normativa della previsione dell'istituto, più che un presupposto da accertare nel procedimento, anche per la durata temporalmente limitata del rimedio, destinato a decadere dopo tre mesi o a consolidarsi definitivamente<sup>(62)</sup>.

<sup>(59)</sup> In generale sul potere cautelare: Cons. di Stato, VI, 10 giugno 1987, n. 395, in *Cons. St.*, 1987, I, 908; TAR Campania, Salerno, 18 maggio 1987, n. 177, in *F.A.*, 1987, 3088.

<sup>(60)</sup> Cons. St., VI, 10 giugno 1987, n. 395, in *Cons. St.*, 1987, I, 908; *Id.*, 18 maggio 1979, n. 370, in *F.I.*, 1980, III, 8. *Contra*, *Id.*, 4 maggio 1971, n. 381; *Id.*, 27 marzo 1957, n. 125, in *Cons. St.*, 1957, I, 409, e, in dottrina, ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 627.

<sup>(61)</sup> Sulla motivazione, Cons. St., IV, 22 dicembre 1964, n. 1572, in *Cons. St.*, 1964, I, 2179; *Id.*, VI, 24 ottobre 1962, n. 694, *ibidem*, 1962, I, 1630; *Id.*, 27 marzo 1957, n. 125, *ibidem*, 1957, I, 409.

<sup>(62)</sup> Cons. St., VI, 16 dicembre 1952, n. 973, in *Cons. St.*, 1952, I, 1685.

Quanto al secondo, invece, non sembra condivisibile la qualificazione della mancata ultimazione dell'opera come requisito necessario a radicare il potere dell'amministrazione<sup>(63)</sup>. Si tratta, invece, di un normale presupposto di corretto esercizio del potere, il cui difetto comporterà l'illegittimità dell'atto, ferma restando la possibilità dell'intimato di contestare eventuali provvedimenti successivi che si fondino sul carattere preventivo della diffida rispetto all'ultimazione dei lavori (ad. es. art. 10 e 15 della legge n. 1497 del 1939). Invero, non sembra possa farsi discendere dalla mancata contestazione della diffida nei termini la definitività dell'accertamento circa la citata situazione di fatto, e cioè sulla non ancora intervenuta ultimazione dei lavori.

Quest'ultima, d'altra parte, non potrà, a questi fini, dirsi realizzata sulla base di un'astratta considerazione del quadro più o meno definitivo dell'intervento, ben essendo possibile, come è stato osservato, che il pregiudizio alla bellezza naturale discenda dalle rifiniture<sup>(64)</sup>. Si tratta di un giudizio necessariamente variabile in relazione alla situazione di fatto.

La natura del provvedimento cautelare e la competenza ad emetterlo discendono dalla soluzione data agli analoghi problemi in tema di imposizione del vincolo definitivo (*supra* pagg. 47 e 54). Il provvedimento cautelare ha dunque natura di atto recettizio<sup>(65)</sup> e la competenza è ora delegata alle Regioni (art. 82, comma 1, lett. e), salvo il potere del Ministro per i beni culturali e ambientali di « inibire lavori o disporre la sospensione, quando essi rechino pregiudizio a beni qualificabili come bellezze naturali anche

(63) *Contra*, ALIBARDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 622, sul presupposto di una analogia col fenomeno del provvedimento di espropriazione non preceduto dalla dichiarazione di pubblica utilità, che peraltro è atto dal quale discende una peculiare qualificazione della cosa, cioè l'espropriabilità, con conseguente soggezione di un diritto, che nasce assoluto, al potere ablatorio dell'amministrazione, fattispecie non rinvenibile nel caso di specie. Sull'ultimazione dei lavori, Cons. St., VI, 4 dicembre 1973, n. 564, in *Cons. St.*, 1973, I, 1493; *Id.*, 6 giugno 1962, n. 469, *ibidem*, 1962, I, 1254; *Id.*, 13 luglio 1963, n. 1910, *ibidem*, 1964, I, 141; Cass., 12 febbraio 1965, n. 220, in *F.I.*, 1965, I, 1294.

(64) ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 622.

(65) L'urgenza del provvedimento e la sua finalità cautelare rendono qui ancora più evidente la necessità di ampliare il numero dei possibili destinatari dell'atto, fino a ricomprendervi chi materialmente esegue le opere, Cons. di Stato, VI, 14 novembre 1969, n. 712, in *Cons. St.*, 1969, I, 2296. Sul carattere recettizio dell'atto e sulle modalità di comunicazione, Cons. St., VI, 14 novembre 1969, n. 712, in *Cons. St.*, 1969, I, 2296; *Id.*, 24 ottobre 1962, n. 694, *ibidem*, 1962, I, 1630.

indipendentemente dalla loro inclusione negli elenchi » (art. 82, comma 4) <sup>(66)</sup>.

Gli effetti del provvedimento cautelare consistono nella sottoposizione del bene, sia pure in via interinale, alla disciplina che conseguirebbe alla notificazione del vincolo definitivo. In particolare, non potrà essere eseguita alcuna trasformazione senza la previa autorizzazione. Ma è chiaro, anche a questo proposito, che il carattere cautelare del provvedimento e l'esigenza di salvaguardare il bene ambientale in attesa della definitiva valutazione del suo pregio, renderanno più ampiamente discrezionale, in senso restrittivo, il rilascio dell'autorizzazione.

L'art. 9 della legge n. 1497 del 1939 dispone che il provvedimento cautelare si intende revocato se entro il termine di tre mesi non sia comunicato all'interessato il parere favorevole all'apposizione del vincolo definitivo. Entro il termine, dunque, il parere dovrà non solo essere emesso ma anche comunicato. Espletato tale incombenza, la misura cautelare si consolida e contestualmente rimane avviato il procedimento ordinario di imposizione del vincolo. Decorso, invece, infruttuosamente il termine, la misura cautelare cesserà di avere effetto *ex nunc* e non potrà essere reiterata se non in presenza di nuove circostanze (art. 21 R.D. 3 giugno 1940, n. 1357) <sup>(67)</sup>.

Il comma 2 dell'art. 9 dispone che il provvedimento cautelare è considerato definitivo dal trentesimo giorno decorrente dalla notifica dell'approvazione del vincolo da parte della Commissione provinciale. Si tratta di norma di difficile interpretazione. Sicuramente il riferimento alla definitività dell'atto è ormai inidoneo a protrarre a tale data il rimedio giurisdizionale, non operando più tale presupposto processuale. Piuttosto deve ritenersi che la norma non imponga, bensì consenta all'interessato di attendere questo evento per l'attivazione del ricorso, pur potendo egli azionarlo immediatamente dopo la cognizione del rimedio cautelare, stante l'immediata lesività di quest'ultimo <sup>(68)</sup>. Potrebbe in effetti risultare utile all'interessato attendere lo sviluppo del procedimento di consolidamento della misura cautelare, che

<sup>(66)</sup> Sulla competenza, TAR Lazio, II, 30 luglio 1987, n. 1316; Cons. di Stato, VI, 10 giugno 1987, n. 395, in *Cons. St.*, 1987, I, 908; ID., 26 ottobre 1979, *ibidem*, 1979, I, 1453.

<sup>(67)</sup> ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 625. Sulla rinnovazione, in giurisprudenza, Cons. St., 18 giugno 1958, n. 459, in *Cons. St.*, 1958, I, 699.

<sup>(68)</sup> Cons. di Stato, VI, 26 giugno 1957, in *Rass. giur. ed.*, 1958, I, 280.

potrebbe portare alla caducazione spontanea dell'atto<sup>(69)</sup>. In nessun caso, comunque, la definitività menzionata dall'art. 9 significa conclusione del procedimento di imposizione del vincolo.

Le opere realizzate successivamente all'emanazione del provvedimento cautelare ed in violazione di quest'ultimo sono abusive e cometai sanzionate secondo la generale disposizione dell'art. 15 della legge n. 1497 del 1939. La stessa legge, peraltro, all'art. 10 contempla l'ipotesi che alcune opere siano state realizzate priva dell'inibitoria o dell'ordine di sospensione su bene non precedentemente vincolato e siano perciò lecite. Poiché tuttavia anche tali opere possono risultare pregiudizievoli per la tutela del bene, la legge autorizza l'amministrazione — una volta intervenuto il vincolo definitivo<sup>(70)</sup> — alla loro demolizione a proprie spese, mentre legittima il possessore del bene a richiedere il rimborso delle spese sostenute fino al momento della notifica della sospensione. Si tratta naturalmente di indennizzo e non di risarcimento del danno<sup>(71)</sup>.

L'ordine di demolizione ai sensi dell'art. 15 della stessa legge deve, invece, essere preceduto dall'ordine di sospensione quando il bene non sia stato in precedenza vincolato, posto che solo dopo quell'ordine viene meno la presunzione di buona fede del possessore<sup>(72)</sup>.

## § 8. GLI ILLECITI E LA LORO REPRESSIONE.

### 8.1 — *Le sanzioni amministrative: demolizione e indennizzo.*

In caso di violazione degli obblighi derivanti dalla legge o da provvedimenti dell'autorità a tutela delle bellezze naturali, l'amministrazione può disporre la demolizione, a spese del trasgressore, delle opere abusivamente eseguite o, alternativamente, il pagamento di un'indennità (art. 15 della legge n. 1497 del 1939).

Le sanzioni di cui al citato art. 15 sono irrogate in caso di modificazione

<sup>(69)</sup> Nel senso, invece, che il rimedio giurisdizionale in caso di differimento sarebbe limitato solo all'effetto di convalidazione: ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 626.

<sup>(70)</sup> Cons. St., VI, 4 giugno 1969, n. 242, in F.A., 1969, I, 2, 566.

<sup>(71)</sup> ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 627.

<sup>(72)</sup> Cons. di Stato, VI, 4 maggio 1971, n. 381; Id., VI, 4 giugno 1969, n. 242.

abusiva dei luoghi. Non è stata ritenuta sufficiente l'incisione di alberi compiuta da ignoti<sup>(73)</sup>; né il mutamento di destinazione<sup>(74)</sup>.

Come sono indipendenti, in linea di principio, i provvedimenti amministrativi a tutela del vincolo paesistico e dell'assetto urbanistico, così sono indipendenti anche le conseguenze delle loro violazioni<sup>(75)</sup>.

La scelta tra le due sanzioni, quella ripristinatoria e quella pecuniaria, è affidata alla discrezionalità dell'amministrazione in funzione della misura che quest'ultima riterrà più adeguata alla tutela delle bellezze naturali e panoramiche. E poiché quest'ultimo profilo rientra nel merito amministrativo, la giurisprudenza normalmente ha escluso la necessità della motivazione ed ha affermato l'insindacabilità della scelta, tranne che per vizi logici o per travisamento dei fatti<sup>(76)</sup>. Talora la motivazione dell'incompatibilità delle opere col pregio del bene è stata richiesta per giustificare la scelta della demolizione, in quanto più gravosa per l'interessato<sup>(77)</sup>.

L'ambito dell'onere di motivazione è naturalmente collegato alla sindacabilità giurisdizionale della scelta e quindi alla sussistenza di contrapposti interessi legittimi (soggetto leso dal provvedimento e controinteressati), salva la sussistenza di controlli oggettivi sull'attività dell'amministrazione.

Tale considerazione sembra giustificare la mancata affermazione in giurisprudenza di un principio richiamato da autorevole dottrina, secondo cui la scelta della sanzione pecuniaria dovrebbe essere congruamente motivata al fine di evitare la compromissione dell'ambiente, rispetto alla cui tutela essa è obiettivamente meno garantistica<sup>(78)</sup>.

Peraltro detto orientamento potrebbe ora trovare una più concreta applicazione in seguito al riconoscimento del potere di ricorrere al giudice amministrativo da parte di associazioni ambientaliste (art. 18 l. n. 349 del 1986).

Presupposto dell'esercizio del potere sanzionatorio ex art. 15 della legge n. 1497 del 1939 è la natura abusiva delle opere. Non è quindi necessario che il provvedimento sanzionatorio sia preceduto dalla sospensione o dalla

(73) Cons. St., VI, 16 ottobre 1970, n. 675; Id., Sez. IV, 8 novembre 1974, n. 1034.

(74) Id., VI, 2 febbraio 1971, n. 72, in *Cons. St.*, 1971, I, 170.

(75) Cons. St., IV, 2 luglio 1974, n. 524, in *Cons. St.*, 1974, I, 884.

(76) Cons. St., VI, 29 marzo 1983, n. 162, in *Riv. giur. ed.*, 1983, I, 740; Id., 30 novembre 1979, n. 835, *ibidem*, 1980, I, 632.

(77) Cons. St., VI, 21 novembre 1980, n. 1120, in *F.A.*, 1980, I, 1965.

(78) ALIBARDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 664.

diffida, se il vincolo sul bene già di per sé vieti l'immutazione dei luoghi. La previa emanazione di quei provvedimenti cautelari è invece necessaria se il bene modificato non sia ancora vincolato. Ciò non toglie che anche l'opera realizzata precedentemente all'adozione della misura cautelare della sospensione o all'applicazione del vincolo possa essere demolita se incompatibile col vincolo. Ciò che rileva, infatti, è l'inerenza dell'interesse pubblico al bene a prescindere dal provvedimento che lo dichiara. In questo ultimo caso la demolizione deve essere compiuta a spese dell'amministrazione ed il soggetto inciso dal provvedimento avrà diritto ad essere indennizzato delle spese sostenute per l'esecuzione dell'opera (arg. ex art. 10) <sup>(79)</sup>.

Destinatario dei provvedimenti sanzionatori è il trasgressore, cioè colui che non ottempera agli obblighi di legge o da provvedimento. Poiché, peraltro, la demolizione non ha funzione meramente punitiva ma è innanzitutto un rimedio ripristinatorio della situazione *qua ante* e poiché, d'altra parte, solo chi possiede la cosa è in grado di adempiere all'ordine, ancorché tale soggetto non coincida con l'autore dell'illecito, destinatario del provvedimento è colui che ha il potere di disporre del bene. Altrettanto deve ritenersi per l'ordine di pagamento di un'indennità. Del resto gli obblighi di rispetto dei vincoli gravanti sul bene hanno natura di onere reale, perché corrispondono a diritti della collettività sulla stessa *res*, oggetto anche di proprietà privata.

La giurisprudenza non è tuttavia univoca sul punto <sup>(80)</sup>.

L'intervento repressivo è atto dovuto, indipendentemente dalla concreta offesa al bene protetto. Quest'ultimo evento incide solo sulla scelta della sanzione da applicare <sup>(81)</sup>. Ne deriva che non è configurabile il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento o manifesta ingiustizia <sup>(82)</sup> e che la potestà sanzionatoria non si estingue per prescrizione o decadenza <sup>(83)</sup>.

<sup>(79)</sup> Mg in senso contrario v. Cons. St., IV, 30 luglio 1969, n. 418.

<sup>(80)</sup> Nel senso che l'ordine vada rivolto al proprietario costruttore, a nulla rilevando l'alienazione successiva: Cons. St., IV, 6 giugno 1972, n. 497, in *Cons. St.*, 1972, I, 895; nel senso invece che destinatario sia colui che ha edificato o fatto edificare, Cons. St., VI, 2 luglio 1971, n. 561; nel senso, infine, che sia comunque responsabile l'autore dell'illecito, impregiudicata rimanendo l'aggiuntiva responsabilità dell'attuale proprietario, Cons. St., 7 novembre 1978, n. 1150, in *Cons. St.*, 1978, I, 1729.

<sup>(81)</sup> Cons. St., V, 6 luglio 1971, n. 668; *Id.*, I, 5 aprile 1974, n. 2745.

<sup>(82)</sup> Cons. St., IV, 27 luglio 1973, n. 738.

<sup>(83)</sup> Cons. St., IV, 6 maggio 1975, n. 482.

Le sanzioni amministrative previste dall'art. 15 sono del tutto svincolate dai presupposti della sanzione penale, di cui all'art. 734 c.p., né condizionano l'azione di risarcimento del danno lamentato da terzi, soggetti pubblici o privati, come conseguenza della condotta illecita.

Quanto al primo profilo, la giurisprudenza ha osservato che mentre l'art. 734 c.p. presuppone la sussistenza del vincolo paesaggistico, un tale presupposto non è richiesto dall'art. 15 della legge 1497 del 1939. Pertanto il giudicato penale che assolve l'imputato non importa di per sé l'illegittimità dell'atto che irroga la sanzione amministrativa<sup>(84)</sup>. Nessuna preclusione può, poi, derivare dall'archiviazione disposta dal giudice penale<sup>(85)</sup>.

Quando al secondo profilo, il danno di terzi per l'esecuzione di opere in contrasto col pregio ambientale del luogo seguirà i principi generali e renderà possibile anche la costituzione di parte civile nel processo penale per la contravvenzione di cui all'art. 734 c.p.<sup>(86)</sup>.

Per quanto attiene più specificatamente alle due misure sanzionatorie, l'art. 15 prevede che ove la demolizione non sia eseguita spontaneamente, vi proceda l'amministrazione, addebitando poi le spese al trasgressore e recuperandole col procedimento dell'ingiunzione per le entrate patrimoniali.

Quanto, invece, all'indennità, essa va commisurata alla maggior somma tra danno arrecato e profitto conseguito mediante la trasgressione. L'indennità è fissata dall'amministrazione, cioè dalle regioni cui è stata trasferita la competenza dall'art. 82, comma 2 lett. f, del D.P.R. n. 616 del 1977, in base a perizia del Genio Civile o del Corpo forestale, assistiti dal Soprintendente. Deve ricordarsi, peraltro, che a norma dell'art. 7 del D.P.R. n. 616 del 1977, le regioni possono emanare in materia proprie norme di organizzazione.

Se il trasgressore non accetta l'indennità così determinata, interviene la valutazione insindacabile di un collegio di tre periti, due dei quali in rappresentanza dell'amministrazione e del trasgressore, il terzo nominato dal Presidente del Tribunale. Non si tratta, naturalmente, di arbitrato<sup>(87)</sup>, bensì di

(84) Cons. St., VI, 29 marzo 1983, n. 162, in *Riv. giur. ed.*, 1983, I, 470; *Id.*, 4 maggio 1971, n. 381.

(85) Cons. St., VI, 30 gennaio 1973, n. 28.

(86) ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 673; in giurisprudenza Cass., VI, 29 novembre 1971, Cerri, in *Riv. giur. ed.*, 1973, 416 ss.

(87) Così ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 669. In giurisprudenza, Cons. St., VI, 23 novembre 1971, n. 948.

perizia tecnica o arbitraggio, volto a definire semplicemente il *quantum* dell'indennità, integrando così l'oggetto del successivo provvedimento amministrativo <sup>(88)</sup>.

L'insindacabilità sta a significare che si tratta di valutazione di merito, affidata alla discrezionalità tecnica del collegio <sup>(89)</sup>. Certo non rimane compressa la tutela giurisdizionale quando il vizio assurga ad irrazionalità o palese incongruenza, secondo gli ordinari principi della giurisdizione amministrativa.

A quest'ultima, infatti, e non alla giurisdizione ordinaria, va riconosciuta la cognizione in sede contenziosa del provvedimento che irroga la sanzione <sup>(90)</sup>. L'eventuale opposizione all'ingiunzione emessa per il recupero va sì proposta al giudice ordinario, ma solo per rilevare vizi propri dell'ingiunzione stessa o per muovere opposizione alla sua esecuzione <sup>(91)</sup>. Non certo per rimettere in discussione il provvedimento amministrativo che stabilisce l'*an* e il *quantum* della sanzione.

## 8.2 - La sanzione penale.

A prescindere da singole norme specifiche, come quella contenuta nelle leggi 29 novembre 1971 n. 1097 e 16 aprile 1973 n. 171 rispettivamente a tutela dei Colli Euganei e di Venezia, la norma penale generale applicabile all'ipotesi di alterazione delle bellezze naturali è rinvenibile nell'art. 734 c.p., che così recita: « Chiunque, mediante costruzioni, demolizioni o in qualsiasi altro modo, distrugge o altera le bellezze naturali dei luoghi soggetti alla speciale protezione dell'autorità è punito con l'ammenda da lire quattrocentomila a duemilioni e quattrocentomila ».

Si tratta di un reato contravvenzionale a condotta libera, di danno, istantaneo o istantaneo con effetti permanenti.

<sup>(88)</sup> Cons. St., VI, 7 dicembre 1971, n. 1076, in *Cons. st.*, 1971, I, 2517.

<sup>(89)</sup> Cons. St., IV, 5 novembre 1971, n. 950.

<sup>(90)</sup> Cass., 24 febbraio 1978, n. 926, I, 1173.

<sup>(91)</sup> Cass., 7 marzo 1985, n. 187, in *Cons. St.*, 1985, II, 987, con riferimento alla prescrizione; id., 24 febbraio 1978, n. 977, in *Giust. civ.*, 1978, I, 600, con riferimento alla carenza di titolo per annullamento dell'irrogazione della sanzione da parte del giudice amministrativo.

La condotta punita può consistere, infatti, in qualsiasi comportamento che produca pregiudizio alla bellezza naturale.

Si richiede un pregiudizio concreto: esso deve consistere, cioè, nella distruzione o nell'alterazione della bellezza naturale. Nel primo caso il reato è istantaneo; nel secondo, istantaneo con effetti permanenti <sup>(92)</sup>.

Non è, quindi, sufficiente la violazione dell'obbligo imposto dalla legge o dall'autorità, ma occorre che da questo comportamento derivi l'effetto che con l'imposizione di quell'obbligo si vuole impedire <sup>(93)</sup>.

Il provvedimento amministrativo di vincolo, che deve consistere almeno nell'inserzione del bene negli elenchi delle bellezze naturali, è quindi un presupposto del reato.

L'accertamento dell'evento necessario all'integrazione della fattispecie è affidato al giudice penale, che dovrà quindi verificare autonomamente l'evento della distruzione o dell'alterazione del bene protetto <sup>(94)</sup>. Mentre per la distruzione non si pongono particolari problemi, per l'alterazione è prevalso in giurisprudenza il principio secondo cui è sufficiente qualsiasi immutazione, che modifichi il bene o anche semplicemente ne riduca il godimento, sempre che non si tratti di impedimento meramente temporaneo <sup>(95)</sup>.

Il giudice penale può, secondo i principi, valutare la legittimità del provvedimento di vincolo, eventualmente disapplicandolo con l'effetto di considerare non integrata la fattispecie criminosa <sup>(96)</sup>. Si è talora ritenuto in giurisprudenza che il giudice penale possa valutare autonomamente il pregiudizio arrecato al bene ambientale anche quando vi sia stata autorizzazione alla modifica da parte dell'amministrazione; tale valutazione, cioè, opererebbe sia a favore che contro l'agente <sup>(97)</sup>. Peraltro tale soluzione non sembra in linea con i principi ove si consideri che obiettivo dell'art. 734 c.p. è quello

<sup>(92)</sup> Cass., 6 aprile 1988, Scalici, in *Riv. pen.*, 1988, n. 408; Cass., VI, 29 gennaio 1970, Migiore, in *Cass. pen. Mass. ann.*, 1971, 719, n. 1009.

<sup>(93)</sup> Cass., III, 23 febbraio 1960, Demenego, *Mass. pen.*, 1961, 149, n. 392; Id., II, 3 maggio 1973, Fontanini, in *Giur. it.*, 1975, II, 88.

<sup>(94)</sup> Cass. VI, 28 novembre 1968, Basile, in *Riv. pen.*, 1969, II, 585.

<sup>(95)</sup> Cass., 21 novembre 1973, Buono, in *Cass. pen. Mass. ann.*, 1974, 1079, n. 1686; Id., VI, 3 dicembre 1968, Cavalieri, in *Cass. pen. Mass. ann.*, 1970, 384, n. 515.

<sup>(96)</sup> Sul rapporto tra l'art. 734 t.p. e l'autorizzazione amministrativa: Cass., 1° dicembre 1987, Andreola, in *Riv. pen. economia*, 1989, 31, con nota di TURCO; Id., 3 marzo 1988, D'Avino, in *Riv. pen.*, 1988, 50, con nota di Sentoloni; Id., 14 marzo 1988, Zambon, in *Riv. pen.*, 1989, n. 613; Id., 10 febbraio 1987, Maganetti, in *Cass. pen.*, 1987, 2001.

<sup>(97)</sup> P. Rieti, 3 aprile 1987, Todin, in *Riv. trim. appalti*, 1988, 1061, riformata da Trib.

di rafforzare l'efficacia dei provvedimenti amministrativi volti alla tutela delle bellezze naturali.

Il giudice penale non può procedere alla confisca, perché spetta all'amministrazione scegliere tra la demolizione del manufatto ed il pagamento dell'indennità<sup>(98)</sup>.

Non v'è interferenza tra la sanzione di cui all'art. 734 c.p. e quella prevista dalle norme urbanistiche<sup>(99)</sup>.

Rieti, ord. 18 aprile 1987, P.M. Bioni, *ibidem*, 1070, con nota di SCHIESARO, *Oscillazioni giurisprudenziali in tema di regime transitorio nella c.d. « legge Galasso »*.

<sup>(98)</sup> ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 691.

<sup>(99)</sup> Sul concorso tra la disposizione dell'art. 734 c.p. e quella dell'art. 20 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, P. Celano, 17 febbraio 1989, Paris, in *Giur. agr. it.*, 1989, 565; P. Chieti, 19 novembre 1987, Diodato, in *Riv. pen.*, 1988, 388.

## CAPITOLO III

## LE AREE NATURALI PROTETTE

SOMMARIO: § 1. I parchi e le riserve naturali. — § 2. La categoria giuridica del parco. — § 3. Il regime dei beni compresi nel parco. — § 4. La ripartizione delle competenze Stato-regioni e l'emenda legge-quadro. — § 5. I parchi nazionali e la disciplina provvisoria della legge 28 agosto 1989 n. 303. — § 6. Le riserve marine. — § 7. Le zone umide.

## § 1. I PARCHI E LE RISERVE NATURALI.

I parchi e le riserve naturali sono — sotto il profilo giuridico — istituti privi, allo stato, di una configurazione unitaria e tendenzialmente rivolti alla tutela di specifici interessi naturalistici, convergenti su un territorio di ampie dimensioni.

La specificità di tali istituti rispetto alla più generale categoria delle bellezze naturali, sta nel rilievo non meramente estetico del bene tutelato e, corrispondentemente, nel suo asservimento a finalità in primo luogo conservative della natura (formazioni geologiche, fauna, flora) e scientifiche, ma anche di miglioramento di tali aspetti naturali, di fruizione del bene da parte del pubblico e talora anche di sviluppo economico delle popolazioni residenti in prossimità delle aree protette. Vi è anzi da sottolineare che mentre l'aspetto di protezione e miglioramento della natura è un dato essenziale e comune sia ai parchi sia alle riserve, gli altri interessi pubblici sopra menzionati trovano diversa ed eventuale tutela a seconda del tipo di regime previsto per quel determinato bene. Così, mentre le riserve sono più rigorosamente rivolte alla tutela floro-faunistica, i parchi tendono ad interessi più diversificati, peraltro modellati a seconda delle condizioni particolari in cui essi versano.

La specificità di tali interessi spiega la diversità ontologica di tali istituti rispetto alle bellezze naturali ed anche la varietà morfologica degli strumenti

*Riserve naturali, conflitto Stato - Regioni - Corte cost. 18-22/11/91  
in G.U. I.S. Sp. n. 47 del 27/11/91.*

loro dedicati. Infatti, non viene qui in considerazione l'aspetto meramente contemplativo del bene ambientale, bensì la sua funzione essenziale di conservazione ambientale, intesa come bene da tutelare di per sé. Non si tratta, peraltro, di totale sovvertimento del tratto comune ai beni ambientali, e cioè della loro valenza « culturale », posto che la rilevanza del bene deriva anche qui da una particolare considerazione che l'uomo ricollega al bene per i propri valori che quel bene è idoneo a soddisfare. La cultura, del resto, è espressione contingente dei valori di civiltà storicamente affermatasi. Osserva la Corte Costituzionale a proposito dei parchi nazionali che « ...la formazione di tali parchi vuole soddisfare l'interesse di conservare integro, preservandolo dal pericolo di alterazione o manomissione, *un insieme paesistico dotato di una sua organicità e caratterizzato da valori estetici, scientifici, ecologici di raro pregio...* » (1).

Quanto agli strumenti di tutela, essi si modellano sulle esigenze non meramente contemplative e non tendono — in genere alla sola conservazione della situazione in atto. Ai vincoli caratteristici delle bellezze naturali, che tendono ad evitare alterazioni della conformazione morfologica del bene tutelato e che pure qui non mancano, si aggiungono interventi ancora più invasivi delle facoltà normalmente spettanti al proprietario. Così, da un lato si perseguono i fini di miglioramento e non di sola conservazione, dei quali si è detto, e dall'altro si giunge ad una conformazione più stringente della proprietà dei beni compresi nel parco, tanto che si rinvengono interventi autoritativi (autorizzatori o di divieto) per attività che non immutano lo stato dei luoghi, come le attività agro-silvo-pastorali e la caccia. Non si dubita a questo proposito che tutt'altro significato si debba ricollegare al concetto di parco di cui alla legge 29 giugno 1939 n. 1497 (art. 1, n. 2) ed al relativo regolamento 3 giugno 1940, n. 1357 (art. 9, n. 3) (2).

## § 2. LA CATEGORIA GIURIDICA DEL PARCO.

Manca finora nel nostro ordinamento una precisa configurazione del parco, dell'atto istitutivo di tale bene ambientale, nonché del regime che vi si ricollega. Essenziale risulta perciò il contributo che la dottrina e — come si

(1) Sent. 24 luglio 1972, n. 142, in *F.I.*, 1972, I, 3345.

(2) FERRI, *Parchi*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, 623 ss. e specialmente 630.

dirà — la Corte Costituzionale hanno dato alla ricostruzione dell'istituto, ponendo anche le basi per una legge-quadro di cui si avverte comunemente la carenza e che è espressamente prevista dall'art. 83 del D.P.R. n. 616 del 1977. I parchi nazionali sono stati finora istituiti con legge statale, costituente una tipica legge provvedimento<sup>(3)</sup>.

Manca, dunque, una generale previsione dei requisiti intrinseci necessari alla configurazione di tale bene ambientale, così come manca una disciplina uniforme che regoli la materia, ancorché principi generali possano trarsi dalle leggi specifiche.

Una tale carenza è risultata in tutta la sua gravità al momento del trasferimento alle Regioni delle proprie competenze, mancando la stessa definizione di una materia specifica nella quale potessero farsi rientrare completamente l'istituzione e la gestione dei parchi. Anzi, a rigore, si poteva discutere che una tale materia esistesse, dato che mancava una legge che attribuisse i poteri in questione anche allo Stato.

Corretta è la generale convinzione di una *riserva di legge* in relazione all'istituzione dei parchi, ora ricondotta — come appare preferibile — alla necessaria base legislativa per i condizionamenti notevoli alla proprietà privata (art. 42 Cost.)<sup>(4)</sup>, ora ricondotta al generale principio della necessità di un'espressa previsione legislativa per l'affermazione dei poteri autoritativi (quali necessariamente sono richiesti per l'istituzione e la gestione di un parco) in capo alla pubblica amministrazione<sup>(5)</sup>. In particolare la riserva di legge statale sembra qui imporsi perché l'istituzione di un parco comporta l'insorgenza di un nuovo bene in senso giuridico (il bene ambientale) con un suo peculiare regime. Ciò sia che la legge provveda direttamente all'istituzione del parco, sia che crei una categoria astratta quanto ai requisiti, lasciando poi all'Amministrazione di verificarne in concreto l'esistenza (accertamento costitutivo). D'altra parte non v'è dubbio che all'istituzione del parco segua per i beni, pubblici o privati, che vi sono ricompresi la sottoposizione ad un regime differenziato rispetto a quello normale.

(3) Sono stati istituiti i seguenti parchi nazionali: Parco del Gran Paradiso (R.D.L. 3 dicembre 1922, n. 1584); Parco dell'Abruzzo (L. 12 luglio 1923, n. 1511); Parco del Circeo (L. 25 gennaio 1934, n. 285); Parco dello Stelvio (L. 24 aprile 1985, n. 740); Parco della Calabria (L. 2 aprile 1968, n. 503).

(4) TORREGROSSA, *Introduzione...*, cit., 118.

(5) FERRI, *Parchi*, cit., 624.

Le finalità assegnate ai cinque parchi nazionali sono individuate dalle varie leggi che li istituiscono. Per tutti: conservare la fauna e la flora, le speciali formazioni geologiche e la bellezza del paesaggio; il miglioramento della fauna e della flora per i Parchi d'Abruzzo, dello Stelvio e del Circeo; la promozione del turismo per i Parchi d'Abruzzo (ivi compresa l'industria alberghiera); del Circeo e dello Stelvio, la valorizzazione naturalistica e turistica per il Parco della Calabria; l'educazione e la ricreazione dei cittadini per il Parco della Calabria<sup>(6)</sup>.

L'ambito territoriale dei parchi nazionali del Gran Paradiso, d'Abruzzo, del Circeo e dello Stelvio è individuato direttamente dalle leggi istitutive, mediante le carte topografiche allegate. Le stesse leggi prevedono che la superficie dei parchi possa essere estesa con provvedimenti amministrativi ai terreni limitrofi<sup>(7)</sup> e che le aree comprese nella delimitazione originaria del parco o nel suo perimetro conseguente agli ampliamenti possano essere acquistati dall'ente gestore, oppure espropriati, oppure ancora assunti in temporanea gestione.

Per il Parco della Calabria, invece, la legge istitutiva si limita a dettare delle norme di massima (il Parco sarà costituito prevalentemente da terreni dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali, da questa già posseduti o successivamente acquistati anche per espropriazione, la cui perimetrazione è effettuata con decreto ministeriale per un'estensione massima di 15 mila ettari, nonché da un eventuale incremento del 20 per cento di detta estensione da attuarsi attraverso l'acquisizione di aree adiacenti al parco ed indispensabili per la gestione e la valorizzazione del parco medesimo, a chiunque esse appartengano (artt. 1, ultimo comma, e 5, secondo comma, della legge istitutiva).

Anche le Regioni si sono attenute alla forma della legge per l'istituzione dei parchi regionali. In generale sono state emanate leggi generali con funzione di indirizzo dell'intera materia, che prevedono i vari tipi di intervento (riserve integrali, orientate, parziali, parchi naturali e parchi pubblici attrezzati), una programmazione complessiva tramite Piani generali delle riserve e dei parchi di interesse regionale seguiti da piani territoriali di coordinamen-

<sup>(6)</sup> R.D.L. 3 dicembre 1922, n. 1584 (art. 1) per il Gran Paradiso; L. 12 luglio 1923, n. 1511 (art. 1) per il Parco d'Abruzzo; L. 25 gennaio 1934, n. 285 (art. 1) per il Circeo; L. 24 aprile 1935, n. 740 per lo Stelvio; L. 2 aprile 1968, n. 503 per la Calabria (artt. 1 e 2).

<sup>(7)</sup> Per il recente ampliamento del Parco Nazionale d'Abruzzo, D.P.R. 10 gennaio 1990, in G.U. 22 gennaio 1990, n. 17.

to, nonché gli indennizzi per i vincoli cui vengono sottoposti i beni dei privati. Specifiche leggi provvedono poi all'istituzione dei parchi e delle riserve, e degli enti (in genere consorzi di enti locali) per la loro gestione<sup>(8)</sup>. Talora ci si è attenuti al paradigma statale della creazione del parco con legge speciale, che concerne anche l'estensione e l'organizzazione all'amministrazione del parco<sup>(9)</sup>.

Non v'è dubbio, tuttavia, che l'assenza di una generale disciplina statale sui parchi e la stessa incertezza circa l'appartenenza di tale disciplina all'una o all'altra delle materie attribuite alla legislazione, ora esclusiva ora concorrente, delle regioni, ha introdotto notevoli incertezze sulla stessa categoria giuridica dei parchi.

Mentre, infatti, i parchi nazionali, di per sé non ricompresi nel novero delle « bellezze naturali » (con la sola eccezione del Parco della Calabria: art. 3 della legge 2 aprile 1968, n. 503) ma suscettibili di vincolo ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, costituiscono beni ambientali in senso proprio, la cui tutela è finalizzata all'interesse paesaggistico-ecologico-culturale (art. 9 della Costituzione), i parchi regionali assumono la connotazione di porzioni del territorio sottoposte ad una particolare destinazione urbanistica. Si riproponeva, dunque, la distinzione già individuata da M.S. Giannini tra parchi costituenti *beni culturali ambientali e parchi costituenti beni ambientali suscettibili di un particolare e differenziato regime urbanistico* di conservazione<sup>(10)</sup>.

Si è correttamente osservato che « se... i parchi nazionali restano sostan-

(8) LL. R. Lombardia 17 dicembre 1973, n. 58 e 9 gennaio 1974, n. 2; L. R. Piemonte 4 giugno 1975, n. 43; L. R. Liguria 12 settembre 1977, n. 40; L. R. Lazio 28 novembre 1977, n. 46; L. R. Toscana 13 dicembre 1979, n. 61, istitutiva del parco naturale di Migliorino, San Rosore e Massaciacoli; L. R. Veneto 31 maggio 1980, n. 72. Si vedano in proposito anche le leggi provinciali Bolzano 12 marzo 1981, n. 7 e Trento 12 settembre 1968, n. 15 e 14 agosto 1972, n. 12. Sui poteri regionali in materia di parchi; PALADIN, *Parchi regionali e parchi nazionali secondo due recenti iniziative parlamentari*, in *Le Regioni*, 1973, 608; TORRANI, *I poteri delle regioni in materia di parchi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1936; SERRANI, *Parchi naturali e regioni ordinaria*, Milano, 1976, 29 ss.; ABRAMI, *Parchi nazionali e regionali, riserve naturali e zone umide*, in *Noviss. Dig. It.*, app., vol. V, 1981, 671; ROLLA, *Parchi e Regioni ad autonomia speciale: una competenza contestata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, 1150; SALVIA-TERESI, *Lineamenti di diritto urbanistico*, Padova, 1983, 252.

(9) L. R. Toscana, 5 giugno 1975, n. 65, che istituisce il parco naturale della Maremma.

(10) GIANNINI M. S., *Ambiente...*, cit. 31.

zialmente estranei alla funzione urbanistica, influenzandone solo dall'esterno lo svolgimento, tutt'altra è la prospettiva in cui si collocano i parchi regionali. Le regioni che hanno legiferato sulla materia hanno perseguito un disegno di inserimento della disciplina territoriale inerente ai parchi nel generale processo di pianificazione urbanistica... » (11). Nella citata legislazione regionale sono previsti di regola *piani territoriali regionali* (equivalenti ai piani territoriali di coordinamento di cui all'art. 5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150) per la individuazione delle aree meritevoli della tutela. Per tali aree è poi prevista l'adozione di piani territoriali, che avendo di regola estensione sovracomunale si atteggiano a piani comprensoriali, che si impongono ai piani regolatori comunali, rendendone necessario l'adeguamento o addirittura determinandone la modificazione automatica.

Del resto la realizzazione di parchi pubblici nell'ambito della pianificazione urbanistica trova il supporto dell'espropriazione per fini di utilità generale di cui all'art. 9 della legge 22 ottobre 1971, n. 865. Ed in effetti le Regioni hanno generalmente provveduto all'istituzione di parchi su aree di proprietà pubblica, con ciò sottolineando la dimensione urbanistica dell'intervento a, peraltro, tenuta presente la generale sottoposizione, al vincolo paesaggistico di cui alla legge n. 1497 del 1939 dei parchi e delle riserve nazionali e regionali, nonché dei territori di protezione esterna dei parchi, effettuata dall'art. 82 lett. f) del D.P.R. n. 616 del 1977, come modificato dalla legge 8 agosto 1985, n. 431.

### § 3. REGIME DEI BENI COMPRESI NEL PARCO.

A differenza di quanto avviene nell'esperienza nord-americana, l'appartenenza dei beni ricompresi nel parco non è omogenea. Vi insistono, infatti, beni privati e beni pubblici, tutti peraltro assoggettati ad un regime particolare di conservazione e talora di miglioramento.

Si assiste così ad una serie di divieti e di obblighi imposti ai proprietari dei terreni interessati, non limitati all'immutazione dei luoghi attraverso l'attività edilizia, bensì estesi ad ogni forma di utilizzazione del bene, compre-

(11) FERRI, *Parchi*, cit., 635.

se quelle attività che si possono considerare ad esso strettamente inerenti (la coltivazione, la raccolta dei frutti della terra, la caccia ecc.).

La compressione delle facoltà del proprietario si modula secondo una diversa intensità, anche in considerazione della individuazione — nelle più moderne previsioni delle leggi regionali — di diverse zone del parco, da quella oggetto di tutela assoluta a quella in cui solo alcune attività sono considerate pregiudizievoli, a quella che assume il ruolo di cuscinetto (pre-parco).

Due sono gli aspetti meritevoli di particolare segnalazione a questo proposito.

Da un lato, la normale non indennizzabilità dei vincoli derivanti dall'esistenza dei parchi <sup>(12)</sup>, purché i vincoli medesimi non comprimano totalmente il diritto di proprietà. In quest'ultimo caso, verificabile nell'ipotesi che al proprietario sia interdetta non solo l'edificazione dell'area ma anche qualunque forma di sfruttamento del terreno, anche, agricola, si è in presenza di un'*espropriazione di valore* da indennizzare <sup>(13)</sup>.

Dall'altro, l'eventualità che sui beni compresi nel parco convergano sia i limiti imposti dalla legge istitutiva e dai provvedimenti dell'Autorità del parco, sia quelli che possono subentrare per la imposizione del vincolo di bellezza naturale ai sensi della legge n. 1479/39. Tale eventualità rende evidente il mancato coordinamento delle due diverse discipline e l'insicurezza di fondo del legislatore che non ha ritenuto di affidare ad una sola autorità la gestione del patrimonio costituito dal parco.

Non sembra, invece, possa condividersi nella sua assolutezza la critica talora mossa alle lacune nel potere repressivo dell'autorità del parco, secondo cui a tale autorità difetterebbe il potere di imporre coattivamente il rispetto dei vincoli derivanti dalla destinazione a parco <sup>(14)</sup>.

Ed invero la critica non appare esatta relativamente alle ipotesi nelle quali la norma rinvia per la repressione degli illeciti alla legge 29 giugno

<sup>(12)</sup> Sulla legittimità dell'art. 5 della legge 24 aprile 1933, n. 740, che subordina il pascolo, i tagli boschivi, l'escavazione di pietrame e il diritto di costruire all'autorizzazione dell'organo di amministrazione del Parco nazionale dello Stelvio, nonché sulla distinzione di tale ipotesi dalle cc.dd. espropriazioni di valore Corte Cost., sent. 26 aprile 1971, n. 79, in *F.L.*, 1971, I, 1164.

<sup>(13)</sup> A questa ipotesi fanno riferimento le leggi regionali Piemonte n. 43/75 cit. art. 6 e Lombardia n. 58/73 cit. (art. 6).

<sup>(14)</sup> *Contra*, ALIBRANDI-FERRI, *I beni...*, cit., 114; Cass. SS. UU. CC. 14 dicembre 1983, n.

1939, n. 1497 ed al relativo regolamento. Si veda in proposito l'art. 2 del D.P.R. 30 giugno 1951, n. 1178 relativo al Parco dello Stelvio.

In secondo luogo può dubitarsi dell'impostazione sopra menzionata, solo apparentemente fondata sul principio della tassatività dei poteri d'autotutela<sup>(15)</sup>. Se infatti, come si è detto, l'essenza del bene ambientale sta non nella mera limitazione dei diritti di proprietà insistenti sull'area del parco, bensì nell'attribuzione all'ente pubblico di un complesso di potestà sulla medesima area in vista del perseguimento di interessi pubblici, ne deriva che a tutela di quel bene (ambientale) pubblico l'ente preposto alla tutela del parco vanta i normali poteri di autotutela che trovano il loro fondamento nell'art. 823 c.c.. Non v'è dunque necessità di immaginare il ricorso a poteri di autotutela inerenti alla tutela specifica delle « bellezze naturali » ex l. 1479/39, né all'estensione analogica dei poteri di autotutela conferiti dall'ordinamento alla pubblica amministrazione, né di far discendere quell'intervento repressivo dai poteri di autorizzazione alle immutazioni nell'ambito delle zone protette o dall'influenza delle determinazioni dell'ente sulla pianificazione urbanistica.

Inoltre la soluzione qui prospettata non si pone neppure in contrasto con la possibilità per l'ente di gestione del parco, riconosciuta dalla Corte regolatrice<sup>(16)</sup>, di agire in sede giudiziaria a tutela del rispetto dei vincoli.

#### § 4. LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE STATO-REGIONI E L'EMANDA LEGGE-QUADRO.

La disciplina normativa ed amministrativa dei parchi risulta, per le già esposte considerazioni, eterogenea e priva di un comune riferimento. Tale situazione si è resa ancor più manifesta all'atto del trasferimento delle competenze statali alle regioni, per la difficoltà di individuare una materia nella quale ricomprendere la categoria dei parchi e delle riserve naturali.

7366, in *F.I.*, 1984, I, 996, con nota di CAPOZZA V., nella quale sono menzionati anche i commenti critici alla pronuncia comparsi sulla stampa non specializzata; Cons. di Stato, Sez. II, 13 gennaio 1982, n. 556, in *F.I.*, 1983, III, 55.

<sup>(15)</sup> POSTIGLIONE, *Sulla competenza dell'ente autonomo per il parco nazionale d'Abruzzo in materia urbanistico-territoriale*, in *F.I.*, 1983, III, 59 ss. e soprattutto 62.

<sup>(16)</sup> Cass. SS. VV. n. 7366/83 cit.

Se, da un lato, la tutela del *paesaggio*, in cui sicuramente rientra la disciplina dei parchi, anche per le finalità proprie di questi ultimi secondo le norme istitutive, esorbita dagli interessi locali per assurgere ad interesse nazionale, la cui cura è devoluta dalla Costituzione in primo luogo allo Stato (art. 9), non v'è dubbio, d'altra parte, che la disciplina del territorio che segue all'istituzione del parco si riverbera su vari interessi locali, dall'urbanistica all'agricoltura, dal turismo alle case, per non parlare delle competenze esclusive talora assegnate alle Regioni in materia di paesaggio dagli statuti speciali.

La convergenza di interessi tra loro eterogenei e di diverso rilievo (nazionale e locale) sul medesimo territorio ha innanzitutto portato la Corte costituzionale ad affermare in materia la sussistenza di un obbligo istituzionale di *leale collaborazione* tra Stato e Regione, da realizzare attraverso lo strumento della previa intesa. Il sistema, che aveva perso, col conferimento alle Regioni della potestà urbanistica, l'originaria coerenza, sembra dunque ora ritrovarla per mezzo dell'intesa<sup>(17)</sup>.

Per lo stesso ordine di considerazioni l'avvio del trasferimento delle competenze alle regioni a statuto ordinario vide affermata la permanenza in capo allo Stato delle attribuzioni in tema di parchi nazionali e di trasferimento alle Regioni delle competenze in tema di protezione della natura, salvi gli interessi regionali non contrastanti con quelli dello Stato (art. 4, lettere *b* e *s*).

Completato col D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, il trasferimento delle competenze alle regioni col criterio dei settori organici, fissato dalla legge 22 luglio 1975, n. 382 (art. 1, terzo comma, n. 1), la situazione si complicò notevolmente. La protezione della natura fu trasferita alle regioni, comprendendovi in essa anche l'istituzione dei parchi e delle riserve naturali (artt. 66 e 83).

L'art. 66 cit. ricomprende nelle funzioni amministrative attinenti all'agricoltura ed alle foreste l'istituzione di parchi e foreste naturali.

L'art. 83 trasferisce alle regioni le funzioni amministrative concernenti la protezione della natura, le riserve ed i parchi naturali. La stessa norma, al secondo comma, si occupa — si direbbe in un'ottica di disciplina transitoria — dei parchi nazionali e delle riserve dello Stato *esistenti*, prevedendo in propo-

(17) Corte Costituzionale, 19 giugno 1976, n. 175, in *F.I.*, 1976, I, 2589.

sito che una legge della Repubblica definisca la loro disciplina generale nonché la ripartizione dei compiti tra lo Stato e gli enti locali, col limite della salvaguardia dell'unitarietà del parco.

La Corte Costituzionale ha avuto modo di affrontare in diverse occasioni il problema del riparto delle competenze. Inizialmente, sulla base del primo trasferimento di attribuzioni regionali (art. 4, lett. 5 del D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 11), la Corte affermò che l'art. 17 della legge 16 maggio 1970 n. 281 di delegazione aveva riferimento esclusivo alle materie di cui all'art. 117 Cost., riferite ad interessi locali ed esercitate dallo Stato all'atto del trasferimento, giungendo così alla conclusione che i parchi non attenevano all'esercizio dell'agricoltura e risultavano rispondenti ad interessi nazionali e non locali<sup>(18)</sup>.

Mutato il sistema positivo con l'emanazione del citato D.P.R. n. 616/77, la Corte ha preso atto dell'evoluzione della normativa ed ha affermato che i parchi nazionali e le riserve naturali rientrano nella tutela della natura, di competenza delle regioni<sup>(19)</sup>. I limiti alla competenza regionale sono dati dalla necessità della programmazione e dall'unitarietà del parco che comprenda più regioni.

I parchi e le riserve rientrano dunque — ad avviso della Corte — in una materia autonoma, distinta dall'urbanistica, dalla caccia e pesca, dal turismo, dall'igiene e sanità. Tale materia, inizialmente attribuita solo alle regioni ordinarie, è stata estesa dalla Corte alle Regioni ad autonomia speciale. Spetta alla Corte medesima verificare che — attraverso l'ampliamento indebito della materia *de qua* — non si pervenga all'appiattimento delle competenze esclusive delle regioni a statuto speciale sulla competenza concorrente che spetta alle regioni medesime in materia di protezione della natura<sup>(20)</sup>.

L'esigenza della legge-quadro, cui rinvia il secondo comma del citato art. 83 con la previsione in proposito di un termine meramente ordinatorio (31 dicembre 1979), discende dalla necessità della programmazione e dalla salvaguardia dell'unitarietà del parco.

Tre sono, sempre nella ricostruzione della Corte, i livelli di competenza in relazione ai parchi nazionali:

<sup>(18)</sup> Sent. 24 luglio 1972, n. 142, in *F.I.*, 1972, I, 3345.

<sup>(19)</sup> Sent. 15 novembre 1988, n. 1029, in *G.U.* 1° Serie speciale, n. 47 del 23 novembre 1988.

<sup>(20)</sup> Sent. n. 1029/88 cit. e n. 1031 in pari data, in *F.I.*, 1990, I, (n. 1), 71.

la *competenza statale*, che si esplica nel potere programmatico dell'intero settore (soprattutto attraverso la rilevazione dell'interesse nazionale, in considerazione dei particolari valori naturalistici ed ambientali da tutelare, ed attraverso la localizzazione dell'intervento); negli atti di indirizzo e coordinamento<sup>(21)</sup>; nella previsione degli strumenti di raccordo all'interno dell'organizzazione statale e tra Stato e regioni interessate; nell'adozione delle misure di salvaguardia; nella determinazione della struttura-tipo dell'organizzazione preposta alla tutela del parco e dei suoi poteri nonché dei controlli (anche sostitutivi) su tale struttura; nella previsione del regime di appartenenza dei beni (in particolare quelli di interesse pubblico) compresi nel parco, quanto meno nei principi generali; nella definizione delle sanzioni penali;

la *competenza della regione*, che riguarda le varie attività rilevanti per il parco, quali l'agricoltura e le foreste, l'urbanistica, la caccia e la pesca, il turismo, i lavori pubblici, la tutela del paesaggio; e per *in generale la gestione* del parco

la *competenza dell'ente parco*, essenzialmente rivolta alla concreta tutela del bene ambientale, con il conferimento dei relativi poteri autoritativi di normazione e di concreta amministrazione, per la disciplina delle attività all'interno del parco.

La giurisprudenza della Corte costituzionale costituisce indubbiamente un notevole contributo alla razionalizzazione di un sistema lasciato « incompiuto » dal legislatore e non v'è dubbio che quest'ultimo dovrà tenerne conto al fine di comporre in via definitiva l'intricata materia.

Il D.P.R. n. 616/77 ha in effetti trasferito alle regioni (a statuto ordinario, ma - per l'interpretazione che ne dà la Corte Costituzionale - anche a statuto speciale) le funzioni amministrative relative alla protezione dell'ambiente e, tra queste, quelle relative all'istituzione ed alla gestione dei parchi naturali. V'è, anzi, un'inutile ripetizione di concetti negli artt. 66 e 83.

Da tale affermazione di principio v'è chi ha dedotto la impossibilità per lo Stato di istituire nuovi parchi nazionali, fino all'emanazione della futura legge-quadro<sup>(22)</sup>.

Dal richiamato sistema normativo potrebbe in effetti trarsi la conclusione dell'attribuzione del potere di istituzione dei parchi alle regioni, senza

<sup>(21)</sup> Sent. 22 maggio 1987, n. 210, in F.A., 1988, 408.

<sup>(22)</sup> ALIBRANDI-FERRI, *I beni...*, cit. 102.

del parco  
[Corte Cost. 12/4/88  
n. 148 in G.D. n. 1  
del 17/4/88].

13/10/88 n. 466  
Corte Cost.  
Stato-Regioni  
Stato-Parco  
Stato-Parco  
Corte Cost.

distinzione tra parchi nazionali e parchi regionali o interregionali. Il secondo comma del citato art. 83, si riferisce testualmente agli *esistenti* parchi nazionali, da rivedere nella struttura e nella ripartizione delle competenze in una futura legge statale. E tale conclusione potrebbe dirsi confortata dalla più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale sopra richiamata<sup>(23)</sup>.

Peraltro non può omettersi di considerare che anche sotto il profilo strettamente letterale la soluzione non appare appagante, tanto più ove si consideri l'imperfezione tecnica in cui è incorso il legislatore — probabilmente proprio per l'assenza di un preciso orientamento — nel trattare delle aree protette e della competenza regionale in due ambiti diversi (artt. 66 e 83 del D.P.R. n. 616/77).

Che una differente connotazione sia stata attribuita anche dal legislatore delegato del 1977 ai parchi nazionali ed alle riserve statali non sembra possa essere messo in discussione. Basti considerare in proposito che il secondo ed il terzo comma dedicano a tali aree protette una specifica previsione, non per mutarne la natura, bensì solo per prevederne una diversa struttura organizzativa, che permetta una più piena collaborazione tra Stato ed enti locali. Modulo anticipato, in attesa della legge apposita, dall'introduzione degli esperti regionali negli organismi di gestione.

Inoltre il quarto comma aggiunge che « *resta ferma... la potestà per il governo di individuare i nuovi territori nei quali istituire riserve naturali e parchi di carattere interregionale* ». La norma fa riferimento alla potestà di indirizzo e di coordinamento di cui all'art. 3 della Legge n. 382 del 1975. Ma delinea tale intervento come rivolto alla localizzazione di nuove riserve e di nuovi parchi, rispondenti ad interessi non meramente locali.

Il legislatore ha cioè ripreso, anche nella sede della protezione della natura, quella ripartizione di ruoli che già aveva delineato con riferimento alle competenze dello Stato in materia urbanistica. Una volta intrapresa la via dell'individuazione delle materie da trasferire attraverso la determinazione dei settori organici, si trattava di individuare nell'ambito di un settore unitariamente considerato quali interessi non si potessero considerare strettamente locali, e da devolvere quindi alla cura dello Stato. Questo è, del resto, il modello di ripartizione delle competenze nella stessa disciplina dell'uso del territorio di cui all'art. 81 del D.P.R. n. 616/77.

(23) Ma si veda l'affermazione della competenza statale per la predisposizione delle misure

in generale  
V. TAR Veneto  
n. 16/1991

In particolare sarebbe senza alcun significato il richiamo al generale potere governativo di indirizzo e programmazione, se esso non assumesse qui una connotazione particolare, quella dell'individuazione degli interessi non prettamente locali inerenti ad un determinato territorio.

In questa prospettiva sembra muoversi del resto la successiva legislazione. L'art. 5 della legge 8 luglio 1986 n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, affida al Ministero dell'Ambiente la competenza a proporre l'individuazione delle aree sulle quali istituire i parchi interregionali. Non è senza significato che la norma descriva questa nuova competenza come propria di un organo dello Stato, senza riferimenti alle Regioni. Il secondo comma della stessa disposizione trasferisce al medesimo Ministero le competenze (già del Ministero dell'Agricoltura) di individuare le aree di interesse nazionale e di promuovere la costituzione dei parchi e delle riserve naturali. Sarebbe davvero anomalo che allo Stato fosse riservata in questa materia non la competenza di istituire la zona protetta, bensì il mero potere di proposta alla Regione.

Ad una competenza propria dello Stato in materia sembra far riferimento anche l'art. 7 della legge 3 marzo 1987 n. 59, che conferisce al Ministro dell'Ambiente la competenza ad adottare *misure di salvaguardia su aree individuate* per l'istituzione di *parchi nazionali e riserve naturali statali* (24).

Resta ferma tuttavia la necessità che una legge quadro disciplini il procedimento per l'individuazione degli interessi nazionali in materia, attraverso la collaborazione (intesa) con le Regioni interessate, e per l'organizzazione tipo della struttura organizzativa. Quest'ultima, anche in forza del disposto di cui al secondo comma del citato art. 83, dovrà integrare le diverse esigenze degli interessi locali e nazionali e curare l'obiettivo dell'unitarietà del parco.

Ma la necessità di una legge quadro emerge anche considerando gli interventi locali di protezione della natura, di competenza delle Regioni, sempre che si voglia uscire per queste ultime da un'ottica meramente urbanistica nella quale il problema è stato finora necessariamente confinato.

di primo intervento relative ad un parco di interesse nazionale, affermato dalla Corte nel giudizio di conflitto d'attribuzioni sollevato dalla Regione Sardegna per l'istituzione del Parco marino del Golfo di Orosei, salva la necessità dell'intesa con la Regione interessata, Corte costituzionale, 13 giugno 1989, n. 337, in F.A., 1989, 2629, e Corte Cost. 12/4/84 n. 148

(24) Nel senso della competenza dello Stato in materia di parchi nazionali, Consiglio di Stato, Sez. II, 27 maggio 1981, n. 615/80 e TAR Lazio, II, 11 giugno 1986, n. 1032, entrambe

v. anche art. 10, co. 1 lett. c. legge n. 57 del 1988, delibera C.I.P.S. 5/8/88, L. 28/8/89 n. 305

sent. Corte cost. n. 830/88, 346/90, 148/91

in G.U. 17/4/84 n. 148  
1° anno 31, 11, 14  
Anufalopo Jomano

La necessità di una legge statale sufficientemente specifica in materia deriva dalla natura del parco e dai poteri che vengono affidati all'ente gestore. Il parco costituisce, come s'è detto, un bene connotato in modo particolare, dalla cui configurazione derivano particolari limiti all'utilizzazione delle cose in esso comprese spettanti a soggetti privati e pubblici. La riserva di legge statale vigente in materia di rapporti intersoggettivi e di conformazione della (o addirittura di imposizione di vincoli, alla) proprietà impone dunque l'intervento dello Stato.

La legge-quadro dovrà: (non istituire direttamente nuovi parchi, ma se mai) prevedere le zone della loro futura istituzione lasciando alla cooperazione tra i due enti, col limite dell'intervento risolutivo del Governo, la concreta determinazione delle aree; disegnare i tratti generali dell'organizzazione dell'ente di gestione del parco e dei suoi poteri; disciplinare in generale i vincoli che possono essere imposti, eventualmente con la previsione di diverse zone con differenti regimi; porre le norme penali per la violazione dei divieti.

Va peraltro sottolineato che in materia la confusione è ancora notevole, com'è evidenziato dallo stallo delle iniziative legislative pendenti avanti il Parlamento <sup>(25)</sup>.

i F.I., 1987, III, 527. In tal senso anche Corte cost., 20 luglio 1990, n. 346, in G.U.R.I., 1° agosto 1990, 1° Serie sp., n. 31, che annulla il decreto del Ministro dell'ambiente di individuazione della zona naturalistica di Monte Arcosu, in Sardegna, sotto il duplice profilo della mancata rigorosa dimostrazione di un interesse nazionale alla tutela e della incompetenza del Ministro dell'ambiente, spettando - se mai - il relativo potere al Governo. In precedenza, Corte cost., 21 luglio 1988, n. 830, annullava per analoghi motivi il decreto ministeriale istitutivo di una riserva nella foresta di Tarvisio. *Vedi nota sopra Corte cost. 22 nov. 1991 n° 422 in G.U., 1° Serie sp.*

<sup>(25)</sup> Risultano attualmente pendenti (X legislatura) due proposte di legge, rispettivamente contraddistinte dal n. 1964, presentata il 26 novembre 1987 di iniziativa dei deputati Ceruti ed altri (l'iniziativa è riprodotta al Senato, disegno di legge n. 809 del 28 gennaio 1988 dai senatori Boato ed altri) e dal n. 2212, presentata il 21 gennaio 1988 dai deputati La Malfa ed altri (l'iniziativa è riprodotta al Senato col n. 796 del 26 gennaio 1988 d'iniziativa dei senatori Gualtieri e altri).

La prima iniziativa si fonda sui seguenti presupposti: a) la protezione della natura è interesse primario dello Stato (art. 9 Cost.); b) il D.P.R. 616/77 ha delegato, non trasferito, tale materia alle regioni, che concorrono quindi con lo Stato al perseguimento dell'obiettivo, nell'ottica della leale collaborazione tra i due enti (il riferimento all'orientamento della Corte Costituzionale è implicitamente rivolto alla sentenza 21 dicembre 1985, n. 359, in F.I., 1986, I, 1196); c) vanno perciò coordinate le competenze statali sulle aree naturali protette con quelle regionali in materia di urbanistica. La proposta di legge, premessa la nozione di *patrimonio naturale* come bene da conservare e valorizzare in forma unitaria e coordinata nell'interesse

*27/11/91 n° 47*  
*(annulla il D.R. ambiente*  
*24/12/90 istituzione*  
*di riserva naturale*  
*della foresta Monte*  
*Felmo, Sardegna,*  
*Pensò Gian. Ra*  
*è solo in confusione?)*

§ 5. I PARCHI NAZIONALI E LA DISCIPLINA PROVVISORIA DELLA LEGGE 28 AGOSTO 1989, N. 305.

La legge 28 agosto 1989, n. 305, all'art. 10 (Parchi nazionali), prevede lo stanziamento di lire 500.000.000 per l'anno 1989 per le spese di primo funzionamento dei parchi istituiti con le procedure di cui all'art. 5 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Dolomiti Bellunesi, Delta del Po, Falterona, Campigna e Foreste Casentinesi, Arcipelago Toscano, Monti Sibillini, Pollino, Aspromonte e Golfo di Orosei).

La stessa legge prevede che la disciplina della gestione provvisoria dei

• *Conte cont. 22/10/1989 n. 62. 17/11/1989 n. 16 1° 5.34.*

nazionale e nel rispetto degli accordi internazionali, prevede l'istituzione di un *consiglio dei parchi*, formato da esperti della materia, nominati con D.P.R., su proposta del Ministro dell'Ambiente, su designazione di diversi organismi, sia culturali, sia di governo locale, in modo da sintetizzare le due istanze talora contrapposte, al fine di evitare la *separatezza* dei parchi dalla comunità locale e dai suoi interessi; analogo è il criterio di composizione dei *consigli direttivi* dei singoli parchi. Sono competenze fondamentali del Consiglio dei parchi: a) la predisposizione del *Piano nazionale delle aree protette del Paese*, previa consultazione delle Amministrazioni statali interessate e delle regioni, da approvarsi poi con D.P.C.M., su proposta del Ministro dell'Ambiente, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri; b) il parere sui progetti di istituzione di nuovi parchi nazionali e riserve naturali; nonché sulle relative misure di salvaguardia; c) le raccomandazioni e direttive per la gestione delle aree protette nazionali; d) le norme generali di indirizzo e coordinamento per le aree di carattere regionale e locale; e) l'ausilio tecnico per gli organi di gestione delle aree protette. È prevista inoltre l'istituzione dell'Ente parco, per ciascun parco nazionale con poteri *pianificatori e regolamentari*, di *gestione dei vincoli* e di *ripristino* in caso di violazione (sia coi poteri autoritativi che attraverso l'esperimento delle necessarie azioni giudiziali). Il territorio del parco è ripartito in quattro zone, soggette a tutela decrescente. Le zone «A», «B» e «C» amministrate direttamente dall'ente, nelle quali si va dalla conservazione integrale, all'ammissibilità - su autorizzazione del parco - delle utilizzazioni produttive tradizionali e della realizzazione di infrastrutture strettamente necessarie, alla prosecuzione delle attività agro-silvo-pastorali, artigianali e della pesca, nonché delle opere edilizie di conservazione dei beni culturali e dei fabbricati rurali. La zona «D», gestita invece, dai Comuni, di concerto con l'ente del parco.

La proposta di legge, inoltre, prevede l'istituzione di nuovi parchi nazionali in aree che essa stessa individua, lasciando poi ad un D.P.R., su proposta del Ministro dell'Ambiente, di fissare i confini del parco, la dotazione finanziaria e l'adeguamento delle diverse discipline in atto sui relativi territori. Norme generali sono anche previste per le riserve naturali statali, prima fra tutte quella sull'istituzione del Servizio autonomo delle riserve naturali dello Stato, nonché per le riserve marine.

Di particolare importanza sono le due disposizioni che si riferiscono alle aree protette istituite dalle regioni. Allo Stato resterebbe affidato il compito di coordinamento e di indirizzo, realizzato attraverso il Consiglio dei parchi, per quanto attiene alla programmazione delle aree da proteggere, ed attraverso le direttive del Ministro dell'Ambiente per garantire l'uniformità organizzativa delle medesime aree. Sono posti altresì dei principi alla legislazione regionale, in

suddetti parchi è regolata, in attesa della legge-quadro sulla tutela delle aree naturali, sulla base di uno statuto tipo adottato di intesa con le Regioni interessate ed approvato con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro del Tesoro. Nei casi in cui nell'area del parco siano comprese zone di mare, la proposta di istituzione sarà effettuata d'intesa con il Ministro della Marina Mercantile, e si applicheranno le disposizioni della legge 31 dicembre 1982, n. 979, come modificata dalla legge 8 luglio 1986, n. 349.

#### § 6. LE RISERVE MARINE.

Le riserve naturali marine sono ambienti marini costituiti dalle acque, dai fondali e dai tratti di costa prospicienti, che presentano un rilevante interesse per le caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche con particolare riguardo alla flora e alla fauna marine e costiere e per l'importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che rivestono (art. 25, legge 31 dicembre 1982, n. 979).

Esse sono istituite con decreto del Ministro della marina mercantile, su conforme parere del Consiglio nazionale per la protezione dell'ambiente naturale, sentiti regioni e comuni territorialmente interessati.

L'istituzione di una riserva naturale marina comporta la previsione di un piano di vincoli o di misure di prevenzione e valorizzazione, ritenuti necessari per l'attuazione delle finalità della misura stessa (art. 26, comma 2, lett. f).

ordine alla necessaria sintesi delle esperienze scientifiche con le istanze locali, al favore verso la gestione di aree protette pubbliche e private, all'istituzione di parchi forestali mediante l'utilizzazione prioritaria dei demani e dei patrimoni forestali regionali e di altri enti locali e pubblici.

La proposta merita un giudizio ampiamente positivo. Pur partendo dal presupposto di un orientamento della Corte Costituzionale favorevole alla competenza statale in materia di parchi e di protezione della natura (mentre invece la Corte concepisce tale competenza come regionale, in una materia di competenza legislativa « concorrente »), l'iniziativa appare conforme all'individuazione delle competenze statali e regionali operata dalla Corte, sia pure su altri presupposti.

Più attenta alle competenze regionali appare invece l'altra proposta di legge sopra menzionata, che espressamente si rifà al tenore dell'art. 83 del D.P.R. n. 616/77, sia pure per poi richiamare la natura non esclusiva di detta competenza e la concorrenza di esigenze eterogenee. Per quanto attiene alla legislazione regionale in materia di aree protette, si veda la legge Regione Piemonte, 22 marzo 1990, n. 12, in G.U.R.I., 13 ottobre 1990, 3ª Serie sp. n. 40.

Nelle riserve marine ogni attività può essere regolamentata attraverso la previsione di divieti e limitazioni o sottoposta a particolari autorizzazioni in funzione della finalità per la cui realizzazione la riserva è stata istituita (fini scientifici, ecologici, culturali, educativi, minerari ed economici, con cui va coordinata la protezione dell'area). (art. 27).

L'art. 27 prevede, altresì, le attività che possono essere vietate o limitate ed il contenuto del provvedimento di istituzione.

L'art. 31 individua, infine, venti aree nelle quali, in sede di prima applicazione della legge, possono trovare localizzazione riserve naturali marine.

#### § 7. LE ZONE UMIDE.

Tra le aree naturali protette rientrano anche le zone umide, che la Convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971, resa esecutiva in Italia con D.P.R. 13 marzo 1976, n. 448, così individua: « le paludi e gli acquitrini, le torbe oppure i bacini, naturali o artificiali, permanenti o temporanei, con acqua stagnante o corrente, dolce, salmastra, o salata, ivi comprese le distese di acqua marina la cui profondità, durante la bassa marea non supera i sei metri » (art. 1).

La tutela delle zone umide è stata oggetto di particolare attenzione nella cooperazione tra Stati, per la circostanza che dalla salvaguardia di tali zone, a fronte dell'invasione antropizzante, dipende la conservazione del connesso patrimonio di flora e fauna, e particolarmente di uccelli acquatici migratori, che sono ritenuti risorsa internazionale.

Nel testo della Convenzione di Ramsar, come emendato dal protocollo di Parigi del 3 dicembre 1982, ratificato e reso esecutivo dall'Italia con D.P.R. 11 febbraio 1987, n. 184, si prevede l'impegno degli Stati aderenti ad elaborare ed applicare i loro piani regolatori in modo da favorire la conservazione delle zone umide comprese in apposita lista ed il loro uso razionale. Ma, a prescindere dall'inclusione nella lista, gli Stati si impegnano a favorire la conservazione delle zone umide e degli uccelli acquatici, creando a tale fine riserve naturali nelle zone umide<sup>(26)</sup>.

<sup>(26)</sup> PARISIO, *L'esecuzione in Italia della convenzione di Ramsar relativa alle zone umide di importanza internazionale*, in *Riv. giur. amb.*, 1988, 547. In giurisprudenza, TAR Lazio, II, 23 settembre 1987, n. 1495, in *F.A.*, 1988, 1071.

9A B

## CAPITOLO IV

## BENI DI INTERESSE PUBBLICO MONTANO E FORESTALE

SOMMARIO: § 1. Foreste e boschi. — § 2. Il regime conservativo di boschi e foreste. — § 2.1. La bonifica montana, il rimboschimento ed il rinsaldamento dei terreni. — § 3. I vincoli per finalità protettive ed igieniche.

## § 1. FORESTE E BOSCHI.

Secondo la definizione datane dall'enciclopedia italiana Treccani, per bosco si intende quel terreno in cui predomina la vegetazione di specie legnose selvatiche — arboree o fruticose — riunite in associazioni spontanee o d'origine artificiale, diretta o indiretta; per foresta, invece, deve intendersi un bosco spontaneo di piante d'alto fusto. Le due espressioni peraltro risultano assolutamente indistinte nella legislazione del settore, dove vengono utilizzate indiscriminatamente e non trovano una differenza di regime.

Più precisa è la definizione datane dalla legge regionale Piemonte 9 agosto 1989, n. 45.

Le utilità riferibili a tali beni sono varie: innanzitutto essi costituiscono beni idonei a produrre reddito; ma, com'è noto, ad essi si ricollegano benefici effetti sullo stato del terreno (consolidamento e mantenimento dell'umidità), sul regime delle acque (favorendone la penetrazione in profondità), sull'azione del vento, sulla salubrità dell'aria e sullo stesso clima.

La normativa fondamentale della materia è ancora costituita dal R.D.L. 30 dicembre 1923, n. 3267 (legge forestale) e dal relativo regolamento approvato con R.D. 16 maggio 1926, n. 1126. Il sistema ha subito parziali modifiche in seguito all'emanazione del D.L. 3 gennaio 1926, n. 23 e della legge 25 luglio 1952, n. 991 (quest'ultima contenente provvidenze a favore della bonifica montana).

La categoria in esame comprende non solo i terreni propriamente boschivi, ma più in generale tutti i terreni che rivestano interesse pubblico sotto il profilo idrogeologico e di regime delle zone montuose<sup>(1)</sup>. Essa inoltre non si presenta omogenea sotto il profilo oggettivo, potendo comprendere sia aree di proprietà pubblica sia aree di proprietà privata, tutte assoggettate al potere normativo ed amministrativo che vanta l'Amministrazione cui è devoluto il settore. Più in particolare i beni oggetto della peculiare disciplina sono costituiti in gran parte da proprietà comunali o delle Comunità montane, nonché da boschi di appartenenza regionale, in conseguenza del trasferimento del dominio forestale dallo Stato alle Regioni (D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 e 24 luglio 1977, n. 616). Per la restante parte si tratta di beni di proprietà privata.

Quanto alla natura dei beni già appartenenti allo Stato ed ora delle Regioni, non v'è dubbio che si tratta di beni patrimoniali indisponibili, nonostante la definizione di « demanio forestale » contenuta nell'art. 106 della citata legge forestale. Tale sembra essere anche la natura dei beni espropriati o acquistati dalle Comunità montane e dai Comuni a norma dell'art. 9 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102. Per quanto attiene invece agli ulteriori terreni boschivi dei Comuni, a prescindere da quelli gravati da usi civici, sembra doversi concludere nel senso del loro carattere patrimoniale. È stata infatti correttamente esclusa con riferimento a tali beni la qualità di beni devoluti ad un pubblico servizio (art. 826 c.c.), per una serie di rilievi<sup>(2)</sup> ai quali può aggiungersi la considerazione dell'indifferenziato regime giuridico loro riservato dalla legge forestale (artt. 130 e ss.) rispetto a quelli di proprietà privata.

La competenza in materia di tutela dei beni in esame è stata trasferita dallo Stato alle Regioni in modo completo con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (in particolare con gli artt. 68 e 69): le residue competenze dello Stato in materia sono individuate dall'art. 71.

(<sup>1</sup>) Cons. di Stato, V, 25 ottobre 1979, n. 671, in *F.A.*, 1989, 2723, m., secondo cui ai fini dell'autorizzazione prescritta dall'art. 21 del R.D. 16 maggio 1926, n. 1126, per bosco deve intendersi un terreno sul quale insistono una serie di alberi che esplicano l'essenziale funzione di evitare che il terreno possa perdere stabilità e turbare il regime delle acque; *Id.*, VI, 22 giugno 1971, n. 496.

(<sup>2</sup>) ABRAMI, *Foreste e boschi*, in *Nss D.I.*, Appendice I, Torino, 1981, 867.

## § 2. IL REGIME CONSERVATIVO DEI BOSCHI E DELLE FORESTE.

Prima e fondamentale funzione della tutela di tali beni è costituita dalla conservazione dei « terreni di qualsiasi natura e destinazione che... possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque » (art. 1 del R.D.L. n. 3267/23; disposizione poi ripetuta dal codice civile nell'art. 866).

Tale finalità viene perseguita:

— con la specifica adozione di un provvedimento dell'autorità, in caso di appartenenza dei terreni ad un qualunque privato (artt. 1 e ss del citato R.D.L. n. 3267/23). Trattasi del *vincolo idrogeologico*, che non riguarda esclusivamente i boschi e le foreste, bensì tutti i terreni interessanti il regime delle acque;

— con il generale assoggettamento, a prescindere da uno specifico provvedimento, di tutti i boschi (per i terreni non boschivi vale il principio che precede) dei Comuni e degli altri enti pubblici e privati, escluse le società di capitale, ad un necessario *piano economico*, approvato o prescritto, in caso di inerzia, dalla Camera di Commercio (competenza quest'ultima ora trasferita alle Regioni, salva la permanenza delle funzioni della Camera medesima fino allo effettivo subingresso delle Regioni <sup>(3)</sup>);

— con l'affidamento della gestione delle foreste demaniali (già dello Stato ed ora delle regioni), ad enti tenuti dalla legge ad adottare *piani economici*: così avveniva per l'Azienda forestale dello Stato (art. 108 R.D.L. 3267/23), poi soppressa con il completamento del trasferimento di competenze alle Regioni. Così avviene nell'organizzazione delle Regioni, sia per quelle che hanno optato per la costituzione di un'Azienda regionale (in genere le Regioni ad autonomia speciale ed inoltre Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna), sia per quelle che hanno optato per un diverso assetto organizzativo con delega agli enti locali (Toscana ed Umbria) o con gestione diretta <sup>(4)</sup>.

Il vincolo idrogeologico comporta notevoli restrizioni all'utilizzazione dei terreni: in particolare numerose sono le ipotesi di divieto di pascolo (art. 9), mentre è richiesta l'autorizzazione dell'Amministrazione per la trasformazione dei boschi in altre qualità di coltura o per la trasformazione di terreni

<sup>(3)</sup> ABRAMI, *op. ult. cit.*, 852.

<sup>(4)</sup> ABRAMI, *op. ult. cit.*, 866.

saldi in terreni soggetti a periodica trasformazione (art. 7, legge forestale), disposizione che la giurisprudenza ha interpretato nel senso più esteso, come riferita anche alle trasformazioni diverse dal cambiamento di coltura, in conformità alla *ratio* della norma <sup>(5)</sup>. La legge provinciale Bolzano, 8 maggio 1990 n. 10 pone norme sulla circolazione con veicoli a motore su territorio sottoposto a vincolo idrogeologico.

Inoltre, a prescindere dalle attività vietate o soggette ad autorizzazione amministrativa, ogni altra attività di governo del territorio nelle aree sottoposte a vincolo idrogeologico od a piano economico è disciplinata da disposizioni regolamentari emanate dalla Camera di Commercio (artt. 10 e 130, secondo comma), aventi natura reale <sup>(6)</sup>.

I proprietari dei terreni soggetti a vincolo idrogeologico possono essere gravati di obblighi positivi di rimboschimento, eventualmente previa costituzione di consorzi (artt. 75 ss. l. forestale).

Per i boschi ed i pascoli di proprietà dei Comuni e degli altri enti, compresi quelli privati ed eccettuate le sole società di capitale, la legge forestale detta particolari disposizioni per la gestione dei beni silvo-pastorali, allo scopo di favorirne l'aderenza ai necessari requisiti tecnici che essa richiede. Tale obiettivo è perseguito innanzitutto disponendo che la gestione di questi beni sia distinta da quella del restante patrimonio (la contabilità separata è imposta dalla legge 25 luglio 1952, n. 991). È favorito inoltre, con la previsione di contributi, il ricorso alla gestione tecnica, purché essa assuma una delle seguenti conformazioni: amministrazione tramite un'azienda speciale comunale (art. 139); affidamento della gestione a personale qualificato anche senza la costituzione dell'azienda speciale ed in particolare attraverso l'assunzione di personale tecnico (condotta forestale) o col convenzionamento con istituti statali (artt. 153, 154).

<sup>(5)</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 16 marzo 1971, n. 183; Id 29 aprile 1975, n. 135. In dottrina, ABRAMI, *op. ult. cit.*, 856. Per Cons. di Stato, V, 25 ottobre 1989, n. 671, cit., l'autorizzazione della competente autorità è necessaria per la trasformazione di un bosco in altra qualità di coltura o di terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione, con la conseguenza che deve ritenersi illegittimo l'ordine di sospensione e ripristino dei luoghi ove sia accertato che il terreno ha destinazione a prato e non a bosco. Per la precisazione che il vincolo in questione può essere imposto solo per finalità pubbliche e non anche per utilità meramente privata Cons. di Stato, Sez. VI, 28 novembre 1972, n. 729.

<sup>(6)</sup> SANDULLI A.M., *Boschi (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, 624; ABRAMI, *op. ult. cit.* ed *ivi* la distinzione tra obblighi negativi e positivi e la menzione delle sanzioni ricollegate alla violazione delle prescrizioni.

L'illece di vendita di  
 natura rispetto al  
 e l'autorizzazione  
 e sulla presenza  
 temporale: Cons. Stato,  
 CV, 3.2.87, n. 140,  
 p. 153.

Ove gli enti non si adeguino a tali schemi, l'Amministrazione, oltre a costituire consorzi obbligatori, può istituire dei *distretti forestali*, con la conseguente assunzione dell'amministrazione del patrimonio silvo-pastorale da parte (originariamente dello Stato, ora) delle Regioni o degli enti indicati dalla legislazione regionale (art. 164).

I vincoli dei quali si è detto non sono indennizzabili, prevedendo la legge forestale (art. 16) esclusivamente la revisione dell'estimo catastale. Sono indennizzabili unicamente l'occupazione temporanea e l'espropriazione finalizzate ad opere di bonifica (art. 78 l. forestale) <sup>(1)</sup>.

La concentrazione nelle Regioni della competenza in materia forestale ed in materia urbanistica dovrebbe portare ad una coerente previsione dei vincoli da parte degli strumenti urbanistici. Ciò deriva dalla legislazione statale di principio, che prevede come essenziale all'esercizio della pianificazione — sia pure attraverso la programmazione sovracomunale dei piani territoriali di coordinamento, mai decollati — l'individuazione delle aree soggette a speciali vincoli (artt. 5, lett. a; 6, secondo comma; 10, secondo comma lett. a).

Ed in effetti in tale direzione si muove la legislazione regionale, richiamando i vincoli idrogeologici a proposito del contenuto degli strumenti urbanistici di più ampie dimensioni (piani comprensoriali, piani territoriali), che si impongono agli strumenti minori, primo fra tutti il Piano Regolatore Generale: Lombardia, legge 15 aprile 1975, n. 51 e successive modificazioni; Valle d'Aosta, legge 15 giugno 1978, n. 14; Sardegna, legge 19 maggio 1981, n. 17; Emilia-Romagna, legge 7 dicembre 1978, n. 47; Piemonte, legge 5 dicembre 1977, n. 56; Veneto, legge 2 maggio 1980, n. 40; Puglia, legge 31 maggio 1980, n. 56.

Va tuttavia osservato che, anche a proposito del vincolo forestale si riscontra la confluenza nella disciplina urbanistica della tutela dell'interesse pubblico ad esso collegato, dimostrandosi anche qui che la gestione di vincoli particolari a tutela di determinati beni è perseguita di regola a mezzo di strumenti specifici, rispetto ai quali il piano regolatore assume una funzione di integrazione e coordinamento. La necessità di un'autonoma valutazione dell'interesse pubblico connesso al vincolo forestale, pur nella concentrazio-

(1) ABRAMI, *op. ult. cit.*, 854; SANDULLI A.M., *op. ult. cit.*, 628.

ne in capo alle Regioni di varie competenze relative all'utilizzazione del suolo, dovrebbe indurre queste ultime alla predisposizione di procedimenti che, pur raccordando le diverse competenze, generali (urbanistiche) e settoriali, non comprometta la prevalenza dei vincoli garantiti da queste ultime<sup>(\*)</sup>.

§ 2.1. — *La bonifica montana, il rimboscimento ed il rinsaldamento dei terreni.*

Vincoli analoghi a quello idrogeologico derivano dall'esecuzione di opere di bonifica, che sono di competenza (già dello Stato, ora) delle Regioni e che possono eventualmente essere dati in concessione agli stessi proprietari (art. 55 l. forestale).

La compilazione dei progetti di massima assoggetta i terreni al vincolo idrogeologico ed il proprietario cui vengono restituiti i terreni deve rispettare le prescrizioni di massima dell'Amministrazione nel loro governo a norma dell'art. 54 della legge forestale. Il vincolo non è indennizzabile.

Obblighi specifici di rimboscimento gravano — come si è detto — sui proprietari dei terreni soggetti a vincolo idrogeologico (artt. 39 ss. legge forestale).

§ 3. I VINCOLI PER FINALITÀ PROTETTIVE ED IGIENICHE

La legge forestale (artt. 1 e ss.) ed il codice civile (art. 866, terzo comma) prevedono la sottoposizione a vincolo di boschi (l'oggetto è quindi qui limitato a tali beni), i quali « per la loro speciale ubicazione » assolvono ad una funzione di protezione di terreni e fabbricati dalla caduta di valanghe, dalla furia dei venti ecc. o anche igienica.

(\*) Così la legge della Regione Lombardia 15 aprile 1975, n. 51. Le Regioni hanno provveduto anche ad emanare specifiche disposizioni in materia forestale, generalmente accogliendo un più ampio concetto di vincolo forestale: Lombardia, l. 15 aprile 1976, n. 8; Veneto, l. 13 settembre 1978, n. 52; Piemonte, 4 settembre 1979, n. 57e l. 20 maggio 1980, n. 50; Campania l. 4 maggio 1979, n. 27; Emilia-Romagna, l. 24 gennaio 1975, n. 6; Abruzzo, 7 luglio 1982, n. 38; Sardegna, l. 18 giugno 1959, n. 13.

Considerata la specialità della funzione, derivante non dalla natura del bene, bensì dalla sua particolare posizione, il vincolo dà diritto ad indennizzo, potendosi assimilare all'imposizione di servitù tra fondi limitrofi <sup>(9)</sup> <sup>(10)</sup>.

v. Corte cost. 18-27 dic. 1984 n° 488 in G.U. 1° gennaio  
 4/1982 n° 1 (in orientamento obliquo): art.  
 21 (co. 23, 4) e 30 co. 2 R.D.L. 30/12/1923 n° 3267

- Corte cost. 22-29/1/1986 n° 14 in interpretazione tra vincolo  
 forestale e vincolo ambientale (in G.U. 7/2/1986 n° 6)

<sup>(9)</sup> SANDULLI A.M., *op. ult. cit.*, 629; ABRAMI, *op. ult. cit.*, 859.

<sup>(10)</sup> Sui vincoli idrologici, si veda anche la legge regione Piemonte 9 agosto 1989, n. 45, in GURI, 3° Serie speciale, 12 maggio 1990.

122 B

## CAPITOLO V

## IL PAESAGGIO

SOMMARIO: § 1. La tutela del paesaggio nella Costituzione. — § 2. Paesaggio e beni ambientali. — § 3. Paesaggio e ambiente. — § 4. Paesaggio e distribuzione delle competenze. — § 5. Il decreto « Galasso ». — § 6. Il decreto-legge 27 giugno 1985 n. 312 e la legge di conversione 8 agosto 1985 n. 431 (c.d. legge Galasso). La categoria dei beni paesaggistici. — § 7. Il regime transitorio della legge « Galasso ». Le misure di salvaguardia. — § 8. Il regime definitivo. La pianificazione paesistica. — § 9. (*segue*) L'autorizzazione alla modificazione territoriale. — § 10. Vigilanza e sanzioni. — § 11. Stato di attuazione della legge « Galasso ».

## § 1. LA TUTELA DEL PAESAGGIO NELLA COSTITUZIONE.

L'art. 9, secondo comma della Costituzione statuisce che la Repubblica: « tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione »<sup>(1)</sup>.

Al termine *paesaggio* sono stati attribuiti diversi significati: da quello equivalente a bellezza naturale, cioè « quadro naturale » (valore essenzialmente estetico)<sup>(2)</sup>, a quello di « forma del territorio », creata dalla comunità umana che vi si è insediata<sup>(3)</sup>, con una continua interazione tra natura e uomo, a quello — da ultimo — di « valore estetico-culturale » ricollegato al territorio da un giudizio specifico e concreto, che si riferisce a diverse componenti, tra le quali anche le modificazioni impresse dall'uomo nel corso della sua storia<sup>(4)</sup>.

Le diverse definizioni del paesaggio hanno determinato anche una diver-

(1) Sull'art. 9, comma 2 cost., Corte Cost., n. 359/85 in F.I. 1986, I, 1196, con nota di COZZUTO QUADRI; n. 151 e 153/86 ib., 2690 con nota id., ibid, 2694; MERUSI, in « *Commentario alla Cost.* » a cura di Branca, BO-RM, 1975, 445 ss. *sub* art. 9.

(2) SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, 1967, II, 71; CANTUCCI, *Bellezze naturali*, in *Nss. D.I.*, II, 1958, 294 ss..

(3) PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, 1981, 503 ss..

(4) TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, cit., 91 ss..

sa sua collocazione nei confronti del « territorio » e dell'« ambiente », essendosi, talora ridotto il paesaggio al concetto urbanistico di disciplina dell'utilizzazione umana del territorio, talaltra a bene che trascende l'urbanistica. Tutto ciò con significative ripercussioni sul riparto delle competenze tra Stato ed enti locali, primo fra tutti la Regione.

Tutte le definizioni sopra riportate colgono degli aspetti utili all'individuazione del concetto di paesaggio. In particolare non può dubitarsi del valore culturale che la Costituzione vi ricollega, ove si consideri la collocazione della sua tutela tra i principi fondamentali dello Stato, in stretta aderenza ai diritti fondamentali che la Repubblica riconosce all'uomo, e più specificamente in quella norma che qualifica lo Stato italiano come Stato di cultura. L'art. 9, infatti, pone la cultura come cardine dell'elevazione dell'uomo e del completo ed equilibrato sviluppo della sua personalità (artt. 2 e 3 della Costituzione).

Il paesaggio è, dunque, quella conformazione del territorio e dell'ambiente esterno, capace di incidere sullo sviluppo psico-fisico dell'uomo. Effetto quest'ultimo che non può essere messo in discussione, per l'evidente negativo influsso che un ambiente aggressivo provoca in chi in esso svolge le varie attività della vita. Al paesaggio va quindi riconosciuto un valore culturale, nel senso che esso incide sulla formazione dell'uomo e che il grado di tale incidenza ed i suoi stessi effetti sono suscettibili di valutazioni variabili in funzione delle convinzioni sociali, proprie di un determinato momento storico. Con un limite, tuttavia, ravvisabile nella considerazione che cultura vuol anche dire testimonianza di epoche passate e tradizione dei valori espressi da queste ultime alle generazioni future.

Conseguentemente, tutela del paesaggio significa salvaguardia dei valori tradizionali connessi all'ambiente e perseguimento costante del migliore assetto dei rapporti tra uomo e natura.

Alla valenza culturale del paesaggio non sembra, perciò, possa attribuirsi un significato esclusivamente estetico: certo, le bellezze naturali, i cosiddetti « quadri naturali », sono capaci di infondere sensazioni particolarmente intense a chi le contempla. Ma non va neppure dimenticato che in una realtà sempre più compromessa dal cieco sfruttamento delle risorse naturali, lo stesso equilibrio dei fattori naturali può essere ricercato come un bene che, al di là del particolare pregio estetico, è prezioso alla formazione della persona, e come tale diviene, allora, bene della collettività. Bene che quest'ul-

tima tende a salvaguardare a tutela di quella qualità della vita, che esprime anche la civiltà di un popolo. In ciò può ravvisarsi una delle ragioni di variabilità del giudizio culturale proprio di una certa epoca storica.

Ciò non esclude, naturalmente che a maggior ragione siano protetti e salvaguardati alcuni beni particolarmente suggestivi, come i « quadri naturali », o che altri beni possano essere ugualmente sottoposti ad una analoga specifica tutela. Si vuol dire, piuttosto, che il paesaggio non può ridursi alla sussistenza di tali « beni », connotati da un particolare regime giuridico.

Se, pertanto, deve convenirsi con chi definisce il paesaggio come « forma del paese », per lo più derivata dalla interazione tra uomo e natura <sup>(5)</sup>, la « forma » che assume valore culturale divenendo così paesaggio è tale per un giudizio « umano » e pertanto soggettivo <sup>(6)</sup>, assimilabile – sotto questo profilo – al giudizio estetico che enuclea la categoria delle bellezze naturali. Con la precisazione che il giudizio, come s'è detto, non coinvolge esclusivamente valutazioni di pregio estetico.

Dall'essenza del paesaggio discende l'ambito della sua tutela. È senz'altro corretta, sotto questo profilo, l'opinione di chi sostiene che la tutela del paesaggio non si riduce – secondo il modulo proprio delle bellezze naturali – al regime conservativo o, al più, di valorizzazione, ma impone l'intervento dell'autorità nella gestione del territorio e quindi la pianificazione <sup>(7)</sup>. Ma la valenza estetica del paesaggio, cui si è fatto riferimento, richiede che non si riduca la previsione costituzionale all'equazione: paesaggio = forma del paese, tutela del paesaggio = ordinato, cioè pianificato, sviluppo dell'evoluzione di quella forma. Il valore del paesaggio precede e prescinde dalla pianificazione ed anzi costituisce un limite al potere che la persegue.

In conclusione, il paesaggio nella Costituzione italiana è un valore collegato alla formazione della persona ed al rispetto di un patrimonio della collettività come espressione della civiltà di quest'ultima. Esso si propone perciò come interesse culturale, e la sua tutela – qualunque sia lo strumento giuridico-formale col quale essa viene perseguita – mira ad un piacevole ed equilibrato rapporto tra l'uomo e l'ambiente esterno, unitariamente alla salvaguardia del patrimonio naturale ed umano consegnatoci dalle epoche precedenti.

(5) PREDIERI, *op. ult. cit.*, 506.

(6) TORREGROSSA, *op. ult. cit.*, 94 s. e 101.

(7) PREDIERI, *op. ult. cit.*, 512 ss..

Ad un simile obiettivo l'ordinamento mira sia attraverso la prevalenza di tale valore costituzionale rispetto alla legislazione ordinaria ed all'azione amministrativa, sia — ancora più incisivamente — attraverso la finalizzazione di alcuni beni, per legge, alla tutela del predetto valore e cioè attraverso la creazione legislativa di « beni paesaggistici », non necessariamente qualificati dal particolare pregio estetico.

## § 2. PAESAGGIO E BENI AMBIENTALI.

Il paesaggio non costituisce, quindi, un bene in sé. Esso è, piuttosto, un interesse pubblico posto dalla Costituzione in posizione di prevalenza rispetto ad altri interessi pubblici e privati. La tutela di questo valore costituzionale, può peraltro, dare luogo alla configurazione legislativa di beni ambientali (beni paesaggistici), come uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il perseguimento della citata finalità.

## § 3. PAESAGGIO ED AMBIENTE.

Ambiente è un termine dal significato molto vasto e, come si dirà, non ha ancora acquisito una valenza giuridica unitaria, riducendosi, essenzialmente, alle varie componenti nelle quali esso può essere suddiviso.

Il paesaggio è un concetto molto più specifico, riguardando quella che efficacemente è stata definita come la « forma del paese ». Certo il paesaggio « registra » con l'andamento stesso del territorio e con la sua conformazione morfologica lo stato più generale dell'ambiente. In questo senso, pur non essendoci coincidenza, tra i due profili v'è senz'altro interazione.

## § 4. PAESAGGIO E DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE.

La tutela del paesaggio ha dato luogo ad un complesso problema di competenze. In particolare l'attribuzione della sua tutela si è posta — dal momento dell'attuazione dell'ordinamento regionale — come uno dei risvolti più difficili del rapporto tra Stato e Regioni.

Se da un lato, infatti, l'art. 9 della Costituzione attribuiva la tutela del

paesaggio alla « Repubblica », e tale attribuzione in sede costituente era stata oggetto di una specifica valutazione in forza della quale si era sostituito tale termine a quello più specifico di Stato (\*), dall'altro non poteva sfuggire che il paesaggio, in quanto « forma del paese », presenta diversi punti di connessione con l'urbanistica, almeno nell'accezione più moderna di quest'ultima.

In assenza di una disposizione costituzionale che ripartisse esplicitamente il paesaggio tra competenza statale e regionale (il paesaggio non è contemplato quale « materia » dall'art. 117 della Costituzione, a differenza di quanto avviene negli statuti di alcune Regioni dotate di autonomia speciale (\*\*), si andò dapprima affermando la seconda delle considerazioni sopra esposte. In particolare, il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 art. 1, ultimo comma, delineando la materia dell'urbanistica, da trasferire alle Regioni, vi ricomprese « la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della Legge 29 giugno 1939, n. 1497 » sulle bellezze naturali. Con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, poi, si accoglieva la concezione più ampia di urbanistica (art. 80), estesa alla globale disciplina dell'uso del territorio, compresi « gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente ». Il successivo articolo 82, attuando quella organicità del riparto delle competenze che era stata espressamente voluta dalla legge 22 luglio 1975, n. 382, delegava alle Regioni la competenza in ordine all'individuazione ed alla tutela delle bellezze naturali, riservando allo Stato la potestà di integrare gli elenchi delle bellezze naturali approvati dalle Regioni e di adottare provvedimenti cautelari su beni « qualificabili » come bellezze naturali, anche a prescindere dal loro inserimento nei relativi elenchi.(\*)

Fu proprio in occasione dell'esercizio di un tale potere da parte dello

(\*) L'on. Codignola propose la seguente formulazione: « Il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela dello Stato », chiarendo che con la parola Stato si intendeva istituire una garanzia rispetto al costituendo ordinamento regionale. Dello stesso avviso si dichiararono gli on. Marchesi e Di Fausto, richiamando i voti dell'Accademia Nazionale dei Lincei e dell'Accademia di San Luca. L'Assemblea, tuttavia, approvò la proposta dell'on. Lussu, che sostituiva il termine *repubblica* a *Stato*, proprio perché col primo ci si riferiva sia allo Stato sia alle Regioni, così rinviando il problema alla distribuzione delle competenze tra i due enti (A.C., p. 3419).

(\*\*) Statuto Regione Sicilia, legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2 (art. 14, lett. n); Valle d'Aosta, legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (art. 2 lett. g); Trentino-Alto Adige, legge cost. 26 febbraio 1948, n. 5 (art. 11, n. 7).

(\*) Sulla natura della delega di tali funzioni alle Regioni, come delega "non traslativa" o "non delegativa", che esclude il conflitto di attribuzione: Corte Cost., sent. 1412 del 1989 e 17/5/1982 m. 282 in G.L. ss. 1°, 24/5/1982 m. 27.

Stato — come conseguenza dell'insoddisfacente tutela dei beni ambientali, realizzata in sede di pianificazione urbanistica, ed in particolare con l'emanazione del D.M. 21 settembre 1984 (c.d. decreto Galasso) e con le successive vicende legislative (D.L. 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1985, n. 431) — che il problema del riparto delle competenze si ripropose, sembrando a molti che con tali strumenti lo Stato si riappropriasse delle competenze già devolute alle Regioni e comunque ad esse spettanti, perché ricomprese nella materia dell'urbanistica.

La questione, affrontata nei termini di una contrapposizione o (al contrario) sovrapposizione tra tutela del paesaggio ed urbanistica, sembra invero mal posta.

Il paesaggio e la sua tutela sono, come si è detto, un interesse pubblico prevalente a livello costituzionale, che come tale si impone sia allo Stato sia alle Regioni (da ciò l'espressione « Repubblica » usata dal costituente). Tale interesse primario costituisce sia un necessario obiettivo dell'autorità amministrativa nell'esercizio delle proprie competenze (siano esse statali o regionali), sia un limite alle prerogative regionali. Limite, d'altra parte, non certo anomalo, se si considera che la potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario è tenuta a rispettare non solo i « principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato » in quella materia, ma anche gli interessi primari dell'ordinamento, comunque emergenti a livello costituzionale (Costituzione e Statuti delle Regioni ad autonomia speciale): interesse nazionale e delle altre Regioni, riforme economico-sociali, relazioni internazionali, tra i quali può certo annoverarsi l'interesse pubblico generale tutelato dall'art. 9 della Costituzione.

Da un lato, dunque, la potestà legislativa ed amministrativa regionale trova un limite ben preciso nel perseguimento da parte dello Stato di interessi primari, qual'è quello della tutela del paesaggio<sup>(10)</sup>. Dall'altro, la Regione è certamente vincolata — e sotto questo profilo è corretta la previsione del relativo potere, contenuta nel citato art. 80 del D.P.R. n. 616 del 1977 — al perseguimento di quell'interesse, costituzionalmente rilevante, nell'esercizio delle sue attribuzioni.

In particolare, nell'esercizio della potestà di pianificazione urbanistica, la

(10) Su tale principio, in generale, Corte Cost. 138/72, in *F.I.* 1972, I, 3353 e BARTOLE in « *Commentario alla Cost.* », a cura di Branca, BO-RM, 1985, *sub* art. 117, 157 ss.

*questo principio  
del paesaggio  
è un interesse  
costituzionale  
competenza esclusiva  
dello Stato  
e delle Regioni  
non è un potere  
m. l. 27*

Regione dovrà porsi l'obiettivo della tutela del paesaggio, rispettando gli eventuali vincoli già imposti sul territorio di propria competenza e comunque proteggendo aree significative sotto questo profilo, anche a prescindere dalla preventiva imposizione del vincolo.

Lo Stato, peraltro, tenuto anch'esso al rispetto dell'art. 9 della Costituzione e muovendosi nell'ottica della tutela di un interesse che trascende quello meramente locale, assegnato costituzionalmente alla Regione (pianificazione del territorio), ben potrà intervenire in un settore che rimane sottoposto alla sua potestà per le considerazioni sopra esposte. Chè, anzi, il perseguimento della tutela del paesaggio, non semplicemente attraverso la generica disciplina del territorio, ancorché realizzata con vincoli di carattere urbanistico, ma con la creazione di nuovi beni ambientali, soggetti ad una particolare disciplina per la contemporanea presenza di interessi privati e pubblici (*retro* pag. 5), non sembra poter spettare che allo Stato, per l'incidenza che quel regime ha sulla circolazione dei beni stessi e sulle posizioni soggettive dei privati in ordine alla cosa oggetto di quella particolare valutazione.

Il paesaggio non costituisce, quindi, una materia ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, né può dirsi compreso interamente nella materia dell'urbanistica, eventualmente completata da altre contemplate nella stessa norma<sup>(1)</sup>. Entrambe le affermazioni appaiono convalidate dal sistema costituzionale esplicitamente la materia del paesaggio, con ciò stesso dimostrandone l'autonomia, dell'altro, la tengono anche formalmente distinta dall'urbanistica. Peraltro la stretta connessione di interessi generali e locali, che in rapporto ad esso si verifica, la convergenza di competenze diverse, che a tale fenomeno si ricollega, la diversità degli strumenti, che possono essere utilizzati per la sua tutela impongono il coordinamento delle iniziative statali e regionali, più volte richiamato dalla Corte Costituzionale. Per le stesse considerazioni si giustifica il ricorso alla delega di competenze statali alle Regioni, in un sistema che consenta allo Stato di verificare la rispondenza dell'attività degli enti locali all'interesse primario, con la possibilità di surrogarvisi in caso d'inerzia. Una tale delega consente del resto alla Regione, che pure deve perseguire quell'interesse anche nell'esercizio di competenze sue proprie, di svolgere una attività coordinata e più completa.

<sup>(1)</sup> In tal senso Corte Costituzionale, 21 dicembre 1985, n. 359, in *F.I.*, 1986, I, 1196, che peraltro distingue l'urbanistica, cui si riferisce l'art. 80 del D.P.R. n. 616 del 1977, dal paesaggio, la cui disciplina si troverebbe nell'art. 82 dello stesso decreto (potestà delegata).

Se dunque appare effettivamente criticabile, sotto il profilo formale, lo strumento inizialmente adottato dallo Stato (decreto Galasso) per tutelare porzioni del territorio mediante gli strumenti tipici delle bellezze naturali, pur in assenza di una valutazione tecnico-discrezionale specifica, prevista dalla legislazione che contempla quei beni, deve concludersi che — annullato quel decreto ed emanate le disposizioni legislative successive — non si è realizzata un'illegitima riappropriazione di competenze da parte dello Stato a danno delle Regioni, ma l'esercizio di un potere spettante effettivamente allo Stato a norma dell'art. 9 della Costituzione.

#### § 5. IL DECRETO « GALASSO ».

La ricordata insoddisfazione per la tutela dei beni ambientali, realizzata da Stato e Regioni sulla base del sistema delineato dal D.P.R. n. 616 del 1977, provocò — come s'è detto — l'emanazione del decreto 21 settembre 1984 del Ministro per i Beni Culturali e Ambientali. Tale decreto, richiamati i poteri conferiti dall'art. 82 del citato D.P.R. n. 616 del 1977 allo Stato e rilevato che « le zone del territorio nazionale, ricadenti in fasce territoriali che segnano le grandi linee di articolazione del suolo e delle coste costituiscono di per se stesse, nella loro struttura naturale, il primo ed irrinunciabile patrimonio di bellezze naturali e d'insieme dello stesso territorio nazionale », assoggettavano a vincolo paesistico, ai sensi della legge n. 1497 del 1939 (art. 1, punti 1, 3 e 4), intere porzioni del medesimo territorio, in via d'integrazione degli elenchi delle bellezze naturali. Inoltre lo stesso decreto, prevedeva l'individuazione, nell'ambito delle suddette zone e delle zone comprese negli elenchi o comunque dotate di pregio paesistico, di aree nelle quali era vietata temporaneamente (fino al 31 dicembre 1985) ogni modificazione dell'assetto del territorio ed in particolare opere edilizie e lavori, in vista dell'adozione di adeguati provvedimenti di pianificazione urbanistica.

Il decreto « Galasso » veniva prima sospeso<sup>(12)</sup> e poi annullato in sede giurisdizionale<sup>(13)</sup>. L'annullamento era motivato dalla violazione della riser-

<sup>(12)</sup> TAR Lombardia, Sede di Brescia, 21 gennaio 1985, n. 39, in *F.I.*, 1985, III, 169.

<sup>(13)</sup> TAR Lazio, 31 maggio 1985, n. 1548, in *F.I.*, 1985, III, 252.

va di legge a tutela delle proprietà privata, contenuta nell'art. 42, comma 2, della Costituzione. Riserva che affida alla legge la funzione di designare in termini generali ed astratti categorie di beni da sottoporre a particolari vincoli, mentre al provvedimento amministrativo può essere attribuita la ricognizione — relativamente al singolo bene — delle caratteristiche individuate dalla legge di vincolo. Ancora più severa si dimostrava la dottrina, ritenendo che — oltre a quella denunciata dal TAR del Lazio — altre illegittimità inficiassero il decreto ed in particolare l'abuso del potere di integrazione, configurato come potere sostitutivo in caso di inerzia (ma a dire il vero l'art. 82 del D.P.R. n. 616 del 1977 si esprimeva in termini di integrazione senza escludere la natura concorrente del potere ministeriale) <sup>(14)</sup>, ed il carattere atipico del provvedimento (di natura normativa invece che amministrativa) <sup>(15)</sup>.

§ 6. IL DECRETO-LEGGE 27 GIUGNO 1985, N. 312, E LA LEGGE DI CONVERSIONE 8 AGOSTO 1985, N. 431. LA CATEGORIA DEI BENI PAESAGGISTICI.

Annullato in sede giurisdizionale il suddetto decreto, la tutela del paesaggio in ampie zone del territorio nazionale veniva ripresa dal decreto-legge 27 giugno 1985, 32, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431, che aggiungeva i commi da 5 a 13 all'art. 82 del D.P.R. n. 616 del 1977. Il legislatore sostanzialmente recepiva la categoria dei beni paesaggistici enucleata dal decreto ministeriale, ripetendone, con poche addizioni e modificazioni, l'elencazione nei commi aggiunti all'originario testo dell'art. 82 del D.P.R. n. 616 del 1977.

Sono soggetti a vincolo paesaggistico, in forza di tale intervento legislativo:

- a) *i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;*
- b) *i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;*

<sup>(14)</sup> Sul carattere concorrente del potere statale C.d.S. 31/12/88, n. 1351 in C.d.S. 1988, I, 1679.

<sup>(15)</sup> LIBERTINI, *Tendenze innovative in tema di tutela del paesaggio: le vicende del « decreto Galasso »*, in F.I. 1985, V, 120 ed ivi indicazioni bibliografiche sul dibattito giuridico e politico sul decreto. *Contra* Corte Cost. 21 dicembre 1985, n. 359, cit..

c) i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;

d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;

e) i ghiacciai e i circhi glaciali;

f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;

g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboscimento;

h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;

i) le zone umide incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448;

l) i vulcani;

m) le zone di interesse archeologico.

A norma dei successivi commi 6 e 7, il vincolo non si applica: per i Comuni dotati di strumento urbanistico, alle zone A e B (D.M. 2 aprile 1968, n. 1444) e – limitatamente alle parti ricomprese nei piani pluriennali di attuazione – alle altre zone; per i Comuni privi di strumento urbanistico, ai centri edificati perimetrati ai sensi dell'art. 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, sempre che – in ambedue i casi – non si tratti di bellezze naturali, quali le ville, i giardini ed i parchi, di cui all'art. 1, punto 2, della legge 1497 del 1939. Rimangono in sostanza esentate dalla previsione normativa quelle aree che già sono interessate dall'insediamento urbanistico o per le quali l'insediamento stesso costituisce un obiettivo ormai prossimo.

I beni paesaggistici individuati dal citato art. 82 sono quindi caratterizzati – a differenza dalle tradizionali bellezze naturali – da una previsione normativa per ampie categorie, che prescindono dal provvedimento amministrativo di valutazione del pregio specifico del singolo bene immobile.

Tale caratteristica ha impegnato i commentatori della disposizione. Secondo una tesi, « la previsione di vincoli di tale estensione non sembra sia incompatibile con il principio – ribadito anche dalla più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale (sent. n. 151 del 1986) – secondo il quale la tutela paesaggistica ha un fondamento estetico-culturale: così che dovrebbe escludersi la legittimità costituzionale di vincoli in base a motivazioni

nell'attribuzione di eff.  
di valore ambientale  
C.S.S., n. 223/P2, c.d.s.  
I, 2, 213.

su diritto di tutela costituzionale  
VI 007, 51, 100, 2

*morfologiche e ubicazionali*, prescindendo cioè dalla loro specifica valenza culturale ». Ciò perché « i vincoli previsti dalla nuova legge hanno carattere provvisorio ed hanno efficacia fino alla emanazione dei piani paesistici », rispetto ai quali si riproporrà il predetto limite della « specificità » della valutazione del pregio paesistico (16).

Secondo altra tesi, proprio questa irrilevanza della valutazione del pregio specifico del singolo bene contribuisce a negare la natura paesistica del vincolo e ad affermare la sua vera natura urbanistica (17). Nella legge Galasso non vi sarebbe una valutazione specifica, bensì una presunzione di pregio, ed anzi neppure questa quando si fa riferimento al requisito soggettivo dell'appartenenza — come per i domini collettivi e le università agrarie — oppure la stessa legge prevede che ad un esame più specifico il bene vincolato possa risultare irrilevante ai fini paesaggistici — come avviene per le acque pubbliche (art. 1-*quater* della legge n. 431 del 1985).

Non sembra tuttavia condivisibile il presupposto da cui muovono le due menzionate tesi, pur così diverse tra loro quanto a impostazione ed effetti. Invero, ciò che distingue il vincolo paesistico da altre limitazioni della proprietà è l'immanenza del valore protetto al bene, ancorché la ricognizione del valore medesimo debba essere compiuta dalla autorità amministrativa con un atto autoritativo di accertamento costitutivo. Questo è in effetti il modulo previsto dall'ordinamento per le bellezze naturali. Ciò non toglie, tuttavia, che per altri beni il modulo procedimentale possa essere diverso, purché il limite alla proprietà privata, che deriva dalla qualificazione del bene come ambientale (paesaggistico, nella specie), dipenda dalla natura intrinseca del bene medesimo e dalla sua particolare idoneità a soddisfare una funzione sociale (art. 42, comma 2, della Costituzione).

Ora, non v'è dubbio che, sia pure con un modulo procedimentale diverso da quello previsto per le bellezze naturali, i beni di cui al nuovo testo dell'art. 82 del D.P.R. n. 616 del 1977 sono stati individuati dal legislatore in considerazione del particolare valore intrinseco e della loro idoneità alla soddisfazione di un pubblico interesse, qualificato a livello costituzionale

(16) TORREGROSSA, *Introduzione...*, cit., 107.

(17) ZEVIANI PALLOTTA, *Natura giuridica dei vincoli temporanei di inedificabilità della legge 8 agosto 1985, n. 431*, in *Tutela dell'ambiente, procedure di impatto ambientale e legge Galasso*, Atti del Convegno di Perugia 30-31 maggio 1986, Centro Studi Giuridici e Politici della Regione Umbria, Perugia 1987.

dall'art. 9. Potrà tutt'al più sottoporsi a verifica la ragionevolezza della scelta operata dal legislatore e la sua congruità rispetto all'obiettivo, secondo i normali canoni di emeneutica costituzionale. Ma la previsione del legislatore non cessa, per il semplice riferimento a zone molto ampie, di essere giustificata dal valore intrinseco che queste aree hanno nella struttura fondamentale del territorio nazionale. Si tratta, invero, delle grandi articolazioni territoriali del Paese, idonee a tracciarne il profilo fondamentale non solo in sé, ma anche per l'incidenza che esse hanno sulle zone limitrofe e sullo stesso equilibrio ambientale, di cui il paesaggio costituisce — come s'è detto — la forma esteriore.

La valutazione, da parte del legislatore, di tali tratti essenziali del territorio e della loro incidenza sul complessivo assetto del paesaggio è stata concreta, con riferimento cioè alle caratteristiche delle aree vincolate ed alla loro funzionalizzazione all'interesse pubblico. La particolarità di tale modulo di individuazione dei beni paesaggistici sta nel fatto che la predetta valutazione è intervenuta a livello politico e non di discrezionalità amministrativa.

Restano infatti colpiti dal vincolo le coste marine e lacuali per una certa profondità dalla riva, le montagne oltre una certa altezza, i grandi corsi d'acqua, altre aree particolarmente significative sotto il profilo dell'equilibrio ecologico ed idrogeologico (ghiacciai, parchi e riserve naturali, foreste e boschi, terreni da rimboschire, zone umide, vulcani), zone di interesse archeologico, dove si realizza una stretta interconnessione tra territorio e storia dell'uomo, riserva di zone agricole (aree soggette ad usi civici od assegnate ad università agrarie) sottratte all'aggressione del cemento e « sulle quali anche le generazioni a venire possono fare affidamento per le future esigenze »<sup>(18)</sup>. Ora, è ben difficile discutere che la conservazione o l'alterazione dei tratti fondamentali di queste aree individuate dal legislatore sono dati capaci di mutare il paesaggio dell'intero paese, quasi la sua fisionomia tradizionale. I beni paesaggistici individuati dal legislatore sono, pertanto, effettivamente elementi primari per la configurazione del paesaggio, restandone così avvalorata la loro funzione pubblica.

Occorre tuttavia darsi carico del rilievo secondo cui la conclusione alla quale si è ora pervenuti è contraddetta dalla necessità — nel caso di specie,

<sup>(18)</sup> DE ROBERTO A., *In tutela dell'ambiente...*, Atti del Convegno di Perugia 30-31 maggio 1986, cit., 99.

contrariamente a quanto avviene per le bellezze naturali (art. 5 della legge n. 1497 del 1939) – del piano paesistico o del piano urbanistico-territoriale (art. 1-bis della legge n. 431 del 1985). La legge « Galasso » avrebbe in sostanza affermato per dette aree solo una *presunzione di pregio*, lasciando poi alla successiva pianificazione « la scelta concreta in merito a quali aree vincolare effettivamente e quali, invece, lasciare all'edificazione parzialmente o totalmente libera » (19). Tesi quest'ultima avvalorata dalla circostanza che la stessa legge ammette la possibile « irrilevanza » ai fini paesaggistici di corsi d'acqua da essa stessa vincolati, riservando lo specifico accertamento alle Regioni ai fini dell'esclusione totale dal vincolo medesimo.

Deve tuttavia replicarsi ai rilievi sopra menzionati che l'imposizione del vincolo a fini di pubblico interesse paesistico non comporta, neppure per le bellezze naturali, che ne costituiscono il prototipo, l'esclusione di qualsiasi immutazione dei luoghi, ma solo l'assoggettamento di tali iniziative al controllo dell'autorità. La circostanza che l'aspetto discrezionale di ogni valutazione connessa con detto controllo sia concentrata nel singolo atto autorizzatorio o sia invece in gran parte esaurita a livello di pianificazione (secondo il modulo prescelto dalla legge « Galasso ») non vale certo ad escludere che il vincolo comunque esista. Com'è del resto costretto ad ammettere anche chi propone la critica qui avversata. Tant'è che, anche quando il piano sia stato adottato e per ipotesi ammetta l'edificazione su una determinata area, non per questo viene meno il regime di tutela, restando pur sempre soggetta l'innovazione all'autorizzazione, sia pure in un ambito discrezionale ben più limitato.

L'osservazione è invece corretta per quanto attiene ai corsi d'acqua. Ma, a parte che la previsione legislativa del vincolo consente pur sempre all'amministrazione statale la verifica dell'interesse pubblico gravante sui corsi d'acqua, anche in caso di dichiarata loro « irrilevanza a fini paesistici » da parte delle regioni, con ciò dimostrandosi che il vincolo legislativo lascia pur sempre il bene in una condizione giuridica particolare, trattasi di effetto immediatamente connesso con la modalità di individuazione dei corsi d'acqua da parte del legislatore. Questi, infatti, sono l'unico bene descritto *per relationem* agli elenchi delle acque pubbliche, redatti ad altro fine, per cui

(19) ZEVIANI PALLOTTA, *op. loc. ult. cit.*

Sul rapporto fra la disciplina dell'art. 87 e il disordine  
di altri settori, ad es. la legge forestale, v. Corte  
Cost. 77-78/1/96 n. 14 in G.U. n. 6 del 7/2/96.

ben si comprende la preoccupazione del legislatore di consentire in questo caso la verifica concreta della rilevanza sul paesaggio.

§ 7. IL REGIME TRANSITORIO DELLA « LEGGE GALASSO ». LE MISURE DI SALVAGUARDIA.

La legge n. 431 del 1985 prevede un duplice regime: l'uno di carattere transitorio, l'altro definitivo.

Il regime transitorio, che abbraccia il periodo compreso tra l'entrata in vigore della legge medesima e la data di approvazione del piano paesistico o urbanistico-territoriale di cui all'art. 1-*bis*, è caratterizzato dalla sottoposizione delle modificazioni territoriali al nulla-osta rilasciato di volta in volta dalla Soprintendenza e dall'eventuale imposizione — da parte della Regione — di misure di salvaguardia, atte ad impedire qualsiasi trasformazione del territorio.

Per quanto attiene al nulla-osta, esso consiste in un provvedimento autorizzatorio comune al regime definitivo del vincolo (v. *infra* par. 9). La mancanza, tuttavia, del piano paesistico o urbanistico-territoriale comporterà in capo all'autorità, cui compete il rilascio del nulla-osta, una maggiore discrezionalità. Circostanza quest'ultima che, congiunta con la prevedibile impossibilità di cogliere il complessivo assetto del territorio, dovrebbe spingere ad una maggiore cautela nell'assenso alle nuove opere.

Per quanto attiene, invece, alle clausole di salvaguardia, esse sono strumenti tipici del periodo transitorio. Stabilisce in proposito l'art. 1-*ter* della legge n. 431 del 1985 che le Regioni, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, possono individuare con indicazioni planimetriche e catastali le aree nelle quali è vietata ogni modificazione dell'assetto del territorio, nonché qualsiasi opera edilizia entro:

a) le zone elencate nel quinto comma dell'art. 82 del D.P.R. n. 616 del 1977, come modificato dalla legge Galasso;

b) le zone comprese negli elenchi delle bellezze naturali (legge 29 giugno 1939, n. 1497 e regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357).

Inoltre, l'art. 1-*quinqies* della stessa legge statuisce che le aree individuate ai sensi dell'art. 2 del decreto ministeriale 21 settembre 1984 (decreto

« Galasso ») sono incluse tra quelle nelle quali è vietata ogni modificazione dell'assetto del territorio, nonché ogni opera edilizia.

Si tratta di cautele atte ad impedire la compromissione del territorio prima dell'adozione dei piani paesistici da parte delle regioni. Si è da più parti osservato che tali clausole di salvaguardia, mutate dall'esperienza urbanistica, sono caratterizzate dal fatto che la loro adozione non concerne un piano *in itinere*, bensì un piano ancora da adottare. Particolarmente evidente è l'analogia con la clausola di salvaguardia di cui all'art. 17, quinto comma, della legge 6 agosto 1967, n. 765.

La clausola di salvaguardia va notificata, e quindi non solo pubblicata, al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile, secondo il richiamo, non certo felice, del legislatore alle modalità di costituzione del vincolo per le bellezze naturali individue (art. 6 della legge n. 1497 del 1939).

La clausola di salvaguardia è, invece, imposta direttamente *ex lege* sui beni già compresi nei decreti ministeriali previsti dall'art. 2 del decreto Galasso (21 settembre 1984), i cc.dd. Galassini, con conseguente recezione materiale da parte della legge dei vincoli temporanei così imposti<sup>(20)</sup>. Il recupero, operato dall'art. 1-*quinquies* della citata legge 8 agosto 1985, n. 431, dei vincoli imposti dal D.M. 21 settembre 1984, poi annullato in sede giurisdizionale, non è limitato ai soli beni rientranti nelle categorie di cui all'art. 1 del D.L. n. 312 del 1985, ma comprende qualsiasi bene, ivi comprese le aree interessate da un P.P.A.<sup>(21)</sup>.

<sup>(20)</sup> *Contra*, nel senso che la legge sopravvenuta opera soltanto come proroga del termine iniziale previsto dal decreto Galasso e come sanatoria limitata al difetto di attribuzione dello Stato, ZEVIANI-PALLOTTA, *op. ult. cit.*, 68; nello stesso senso in giurisprudenza Cons. di Stato, VI, 1° febbraio 1990; TAR Campania, ord. 7 agosto 1985, n. 855 in *F.I.*, 1985, III, 471, con nota adesiva di COZZUTO QUADRI M.R., *Ma v. Corte Costituzionale*, 21 dicembre 1985, n. 358, in *F.I.*, 1986, I, 1197 con nota di COZZUTO QUADRI, *Paesaggio e urbanistica; La Corte Costituzionale alla ricerca di un difficile equilibrio nei rapporti tra Stato e regioni* e Cons. di Stato, Sez. VI, 6 aprile 1987, n. 242, in *Cons. St.*, 1987, I, 593; *Id.*, 1° ottobre 1987, n. 788, in *C.d.S.*, 1987, I, 1455; *Id.*, 31 dicembre 1988, n. 1351 *cit.*. Sulla competenza regionale ad imporre i vincoli assoluti di inedificabilità dopo l'entrata in vigore della legge 6 agosto 1985, n. 431, e con riferimento ai decreti emanati ai sensi del D.M. 21 settembre 1984, ma pubblicati dopo l'entrata in vigore della legge n. 431 del 1985: TAR Emilia Romagna, Bologna, 5 aprile 1989, in *TT.AA.RR.*, 1989, I, 1817; *Id.*, 15 settembre 1989, *ivi*, 1989, I, 4002.

<sup>(21)</sup> In tal senso Cons. di Stato, VI, 1° febbraio 1990, n. 180, *cit.*, che ha dichiarato manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità della disposizione dell'art. 1-*quinquies*).

*Il vincolo riguarda  
solo la sanatoria  
del 1984 e non  
quella del 1985, che  
è di tipo ordinario  
e non paesistico,  
per cui non è  
applicabile il D.L.  
n. 312 del 1985, ma  
il D.L. n. 153 del  
1986, art. 153,  
in materia di  
vincoli paesistici.*

*Termine entro cui vanno approvate le clausole di salvaguardia.*

L'individuazione di tali aree da parte delle regioni dovrà avvenire, a norma dell'art. 1-ter della citata legge n. 431 del 1985, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge medesima. Non sembra peraltro che a tale termine possa attribuirsi carattere perentorio, in considerazione del fatto che manca una simile previsione nella legge e che in tale situazione non può presumersi la decadenza dall'esercizio di una potestà autoritativa in caso di mancato rispetto del termine previsto dal legislatore. Il termine, di natura acceleratoria, sembra piuttosto da ricollegarsi alla possibilità dello Stato di esercitare il potere di sostituzione (art. 4 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, richiamato dall'art. 1-ter, comma 2, della legge n. 431 del 1985 <sup>(22)</sup>).

*Termine di efficacia delle clausole di salvaguardia.*

Gli artt. 1-ter e 1-quinquies della legge n. 431 del 1985 prevedono che il divieto di introdurre qualsiasi modificazione nell'assetto territoriale delle aree oggetto di salvaguardia duri fino all'adozione da parte delle Regioni dei piani paesistici o urbanistico-territoriali <sup>(23)</sup>. Resta da stabilire se tale termine debba essere individuato nell'effettiva predisposizione dei Piani od anche solo nella scadenza del termine del 31 dicembre 1986, previsto per l'adozione dei Piani medesimi da parte delle Regioni.

Il Consiglio di Stato si è espresso nel primo senso, osservando che il termine contemplato nell'art. 1-quinquies, come anche nell'art. 1-ter, è un termine *incertus quando*, posto che la competenza primaria ad adottare i Piani spetta alle Regioni e che il termine del 31 dicembre 1986 ha carattere sollecitatorio, e non perentorio, legittimando sì l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato, ma non per questo sottraendo la competenza ordinaria alle Regioni <sup>(24)</sup>. Non si pone del resto, secondo la medesima decisione, alcun problema d'incostituzionalità della norma per indeterminatezza del termine *ad quem*. Da un punto di vista generale, infatti, neppure potrebbe porsi un problema d'incostituzionalità (per espropriazione di valore senza indenniz-

<sup>(22)</sup> *Contra*, cioè nel senso di un'esclusiva competenza regionale in materia, ZEVIANI-PALLOTTA, *Natura giuridica...* cit, 66. Tuttavia nel senso del testo, Consiglio di Stato, Sez. VI, 31 dicembre 1988, n. 1351, in *Cons. St.*, 1988, I, 1679.

<sup>(23)</sup> TAR Abruzzo, 29 novembre 1989, n. 630, in *F.A.*, 1989, 1220, opta per la discutibile soluzione della nullità dell'autorizzazione regionale data in contrasto col vincolo.

<sup>(24)</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, 31 dicembre 1988, n. 1351, cit.; TAR Lazio, Sez. Latina, 6 aprile 89, n. 251, in *TT.AA.RR.* 1989, I, 1649; *contra* nel senso che la scadenza del termine

profilo più particolare, poi, resterebbe in ogni caso assicurata la natura temporanea del divieto e la possibilità per l'interessato di porre fine all'inerzia dell'Amministrazione.

L'applicazione delle misure di salvaguardia non impedisce gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo, che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici (art. 1-ter, comma 1, e 1-*quinqies* della legge n. 431 del 1985). A queste eccezioni deve coerentemente aggiungersi – relativamente alle zone agricole – l'attività agro-silvo-pastorale, che non comporti alterazione permanente dello stato dei luoghi per opere civili o modifiche idrogeologiche del territorio, analogicamente richiamando l'art. 1, comma 12, della

conseguenza dell'illegittimità del divieto di autorizzazione o dell'atto inibitorio basati esclusivamente sul preteso vincolo d'inedificabilità assoluta: TAR Campania, Napoli, 17 gennaio 1989, n. 1, in *TT.AA.RR.*, 1989, I, 1058, 10 marzo 1989, n. 98 *ibidem*, 1989, I, 2008, e 20 giugno 1989, n. 208. Invero, pur dovendosi riconoscerne che la tesi accolta dal Consiglio di Stato è quella più cautelativa nei confronti dell'ambiente, posto che l'elemento di novità della legge « Galasso » è costituito proprio dalla presenza di piani paesistici o urbanistico-territoriali, sicché la mancanza di questi ultimi incide negativamente sulla gestione del vincolo per mezzo della mera autorizzazione amministrativa, la soluzione medesima appare discutibile. Che il vincolo paesistico abbia natura diversa da quello espropriativo, in considerazione – come ricorda la decisione – della natura intrinseca del bene, natura che già « destina » il bene al perseguimento del pubblico interesse, è principio che non risulta decisivo nel caso di specie. Ciò perché la salvaguardia è imposta riconoscendo che essa non deriva direttamente dalla natura del bene – tant'è che essa ha durata temporanea – ma solo in funzione del piano paesistico, che si vuole possa intervenire *re adhuc integra*; si tratta di una misura cautelare ed interinale. Che comunque il vincolo risulti temporaneo, essendovi l'obbligo, sia pure con termine incerto, per l'Amministrazione di adottare i piani paesistici, non sembra essere considerazione appagante. Vero è che nel caso di specie è riferibile alla legge la misura cautelare che si propone come incerta nel termine finale, ma la legge deve rispettare la riserva relativa di cui all'art. 42, comma 2, della Costituzione. La legge deve quindi dettare criteri sufficientemente specifici per la compressione della proprietà. Una previsione d'indeterminatezza del termine finale della salvaguardia apparirebbe in contrasto con l'obbligo costituzionale. Del resto l'obbligo per la pubblica amministrazione di provvedere all'adozione di piani urbanistici non è stato ritenuto elemento decisivo nella materia urbanistica per negare l'illegittimità di quelle disposizioni che rimettevano alla sola autorità il potere di iniziativa della pianificazione. Benché la previsione in esame non riguardi l'urbanistica, ma l'ambiente, la natura interinale della misura di salvaguardia, e la già segnalata mancanza di un vincolo definito, portano a ritenere che l'obbligo sfornito di un termine di scadenza legale non sia compatibile con la richiamata norma della Costituzione. Nel senso della temporaneità del vincolo anche la circolare 31 agosto 1985 n. 8, par. III B, del Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali.

legge n. 431 citata <sup>(25)</sup>. Per tali attività, anzi, non è richiesta neppure l'autorizzazione amministrativa di cui all'art. 7 della legge n. 1497 del 1939.

#### § 8. IL REGIME DEFINITIVO. LA PIANIFICAZIONE PAESISTICA.

Il regime definitivo della legge « Galasso » è essenzialmente caratterizzato dalla necessità della pianificazione paesistica. Entro il 31 dicembre 1986 – ma si è visto che tale termine non comporta l'estinzione del potere, bensì solo la possibilità dell'esercizio dei poteri surrogatori da parte dello Stato – le Regioni erano tenute ad emanare una specifica normativa di destinazione d'uso e di valorizzazione ambientale dei beni sottoposti a vincolo dalla legge « Galasso », mediante la redazione di piani paesistici o urbanistico-territoriali.

Volutamente la norma rinvia ad uno strumento di pianificazione non completamente identificato, effettivamente attecchendosi a norma di indirizzo, che si limita a stabilire l'obiettivo della disciplina d'uso e valorizzazione <sup>(26)</sup>. Certo i nuovi piani non si limiteranno – come gli sfortunati piani paesistici della legge n. 1497 del 1939 – a dettare disposizioni conservative del bene. La stessa ampiezza territoriale dei beni vincolati impone una disciplina che diriga lo sviluppo della zona, non solo garantendo la conservazione del bene, ma anche promuovendone la valorizzazione, ciò che impone prima di tutto la sua utilizzazione in una visione dinamica (anche al fine di evitare la configurazione del vincolo come penalizzazione da parte della comunità che vi è insediata).

La stessa Regione, d'altra parte, proprio nella sua qualità di autorità delegata, è investita, in materia, di funzioni legislative, attuative ed organizzative (art. 7 del D.P.R. n. 616 del 1977). Ed in forza di tale potestà provvederà a completare la previsione normativa.

Non sembra, peraltro, che il potere di pianificazione paesistica della Regione rimanga paralizzato fino all'emanazione delle norme di attuazione. Ferma restando la possibilità di ulteriori specificazioni legislative, la Regione potrà immediatamente predisporre i piani: questi si atteccheranno a piani

<sup>(25)</sup> In al senso DE ROBERTO, in *Tutela dell'ambiente, procedure di impatto ambientale e legge Galasso. Atti del Convegno di Perugia 30-31 maggio 1986*, cit., 101, nota 3.

<sup>(26)</sup> FERRI, in *Atti del Convegno di Perugia*, cit., 127.

paesistici, ove il valore prevalente da tutelare sia il paesaggio; a piani urbanistici, con una particolare considerazione degli aspetti ambientali, ove questi ultimi non assumano un carattere preponderante.

I piani in questione assumeranno un valore preminente nella pianificazione territoriale, ciò che del resto già avviene in alcune Regioni<sup>(27)</sup>. Essi potranno, in particolare, direttamente imporre vincoli immediatamente efficaci e contenere anche direttive in ordine ai successivi livelli di pianificazione. Così i piani regolatori dovranno attenersi, nelle proprie previsioni, ai contenuti del piano regionale, incorrendo, in caso contrario, in illegittimità. Ed ove i piani regionali sopravvengano a piani regolatori già esistenti, ne comporteranno la caducazione *in parte qua*, almeno nel caso in cui le prescrizioni del piano paesistico o territoriale-urbanistico siano, come richiede in linea di principio la legge « Galasso », specifiche ed immediatamente prescrittive.

V. Comm. F.R.D. vs. 15/1/82  
n. 1

#### § 9. Segue: L'AUTORIZZAZIONE ALLA MODIFICAZIONE TERRITORIALE.

Comune al periodo transitorio è la necessità che ogni opera ed ogni intervento, che modifichino l'assetto del territorio nelle zone vincolate dalla legge « Galasso », siano autorizzati dalla Regione, o, in caso di inerzia di quest'ultima ed in via sostitutiva, dal Ministero per i beni culturali e ambientali.\*

La presenza del piano paesistico certo limiterà la discrezionalità del singolo provvedimento concreto. Tuttavia un margine di valutazione potrà sempre essere affidato dallo strumento pianificatore al nulla-osta, in relazione alle possibili peculiarità del singolo bene inserito nel più ampio contesto territoriale tutelato.

Per quanto attiene al controllo del Ministero sulle autorizzazioni regionali valgono le considerazioni già esposte con riferimento alle bellezze naturali (*supra* pagg. 47 ss. e 58 ss.). V. ~~com. circ. min.~~ *com. circ. min. n. 8 del 1985.*

Il nulla-osta non è peraltro richiesto per le opere che non alterino lo stato dei luoghi e per l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale, che sia tuttavia rispettosa dei vincoli idrogeologici. In particolare nei boschi e nelle

(27) Ad es. L.R. Veneto, 2 maggio 1980, n. 40.

\* Circol. min. n. 137 del 1985  
Circol. min. n. 13 del 1980, n. 26

foreste sono consentiti il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione previsti ed autorizzati dalle leggi vigenti in materia (art. 82, commi 8 e 12 del D.P.R. 616 del 1977, come modificato dall'art. 1 della legge n. 431 del 1985).

Pur nella disposizione in senso gerarchico degli strumenti di pianificazione paesistica ed urbanistica, il nulla-osta risponde all'interesse primario della tutela ambientale. Pertanto correttamente si ritiene che, in caso di contrasto tra piano paesistico o urbanistico-territoriale della Regione e piano regolatore generale del Comune, non solo si profila l'illegittimità del secondo o la sua caducazione secondo quanto si è già detto nel precedente paragrafo, ma il nulla-osta ben potrà « disapplicare » lo strumento urbanistico illegittimo, ponendosi in diretta applicazione del piano regionale <sup>(28)</sup>.

#### § 10. VIGILANZA E SANZIONI.

La vigilanza per garantire il rispetto del vincolo imposto sui beni ambientali dalla legge « Galasso » spetta concorrentemente, ma proprio perciò i due enti devono prestarsi leale collaborazione nel senso delineato dalla Corte Costituzionale, alla Regione e allo Stato (Ministero per i beni culturali e ambientali: art. 82, come modificato, comma 13).

La violazione delle disposizioni di cui alla legge « Galasso » comporta l'applicazione sia delle sanzioni previste dalla legge sulle bellezze naturali (art. 15 della legge n. 1497 del 1939), sia di quelle disposte dall'art. 1-sexies della stessa legge « Galasso ».

(Corte cost. 14/10/92 n. 376)

#### § 11. STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE « GALASSO ».

A distanza di quattro anni dall'entrata in vigore, la legge « Galasso » risulta ancora in gran parte disapplicata. La data del 31 dicembre 1986 è trascorsa senza che il piano paesaggistico abbia visto la luce in ben undici Regioni; in altre otto, poi, il piano è insufficiente o comunque da migliorare. In particolare il Piemonte e la Liguria hanno adottato il piano nel 1987.

<sup>(28)</sup> DE ROBERTO, in *Atti del Convegno di Perugia 30-31 maggio 1986*, cit. 102, nota 5-bis.

L'Umbria disponeva già da prima di un piano urbanistico-territoriale; con la legge 18 agosto 1989, n. 26, la stessa Regione ha adattato la propria legge 27 dicembre 1983, n. 52, ai principi della « legge Galasso ». L'Emilia Romagna ha predisposto il piano ed ha individuato precise fasce di tutela ambientale in zone che faranno da supporto alla pianificazione urbanistica; tuttavia il piano è stato annullato dal Governo con un provvedimento attualmente *sub judice* e sospeso in via cautelare dal TAR. La Campania ha adottato un piano paesistico territoriale per l'area Sorrentino-Amalfitana (L.R. 27 giugno 1987, n. 35), da cui restano escluse tuttavia Capri e Ischia; le Marche e la Calabria hanno emanato una legge (rispettivamente L.R. 8 giugno 1987, n. 26 e 12 aprile 1990, n. 23) per la pianificazione dell'assetto territoriale, che prevede anche un piano paesistico-ambientale regionale. L'Abruzzo ha emanato norme procedurali per l'approvazione dei piani regionali paesistici (LL.RR. 16 settembre 1987 n. 64 e 8 settembre 1988 n. 81) ed ha approvato piani particolareggiati. Infine la Lombardia ha predisposto il Piano, attualmente all'approvazione della Giunta regionale.

In tale situazione, se è giusto risolvere sotto il profilo normativo ed organizzativo i nodi ancora irrisolti, soprattutto in ordine all'individuazione delle competenze statali e regionali, diviene urgente l'intervento sostitutivo dello Stato, almeno nelle zone di maggiore pregio.

Sulla sufficienza della motivazione inerente all'incompatibilità paesaggistica, rimanendo irrilevanti eventuali considerazioni di carattere urbanistico, Consiglio di Stato, Sezione VI, 13 novembre 1989, n. 1429.

124B

125/126 B

PARTE III  
LE RISORSE AMBIENTALI

Sulle giustificazioni del concetto di ambiente  
operata dalla Corte costituzionale del 14/1/85  
C. S. C., IV, 28/2/82 n. 223 in C. S. 1982, I, 207.  
127

## CAPITOLO I

### L'AMBIENTE

SOMMARIO: § 1. L'ambiente: rilevanza del termine come espressione sintetica di varie risorse naturali. - § 2. Il fondamento costituzionale della tutela dell'ambiente. - § 3. La rilevanza dell'ambiente nell'ordinamento comunitario e internazionale: l'atto unico europeo, il Trattato istitutivo della N.A.T.O. e la convenzione di New York sul divieto di modificazione dell'ambiente per fini militari. - § 4. La connessione tra urbanistica e tutela dell'ambiente. - § 5. Competenze in materia ambientale: la competenza delle regioni ed il generale potere di indirizzo e coordinamento dello Stato. - § 6. La programmazione in materia ambientale. - § 7. Le tasse ecologiche. - § 8. La legge regione-Veneto 16 aprile 1985, n. 33. - § 9. Le singole componenti dell'ambiente e la specifica normativa di tutela: rinvio.

#### § 1. L'AMBIENTE: RILEVANZA DEL TERMINE COME ESPRESSIONE SINTETICA DI VARIE RISORSE NATURALI.

Si è già evidenziata l'impossibilità, allo stato attuale della legislazione, di configurare l'ambiente come bene unitario e, forse, l'inopportunità di una tale configurazione (*supra*, cap. I, par. 5). L'equivoco, che, come si è rilevato, ha trovato ampio seguito nella dottrina e nella giurisprudenza, appare dovuto all'utilizzazione di tale termine in diversi testi di legge. Così si fa riferimento all'ambiente nell'art. 80 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; negli artt. 1, 2 e 18, comma 1, della legge 8 luglio 1986, n. 349 sull'istituzione del Ministero dell'Ambiente; nell'art. 1 della legge 28 agosto 1989, n. 305 sulla programmazione triennale per la tutela dell'ambiente, negli artt. 14 e 19 della legge 8 giugno 1990 n. 142 sull'ordinamento delle autonomie locali.

Il termine ambiente è, quindi, innanzitutto un'espressione sintetica per individuare una pluralità di risorse naturali, protette da diverse fonti normative, che non vengono affatto modificate. Ma esso consente anche una valutazione non più solamente frazionata dell'ambiente, ciò che - come si vedrà - assume un particolare rilievo in ordine alla dimensione del danno

ambientale da risarcire in caso di violazione delle norme a tutela delle diverse risorse (').

## § 2. IL FONDAMENTO COSTITUZIONALE DELLA TUTELA DELL'AMBIENTE.

La tutela dell'ambiente trova fondamento in diversi principi costituzionali. Dipendendo, infatti, il corretto sviluppo fisico e culturale dell'uomo anche dal corretto assetto ambientale, quest'ultimo diviene il presupposto per l'esercizio di diritti fondamentali della persona.

La Corte costituzionale ha avuto in più occasioni modo di affermare che l'ambiente assurge a valore primario ed assoluto, in quanto assicura lo sviluppo culturale dell'uomo (art. 9 Cost.) e la sua salute (art. 32).

A tali garanzie, si raccordano altri obblighi di solidarietà previsti dalla Costituzione come limitazioni intrinseche dei diritti economici di proprietà e di iniziativa economica, vincolati pur'essi al perseguimento di finalità sociali (artt. 41 e 42 Cost.).

In sintesi, l'ambiente incide sulla « qualità della vita » (Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641 e 28 maggio 1987, n. 210).

La Corte costituzionale ha anzi precisato che c'è uno « sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione ». Tant'è che, sempre ad avviso della Corte, « il danno alle risorse ambientali costituisce lesione del diritto che vanta ogni cittadino, individualmente e collettivamente ».

Dalla salvaguardia dell'ambiente, costituzionalmente garantita come interesse pubblico primario, di pertinenza quindi in primo luogo dello Stato, anche (e quindi non solo) in funzione di indirizzo e coordinamento (su cui *infra*, pag. 126), si passa, nella citata « apertura » della Corte, alla configurazione di un diritto all'ambiente, come diritto che vanta ogni cittadino, individualmente e collettivamente.

(') In tal senso TORREGROSSA, *La tutela dell'ambiente: dagli interessi diffusi al danno ambientale*, in *Cons. St.*, II, 1988, 1729. In generale sull'ambiente: De Angelis, *L'ambiente e la sua tutela*, in *L'amm. it.*, 1988, 888 ss.; ALBAMONTE, *Danno ambientale nella legge n. 349 del 1986. Responsabilità dei privati*, in *Cons. St.*, 1988, II, 1923; PERICU, *Ambiente*, cit., 189; CAPACCIOLI-DAL PIAZ, *Ambiente*, cit., 257.

Se ne deduce che il riferimento ultimo della tutela è agli artt. 2 e 32 della Costituzione, norme nelle quali si rinviene la garanzia del pieno sviluppo della persona umana.

È bene, tuttavia, precisare che nell'affermazione di quel diritto la Corte fa riferimento ad uno « sforzo in atto », senza che se ne possa trarre la conclusione della sussistenza di un diritto soggettivo del singolo alla salvaguardia dell'ambiente in sé. È anzi, significativo che la Corte abbia introdotto la menzionata « apertura » proprio con riferimento alla previsione dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, in ordine al risarcimento del danno ambientale. Norma che, come si vedrà (*infra* Parte III, cap. IV, par. 5), riconosce il diritto al risarcimento del danno solo allo Stato, ampliando la legittimazione ad agire anche agli altri enti territoriali.

Il citato fondamento costituzionale, se non vale, dunque, ancora a delineare nel nostro ordinamento un diritto soggettivo all'ambiente, tuttavia realizza l'obiettivo di configurare la pretesa all'ambiente integro come interesse primario rispetto ad altri interessi pubblici concorrenti e radica la competenza dello Stato alla sua tutela, in leale collaborazione con le regioni, senza quella ripartizione orizzontale che è propria della distinzione delle competenze per materia. Il fenomeno è, per certi versi, analogo a quello già descritto in tema di tutela del paesaggio.

### § 3. LA RILEVANZA DELL'AMBIENTE NELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE: L'ATTO UNICO EUROPEO, IL TRATTATO ISTITUTIVO DELLA N.A.T.O. E LA CONVENZIONE DI NEW YORK SUL DIVIETO DI MODIFICAZIONE DELL'AMBIENTE PER FINI MILITARI.

La Comunità europea si è andata progressivamente interessando dello stato dell'ambiente, dapprima con l'emanazione di diverse direttive riguardanti la qualità di determinati elementi dell'ambiente stesso, poi per la considerazione dell'ambiente come ecosistema, e quindi nella sua unitarietà e nelle interrelazioni tra i vari componenti.

La ragione di tale interesse è stata inizialmente ravvisata nell'influenza che la diversità delle varie discipline nazionali in materia ambientale ha sul mercato comune, essendo tale diversità idonea a produrre situazioni di disuguaglianza tra le imprese, tenute all'osservanza di norme talora rigorose ed

onerose e talora molto meno costrittive. A tale considerazione si è aggiunta la valutazione delle risorse ambientali come beni da salvaguardare in quanto idonei ad incidere sulla qualità della vita e sullo stesso svolgimento delle occupazioni umane. Da ciò l'esigenza di emanare direttive tendenti all'avvicinamento delle diverse legislazioni nazionali.

La coscienza ambientale della Comunità si è andata tuttavia rafforzando successivamente, sfociando nel novembre 1973 nell'adozione, da parte del Consiglio, di un programma di azione della Comunità in materia ambientale. Il programma è stato successivamente aggiornato nel 1977 e nel 1983.

La compenetrazione della valutazione dello stato dell'ambiente nello schema economico del mercato comune costituiva tuttavia un limite per l'intervento comunitario. Tant'è che in diverse occasioni, basti citare la valutazione di impatto ambientale e la direttiva sulle attività industriali pericolose, si fece ricorso alla procedura dell'art. 235 del Trattato istitutivo, che consente, con un aggravio di adempimenti e consensi, di raggiungere gli obiettivi della Comunità anche in assenza di specifici poteri di azione all'uopo necessari.

Con l'approvazione dell'*Atto unico europeo*, sottoscritto a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 dagli Stati membri, e ratificato dall'Italia con legge 23 dicembre 1986, n. 909, il Trattato veniva integrato con la previsione di una specifica competenza della Comunità in materia ambientale. Veniva infatti introdotto l'art. 130R, che così fissa gli obiettivi della Comunità in materia ambientale:

- salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente;
- contribuire alla protezione della salute umana;
- garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

La stessa disposizione precisa la strategia comunitaria in materia ambientale, nella quale è privilegiata la funzione preventiva ed è applicato il principio « chi inquina paga ».

L'art. 130S, anch'esso introdotto dall'atto unico, prevede che in materia ambientale il Consiglio deliberi all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento e del Comitato economico e sociale.

Anche l'ordinamento internazionale tutela l'ambiente, con disposizione sia di diritto internazionale generale che di diritto convenzionale. Sempre più, infatti, l'ambiente assume una dimensione non limitata all'ambito del singolo Stato e quindi presuppone interventi coordinati per la sua tutela.

Del resto i fenomeni di inquinamento si presentano con dimensioni che non rispettano certo i confini degli Stati e l'eventualità di inquinamenti « transfrontalieri » impone il rispetto di cautele a tutela degli Stati vicini e dell'intera collettività internazionale.

Nel diritto internazionale generale si è imposta la norma secondo cui gli Stati debbono evitare che dalle aree sottoposte alla loro giurisdizione si sviluppino cause di inquinamento a danno di altri Stati ed anzi della stessa collettività internazionale, anche a prescindere dalla circostanza che l'ambiente inquinato rientri nella sovranità di altro Stato. Va menzionata in proposito la disposizione dell'art. 30 della Carta dei diritti e doveri economici degli Stati, adottata nel 1974 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite: « La protezione, la conservazione e la valorizzazione dell'ambiente per le attuali e le future generazioni è responsabilità di tutti gli Stati. Tutti gli Stati faranno in modo di formulare le loro politiche ambientali e di sviluppo in conformità a tali responsabilità. La politica ambientale di tutti gli Stati dovrebbe promuovere e non compromettere le possibilità di sviluppo attuale e futuro dei paesi in via di sviluppo. Tutti gli Stati hanno la responsabilità di garantire che le attività rientranti nella loro giurisdizione e sotto il loro controllo non provochino danni alle condizioni ambientali degli altri Stati o di zone fuori dei confini della giurisdizione nazionale. Tutti gli Stati dovrebbero cooperare all'elaborazione di norme e regolamentazioni internazionali relative all'ambiente ».

L'illecito ambientale, se comporta l'inquinamento massiccio dell'atmosfera o delle acque del mare è ormai considerato nel diritto internazionale come crimine internazionale, secondo una ripartizione di quest'ultima figura dal semplice illecito. Il crimine internazionale legittima infatti la reazione collettiva degli Stati, ancorché non direttamente coinvolti dall'illecito. L'esistenza di tale particolare rilievo dell'ambiente a livello internazionale risulta dall'art. 19 della Prima parte del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati redatto nel 1976 dalla Commissione del diritto internazionale<sup>(2)</sup>.

Quanto alle singole discipline pattizie sulle varie risorse naturali altre indicazioni saranno date nelle sedi di trattazione delle risorse stesse.

Fin d'ora deve tuttavia segnalarsi che nelle stesse convenzioni in materia

(<sup>2</sup>) CONFORTI, *Lezioni di diritto internazionale*, 364; CURTI GIALDINO-CAPONERA, *Ambiente (tutela dell')* - III *Diritto internazionale*, in *Enc. giur.*, Torino, 1988, 1 ss.

militare l'ambiente ha assunto particolare rilievo, tanto da divenire oggetto di tutela anche in tali accordi. Così dev'essere ricordato il Trattato istitutivo della N.A.T.O. e la Convenzione di New York del 10 dicembre 1976 sul divieto di uso di tecniche di modifica dell'ambiente a fini militari o ad ogni altro scopo ostile, resa esecutiva in Italia con legge 29 novembre 1980, n. 962.

#### § 4. LA CONNESSIONE TRA URBANISTICA E TUTELA DELL'AMBIENTE.

Può ritenersi ormai acquisita dall'ordinamento la necessità di tener conto dei fattori inquinanti nella disciplina urbanistica del territorio. Già la legge n. 615 del 1966 all'art. 21 disponeva che nella elaborazione dei piani regolatori comunali, intercomunali ed interprovinciali, si debba tenere in particolare considerazione l'ubicazione delle zone o distretti industriali rispetto alle zone residenziali, valutando a tal fine anche i fattori meteorologici. Quest'obiettivo è stato poi ribadito nella definizione della materia urbanistica, formulata dal D.P.R. n. 616 del 1977 (artt. 80 e 81), dalla legge di riforma del Servizio Sanitario Nazionale (art. 20, lett. f, legge 23 dicembre 1978, n. 833), che attribuisce alle U.S.L. la verifica della compatibilità degli strumenti urbanistici e degli insediamenti industriali con la tutela dell'ambiente e della salute, nonché dalla legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente (n. 349 del 1986, art. 2, commi 6 e 7), che ha imposto il concerto del Ministero dell'ambiente nelle funzioni statali di determinazione delle linee fondamentali di assetto del territorio, al fine di consentire il coordinamento, *ad ogni livello di pianificazione*, tra la difesa dell'ambiente e gli interventi del Ministero dei Lavori Pubblici a difesa del suolo e delle acque (\*).

#### § 5. COMPETENZE IN MATERIA AMBIENTALE: LA COMPETENZA DELLE REGIONI ED IL GENERALE POTERE DI INDIRIZZO E COORDINAMENTO DELLO STATO.

(\*) In generale, sulla legittimità dello strumento urbanistico che recepisca prescrizioni e divieti dettati da leggi diverse dalla normativa urbanistica, ma comunque riguardanti la distribuzione degli insediamenti sul territorio, come l'art. 216 del T.U. 27 luglio 1934, n. 1265 v. Consiglio di Stato, IV, 30 ottobre 1989, n. 705.

La tutela delle varie componenti dell'ambiente dall'inquinamento è stata inizialmente compresa nella materia dell'assistenza sanitaria. Tale inquadramento comportava, in linea di principio, il trasferimento delle relative funzioni alle Regioni a statuto ordinario, a norma dell'art. 117 della Costituzione, trattandosi di materia attribuita alla cosiddetta competenza concorrente o ripartita tra Stato e Regioni. Per quanto attiene alle Regioni a statuto speciale, analoga competenza per la materia dell'assistenza sanitaria è prevista dagli statuti della Regione Sicilia (D. Lv. 15 maggio 1946, n. 455, art. 17, lett. c); della Regione Sardegna (L.c. 26 febbraio 1948, n. 3, art. 4, lett. i); della Valle d'Aosta (L.c. 26 febbraio 1948, n. 4, art. 3, lett. l); del Friuli-Venezia Giulia (L.c. 31 gennaio 1963, n. 1, art. 5 n. 16). Per il Trentino-Alto Adige, invece, la stessa materia è devoluta alla competenza esclusiva della Regione, che è tenuta ad esercitarla, non solo in armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, ma anche nel rispetto degli obblighi internazionali da questo assunti, degli interessi nazionali e delle norme di riforma economico-sociale della Repubblica (L.c. 26 febbraio 1948, n. 5, art. 4 n. 12).

In sede di primo trasferimento alle Regioni ordinarie delle funzioni di loro competenza nella predetta materia, peraltro, vennero mantenute allo Stato, in quanto espressione di esigenze della collettività nazionale, le attribuzioni degli organi statali in ordine *all'igiene del suolo e dell'ambiente, all'inquinamento atmosferico e delle acque ed aspetti igienico-sanitari delle industrie insalubri* (art. 6, n. 7, del D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4). Tuttavia proprio con riferimento a tali competenze lo stesso decreto disponeva contestualmente la delega alle Regioni, che avrebbero dovuto svolgerle in conformità alle direttive emanate dall'organo statale, salvo il potere sostitutivo dello Stato in caso di persistente inattività della Regione in presenza di termini perentori, sostituzione da operarsi con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente (art. 13, comma 3 n. 8 e commi 4 e 5).

In sede di completamento del trasferimento delle funzioni alle Regioni nelle materie di loro competenza, il D.P.R. n. 616 del 1977 modificò l'impostazione di fondo fin lì seguita. In particolare, pur rimanendo compresa nella materia dell'assistenza sanitaria *l'igiene degli insediamenti urbani e delle collettività* (art. 27, lett. d), la protezione dell'ambiente fu riportata alla nozione

più ampia di *urbanistica* (artt. 80 e 81) ed in parte anche alla materia dell'agricoltura e foreste (art. 66), valorizzando così la connessione tra gestione del territorio e tutela dell'ecosistema, sottolineata nel precedente paragrafo. Tale tutela, interessando trasversalmente più materie, tutte devolute alla competenza delle Regioni ordinarie, fu quindi trasferita alle predette Regioni (art. 101) con riferimento all'*igiene del suolo e dell'inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico, compresi gli aspetti igienico-sanitari delle industrie insalubri*.

Il trasferimento riguardò in particolare:

a) la disciplina degli scarichi e la programmazione degli interventi di conservazione e depurazione delle *acque* e di smaltimento dei rifiuti liquidi e idrosolubili;

b) la programmazione degli interventi per gli interventi ed il controllo dell'*igiene del suolo* e la disciplina della raccolta, trasformazione e smaltimento dei *rifiuti solidi urbani industriali*;

c) la tutela dell'*inquinamento atmosferico ed idrico* di impianti termici ed industriali e da qualunque altra fonte, con esclusione di quello prodotto da scarichi veicolari;

d) il controllo e la prevenzione dell'*inquinamento acustico* prodotto da sorgenti fisse, nonché quello prodotto da sorgenti mobili se correlate a servizi, opere ed attività trasferite alle regioni;

e) la formazione professionale degli *addetti alla gestione degli impianti termici*.

Sono state inoltre trasferite alle Regioni le funzioni statali relative ai *comitati regionali per l'inquinamento atmosferico*, con facoltà delle Regioni di rivederne composizione e funzioni anche in relazione all'igiene acustica, idrica e del suolo, ed alla *Commissione provinciale per la protezione sanitaria della popolazione dai rischi delle radiazioni* (art. 89 del D.P.R. 13 febbraio 1964, n. 185).

Sono state mantenute allo Stato (art. 102) le funzioni concernenti:

– le *linee fondamentali di assetto del territorio nazionale*, per la parte in cui esse sono idonee ad incidere sulla tutela ambientale ed ecologica del territorio e sulla difesa del suolo (art. 81, lett. a);

– i *limiti inderogabili di accettabilità delle emissioni ed immissioni inquinanti l'atmosfera e delle emissioni sonore*;

– il coordinamento della ricerca e sperimentazione, la determinazione dei metodi di rilevazione, oltre che la diretta rilevazione di fenomeni d'inquinamento nazionale o interregionale, il coordinamento dell'attività delle Regioni;

– i programmi di disinquinamento non previsti dalla legge 10 maggio 1976, n. 319, sulla tutela delle acque;

– i *provvedimenti straordinari a tutela dell'incolumità pubblica*;

– l'inquinamento atmosferico ed acustico da *veicoli*;

– l'*inquinamento acustico da sorgenti mobili* connesse ad attività statali;

– il *rilascio e la revoca del patentino* di conduzione degli impianti termici di rilevante portata;

– la *protezione dall'inquinamento radioattivo*.

Sono invece delegate alle Regioni (art. 103) le competenze statali in materia di *scarichi in mare*, provenienti dal territorio costiero. Sono riservate inoltre ai Comuni ed alle Province competenze generalmente rivolte al controllo ed alla prevenzione (art. 104). La competenza è ora ribadita dagli artt. 9, 14 e 19 della legge 8 giugno 1990 n. 142 sulle autonomie locali.

Peraltro, anche quando le competenze in materia di protezione dall'inquinamento sono attribuite alla Regione, resta pur sempre allo Stato il potere di *indirizzo e coordinamento* reso necessario dall'adeguamento dell'ordinamento nazionale agli obblighi comunitari dello Stato nonché dai principi costituzionali che impongono l'uniformità di trattamento sul territorio di quest'ultimo. In tal senso si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza 22 febbraio – 9 marzo 1989, n. 101 (\*), che ha anche riconosciuto la legittimità della previsione del potere sostitutivo dello Stato, purché sussistano i seguenti presupposti: a) che lo Stato disponga di poteri di vigilanza nei confronti di attività regionali prive di discrezionalità nell'an, in considerazione della preteritorietà del termine di intervento di quest'ultima o del possibile pregiudizio per gli interessi fondamentali, affidati alla responsabilità finale dello Stato; b) che il potere di sostituzione sia astrattamente strumentale al perseguimento di interessi tutelati dalla Costituzione come limiti all'autonomia della Regione; c) che il potere sostitutivo sia esercitato da un'autorità di governo; d) che l'esercizio del controllo sostitutivo sia assistito da garanzie

(\*) In G.U.R.I., 15 marzo 1989, n. 11, 1ª serie speciale.

V. D.L.  
2 ottobre 1993  
n. 395

in Commissione  
del Senato  
ministeriale  
protezione  
ambiente

ANPA

n. 60  
5/10/93  
n. 234

v. anche  
DPR 5/6/93  
n. 177

sostanziali e procedurali, rispondenti ai valori fondamentali della Costituzione ed in particolare al principio di *leale cooperazione*.

#### § 6. LA PROGRAMMAZIONE AMBIENTALE.

Gli interventi a tutela dell'ambiente sono iscritti in un ambito pianificato generale che è costituito dalla programmazione triennale per la tutela dell'ambiente, prevista dalla legge 28 agosto 1989, n. 305.

Il programma è approvato dal CIPE, su proposta del Ministro dell'ambiente, previa ampia consultazione degli enti locali e loro associazioni e sentite le Commissioni parlamentari. Il Piano è annualmente aggiornato ed in tale occasione il Ministro riferisce sullo stato di attuazione del programma.

Quest'ultimo pone obiettivi strategici, è strumento di pianificazione finanziaria, definisce lo schema-tipo dell'accordo di programma per la sua attuazione.

Il programma costituisce quindi occasione di pianificazione dei diversi interventi, espressi da quella pluralità di competenze che incidono sul territorio e sull'ambiente.

Esso determina innanzitutto le priorità dell'azione pubblica per l'ambiente. Sotto il profilo finanziario ripartisce per ambiti regionali e, ai fini del risanamento idrico, per bacini idrografici, le risorse statali disponibili ivi comprese quelle per interventi di tutela ambientale finanziate a carico del F.I.O., coordinando inoltre le risorse statali con le risorse messe a disposizione dalla Comunità e con le risorse di altri soggetti pubblici (prevalentemente regioni ed altri enti locali) e privati.

Il Programma è attuato con la conclusione di *intese programmatiche* tra Ministero dell'ambiente, singole Regioni e Province autonome, al fine di un coordinato impiego delle risorse. Quando poi sia necessaria l'iniziativa integrata e coordinata di più amministrazioni o enti pubblici, anche economici o ad ordinamento autonomo, il Ministro dell'ambiente propone la conclusione fra i soggetti interessati di un accordo di programma che attui il coordinamento delle azioni di rispettiva competenza ed individui il soggetto incaricato del coordinamento della gestione del programma. L'accordo definisce anche le modalità procedurali per garantire l'integrazione ed il coordinamen-

v. anche art. 19 del d.l.  
8/4/83 n. 101 in G.U.

8/4/83 n.  
82

to delle varie attività, nonché le modalità di controllo dell'attuazione del programma. Tale controllo si spinge fino alla previsione di *interventi surrogatori per il caso di eventuali inadempienze accertate con apposito procedimento di messa in mora, nonché procedimenti di arbitrato rituale.*

L'accordo di programma è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del ministro dell'ambiente, che vigila anche sull'esecuzione dell'accordo ed in caso di inadempienza e di mancata attivazione delle procedure sostitutive, dispone del rilevante potere di promozione della revoca parziale o totale del finanziamento (art. 4).

Quanto al contenuto operativo del programma triennale 1989-1991, la legge 28 agosto 1989, n. 305, affida poi a detto programma alcuni obiettivi urgenti in materia di risanamento atmosferico ed acustico e la definizione delle direttive per il coordinamento dei piani di risanamento delle acque adottati sulla base della legge 19 maggio 1989, n. 183.

#### § 7. LE TASSE ECOLOGICHE.

v. ante d.c. 8/4/83 a. 100 in G.U. n. 82 del 8/4/83  
art. 18

L'ambiente, in precedenza considerato risorsa inesauribile, è divenuto bene limitato, da proteggere nel superiore interesse della collettività contro la dissipazione della natura a beneficio di pochi.

Tale ultima considerazione, se da un lato ha determinato un movimento di opinione diretto a rendere più adeguato il sistema della responsabilità per danno all'ambiente, dall'altro ha accentuato l'esigenza di evitare le « disconomie esterne », cioè la traslazione sulla collettività dei costi (in termini di risorse naturali) collegati ai procedimenti produttivi.

Si è così affermato il principio « chi inquina paga », anche nel diritto comunitario (art. 130R, paragrafo 2, dell'Atto unico europeo, ratificato con legge 23 dicembre 1986, n. 909) e si sono ipotizzati strumenti di correzione dello sfruttamento egoistico di beni comuni.

In tale prospettiva si pongono le « tasse ecologiche », alla cui istituzione è rivolto il disegno di legge A.S. 1897-*quater*, collegato alla legge finanziaria 1990. Detto provvedimento delega il Governo ad emanare uno o più decreti comportanti l'introduzione di: a) diritti regionali e statali, graduati in ragione dello scostamento dal limite minimo fissato dai decreti ministeriali di cui

all'art. 3, comma 2, del D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, sulle emissioni degli inquinanti nell'atmosfera (art. 2, lett. *a*); *b*) imposte di fabbricazione e sovrimposte di confine su polimeri plastici (lett. *b*); *c*) analoghe imposte e sovrimposte sui diserbanti (lett. *c*); *d*) diritti regionali sullo smaltimento nel suolo di liquami da allevamenti suinicoli intensivi (lett. *d*); *e*) rideterminazione dei diritti di fognatura e di depurazione, in modo da assicurare l'integrale copertura del costo complessivo di gestione, manutenzione e completamento delle reti di raccolta, convogliamento e scarico delle acque reflue, nonché per la realizzazione degli impianti di depurazione (lett. *e*); *f*) diritto compensativo a favore dei Comuni per scarichi idrici autorizzati, non biodegradabili, a carico di insediamenti industriali recapitanti o no in pubbliche fognature (lett. *f*).

Lo stesso d.d.l. delega il Governo ad emanare norme per l'incentivazione delle marmitte catalitiche e di misure volte a contenere le cause di inquinamento.

#### § 8. LA LEGGE REGIONE VENETO 16 APRILE 1985, N. 33.

Nella legislazione regionale un esempio particolarmente significativo dell'attenzione che in sede locale viene riservata all'ambiente come entità unitaria è costituito dalla legge regione Veneto 16 aprile 1985, n. 33<sup>(\*)</sup>.

Si tratta di un ben coordinato sistema di disposizioni volto a fissare gli obiettivi di prevenzione dell'alterazione ambientale, facendo ricorso anche alla procedura di valutazione di impatto ambientale, di risanamento dell'ambiente inquinato (art. 1), nonché di organizzazione dell'intervento pubblico in materia, coinvolgendo gli enti locali di minori dimensioni, anche in forma associata (artt. 2-7), e prevedendo una specifica articolazione di uffici regionali (artt. 10-15).

La legge regionale citata prevede, come strumenti di intervento, innanzitutto una serie di piani, posti a salvaguardia sia dell'ambiente nel suo complesso (piano regionale per l'ambiente : art. 17), sia di specifici settori (di risanamento dell'atmosfera, delle acque, dei rifiuti: artt. 24-28).

(\*) In *G.U.R.L.*, 6 luglio 1985, 3° serie speciale, Suppl. ord., n. 158.

Altre norme (artt. 29-32) disciplinano il procedimento di valutazione di impatto ambientale. Gli artt. 33-34 prevedono i provvedimenti di urgenza.

La legge regionale suddivide poi gli impianti di depurazione e di trattamento di scarichi e rifiuti in due categorie, alle quali corrispondono distinte discipline riguardanti le modalità organizzative, i requisiti tecnici, gli adempimenti amministrativi, la progettazione ed ubicazione, la realizzazione e l'esercizio, il controllo preventivo (in sede di autorizzazione) e successivo (in sede di vigilanza) (artt. 56-57).

Seguono disposizioni particolari a tutela delle singole risorse naturali (atmosfera, acque, suolo: artt. 58-63), nonché norme finanziarie e sanzionatorie.

#### § 9. LE SINGOLE COMPONENTI DELL'AMBIENTE E LA SPECIFICA NORMATIVA DI TUTELA: RINVIO.

Benché nei testi normativi più recenti, nazionali ed internazionali, compaia sempre più spesso come oggetto di tutela l'ambiente complessivamente considerato (si pensi alla valutazione di impatto ambientale - V.I.A. - o al risarcimento del danno ambientale) continua, tuttavia, a permanere e ad essere necessaria una normativa specifica concernente le singole risorse naturali. La constatazione che l'ambiente costituisce un sistema nel quale interagiscono, vicendevolmente influenzandosi, diverse componenti, non ha quindi escluso la necessità di adattare la tutela legislativa ad ogni singola risorsa naturale, in ragione della sua tipica peculiarità e degli agenti aggressori che la interessano.

Nei capitoli che seguono si illustrerà, quindi, la normativa attinente alle varie componenti dell'ambiente (aria, acqua, suolo) e quella relativa a specifici elementi di aggressione (termica, acustica).

Successivamente, nella parte IV, si esamineranno gli istituti che tutelano l'intero ecosistema, in considerazione dell'interazione sopra evidenziata e dell'inscindibilità degli interventi a tutela dell'equilibrio naturale.

ЛНО В

## CAPITOLO II

## L'ARIA

SOMMARIO: § 1. L'evoluzione della normativa a tutela dell'aria. — § 2. Il sistema delle competenze. — § 3. Impianti termici. — § 4. Impianti industriali e di pubblica utilità. — § 5. Veicoli a motore. — § 6. Direttive comunitarie sulla qualità dell'aria. — § 7. Le convenzioni internazionali. — § 8. La legislazione regionale. — § 9. Le sanzioni.

## § 1. L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA A TUTELA DELL'ARIA.

Il testo unico delle leggi sanitarie, R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, stabilisce delle precauzioni in ordine all'ubicazione di fabbriche che producono vapori, gas o altre esalazioni insalubri o che possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti, prevedendone l'inclusione in un elenco distinto in due classi: la prima, delle fabbriche che devono essere isolate dai centri abitati; la seconda, di quelle che possono esservi limitrofe, ma solo con determinate precauzioni. L'elenco è preparato dal Ministro della Sanità; l'insediamento delle industrie insalubri dev'essere comunicato al Sindaco, che può vietarlo o sottoporlo a precauzioni (art. 216). Inoltre quando tali emissioni possono risultare pericolose o dannose per la salute pubblica, lo stesso testo di legge attribuisce al Sindaco il potere di adottare le disposizioni atte ad evitare il pericolo, assumendo in caso di inottemperanza, i provvedimenti urgenti a tutela dell'incolumità (art. 217). Entrambe le norme citate debbono ritenersi ancora in vigore. In particolare il Ministro della Sanità individua le industrie insalubri (si veda il D.M. 2.marzo 1987<sup>(1)</sup>) e deve

(<sup>1</sup>) Corte Cost., 22 settembre 1977, n. 154, in *F.I.*, 1978, I, 296. La Corte in questa occasione ha accolto il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia Autonoma di Bolzano avverso il decreto del Ministro della Sanità 10 dicembre 1974 rivolto alla ricostituzione del comitato regionale contro l'inquinamento atmosferico per il Trentino-Alto Adige.

ritenesi ancora spettante al Sindaco, anche se nella nuova veste di autorità sanitaria locale il potere di intervenire a tutela della salute della collettività (anche ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833), mentre a tutela della pubblica incolumità deve ritenersi che la stessa autorità possa intervenire solo come ufficiale di governo (art. 102, n. 6).

La normativa antinquinamento, tuttavia, per quanto attiene all'aria, è in gran parte disciplinata dalla legge 13 luglio 1966, n. 615, nota come legge « anti-smog ».

Tale normativa regola (art. 1) l'esercizio di impianti termici, di impianti industriali e di mezzi motorizzati, che diano luogo ad emissione in atmosfera di fumi, polveri, gas e odori di qualsiasi tipo *atti ad alterare le normali condizioni di salubrità dell'aria ed a costituire pertanto pregiudizio diretto o indiretto alla salute dei cittadini e danno ai beni pubblici o privati*. La Corte Costituzionale ha ritenuto compresa tale disciplina nella materia « igiene e sanità ». Tale qualificazione, corretta in considerazione della preminenza dell'interesse pubblico alla salute dei cittadini e della stessa ricomprensione originaria delle competenze statali nel Ministero della Sanità, appare ormai superata dall'evoluzione successiva della normativa, che ha ricompreso la tutela dell'ambiente nel concetto di gestione del territorio, ed in ogni caso non riusciva ad abbracciare — come si è giustamente rilevato — il più vasto obiettivo che si propone la legge n. 615 del 1966 <sup>(2)</sup>. La normativa contro l'inquinamento atmosferico è posta infatti anche in funzione della tutela dei beni pubblici e privati, per il danno che a questi può derivarne dall'alterazione della composizione dell'atmosfera.

La legge non trova, peraltro, applicazione indifferenziata sul territorio nazionale, ma riguarda esclusivamente determinate aree direttamente individuate dal legislatore o dall'amministrazione (Ministro della Sanità, previo parere della Commissione centrale contro l'inquinamento atmosferico). Le aree sottoposte *ex lege* alla disciplina antinquinamento sono distinte in due zone: zona A, nella quale sono compresi i Comuni dell'Italia centro-settentrionale con popolazione da trecentomila abitanti ad un milione ed i Comuni dell'Italia meridionale ed insulare e con popolazione da trecentomila ad un milione; zona B, nella quale sono compresi i Comuni dell'Italia centro-settentrionale con popolazione superiore a 300.000 abitanti ed i Comuni dell'Ita-

(<sup>2</sup>) D'AMELIO, *Ambiente*, cit., 6.

lia meridionale ed insulare con popolazione superiore ad un milione di abitanti. Con provvedimento del Ministro, su parere della citata Commissione centrale possono essere inseriti nelle due zone anche Comuni con popolazione inferiore al limite legale <sup>(3)</sup>.

È stato istituito inoltre dalla stessa legge: il Comitato regionale contro l'inquinamento atmosferico, in ogni capoluogo di Regione, con funzioni prevalentemente di studio e consultive sui provvedimenti di competenza dei Comuni. Le funzioni statali relative ai predetti Comitati sono state trasferite alle Regioni dall'art. 101, comma 3, del D.P.R. n. 616 del 1977; la stessa disposizione prevede che i Comitati possano essere integrati nelle funzioni e nelle competenze per comprendere anche la materia dell'igiene acustica, idrica e del suolo.

La legge n. 615 del 1966 ha altresì previsto l'istituzione da parte delle Province di un servizio di rilevamento dell'inquinamento atmosferico.

## § 2. IL SISTEMA DELLE COMPETENZE.

Con l'art. 101 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, sono state trasferite alle regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in ordine all'inquinamento atmosferico. Il trasferimento comprende in particolare: la tutela dall'inquinamento atmosferico di impianti termici ed industriali e da qualunque altra fonte, con esclusione di quello prodotto dagli scarichi veicolari e la formazione professionale degli addetti alla gestione degli impianti termici. Sono inoltre trasferite alle Regioni le funzioni statali relative ai Comitati regionali per l'inquinamento atmosferico. Allo Stato (Ministro dell'Ambiente, talora di concerto col Ministro della Sanità: art. 2, comma 2, della legge 8 luglio 1986, n. 349) spetta invece la fissazione dei limiti inderogabili di emissioni inquinanti nell'atmosfera, la rilevazione nazionale dell'inquinamento, la determinazione, d'intesa con la Regione, di zone di controllo dell'inquinamento atmosferico, le funzioni amministrative in materia di inquinamento da veicoli, il rilascio del patentino di conduzione degli impianti termici, di cui all'art. 16 della legge n. 615

(<sup>3</sup>) TAR Emilia-Romagna, 21 dicembre 1977, n. 365, in *TT.AA.RR.*, 1978, I, 626; Cons. di Stato, V, 30 settembre 1980, n. 804 in *Cons. St.*, 1980, I, 1171.

del 1966, oltre a funzioni di studio e ricerca nonché l'adozione dei provvedimenti urgenti a tutela dell'incolumità.

In questa materia spetta ai Comuni il controllo dell'inquinamento atmosferico proveniente da impianti termici e da auto e motoveicoli in sede di circolazione. Spetta invece alla Provincia la rilevazione delle immissioni ed il controllo degli impianti industriali (art. 104); si veda in proposito anche l'art. 14 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sulle autonomie locali.

### § 3. IMPIANTI TERMICI.

Il controllo sugli impianti termici, esclusi quelli da comprendere negli impianti di cui al punto 4, in funzione antinquinamento si svolge con riferimento ai diversi aspetti della *progettazione*, del *combustibile* impiegato, della *conduzione dell'impianto*. Quanto al primo profilo, la legge sottopone il progetto di impianti dotati di potenzialità superiore a 30 mila Kcal/h all'approvazione del Comando provinciale dei Vigili del Fuoco (ora la Provincia: art. 104 cit.). Una volta installato, poi, l'impianto è sottoposto al collaudo della stessa autorità (artt. 8-10) della legge n. 615 del 1966).

#### *Combustibili*

I combustibili sono distinti tra quelli che sono esenti da qualunque limitazione e quelli per i quali la legge stessa prevede delle limitazioni di composizione e di impiego (artt. 11, 12 e 13). L'uso dei combustibili sottoposti per legge a limitazioni è autorizzato dalla Provincia (\*) — trattandosi di attività di prevenzione dell'inquinamento atmosferico — a norma dell'art. 104 del D.P.R. n. 616 del 1977, che deve ritenersi abbia innovato la precedente competenza del Sindaco (quale ufficiale di Governo, contro cui

(\*) BUCELLO, *Commento all'art. 104*, in *Commento al decreto 616*, a cura di E. Capaccioli e F. Satta, II, Milano, 1980, 1784 ss.; *contra*, nel senso della permanente competenza del Sindaco, previo parere del CRIA: T.A.R. Toscana, 30 settembre 1981, n. 372, in *TT.AA.RR.*, 1981, I, 3363 e D'AMELIO, *Ambiente*, cit., 7.

*11*  
*Wordinanze*  
*del Ministro del*  
*l'Ambiente*  
*(di concerto col*  
*Ministro delle*  
*Aree Urbane)*  
*20/11/91 in*  
*G.U. 28/11/91*  
*n° 279*  
*v. DPR 10.2.92*  
*in G.U. 10/1/92*  
*n° 7 (ante pag.*  
*147).*

era possibile ricorrere al Prefetto: art. 13, comma 2, della legge n. 615 del 1966).

### *Conduzione*

La conduzione degli impianti con potenzialità superiore a 200.000 Kcal/h è riservata a personale abilitato; il rilascio e la revoca del patentino sono di competenza dell'Ispettorato provinciale del Lavoro (art. 102, n. 9 del D.P.R. n. 616 del 1977). Tutti gli impianti sono poi sottoposti al controllo dei Vigili del Fuoco (ora dei Comuni: art. 104 D.P.R. n. 616) per la verifica della buona conduzione e delle emissioni.

Con D.P.R. 22 dicembre 1970, n. 1391, sono stati fissati i requisiti tecnici e costruttivi degli impianti termici, i limiti alle emissioni e le modalità di controllo, le caratteristiche tecniche dei combustibili.

Il successivo D.P.R. 8 giugno 1982, n. 400, in attuazione della direttiva del Consiglio CEE n. 75/716 del 24 novembre 1975 concernente il tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi, ha modificato le percentuali di zolfo previste dalla legge n. 615 del 1966.

### § 4. IMPIANTI INDUSTRIALI E DI PUBBLICA UTILITÀ.

Tutti gli stabilimenti industriali, oltre agli obblighi derivanti dalla classificazione come lavorazioni insalubri o pericolose, ai sensi dell'art. 216 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, devono possedere *dispositivi* tali da contenere, entro i più ristretti limiti consentiti dal progresso tecnico (<sup>1</sup>), l'emissione di fumi, gas, polveri o esalazioni inquinanti. Nel sistema della legge n. 615 del 1966 e del D.P.R. n. 616 del 1977 le competenze in materia erano, in modo piuttosto approssimativo, delineate come segue: trasferimento alle Regioni della tutela dall'inquinamento atmosferico di impianti termici ed industriali e da qualunque altra fonte, con esclusione di quello prodotto da scarichi veicolari; affidamento alle Province delle funzioni di prevenzione dell'inquinamento atmosferico e

(<sup>1</sup>) Analogo concetto è accolto nella normativa comunitaria e nella normativa nazionale di attuazione, di cui si dirà nel prosieguo.

*emissioni non inquinanti: vietate (Cons., III per. Sole del 17/1/82)*

la gestione dei servizi di rilevazione delle emissioni e di controllo degli impianti industriali, ferme restando — fino alla riforma degli enti territoriali locali — le competenze spettanti in atto ai Comuni ed alle Province (artt. 101, comma 2 lett. c, e 104, commi 2 e 4). Sulla base di tale scarna disciplina si riteneva che permanesse la concorrente competenza di Province e Comuni in ordine al controllo degli stabilimenti ai sensi dell'art. 20 della legge n. 615 del 1966 <sup>(6)</sup>. Si vedono ora gli artt. 14 e 19 della legge n. 142 del 1990.

Il Comune, in presenza di inconvenienti determinati dalle emissioni poteva notificare agli interessati le modifiche da apportare entro un termine, decorso il quale gli intimati sarebbero incorsi nelle sanzioni previste dalla stessa legge (art. 20). La Regione (subentrata al Prefetto) — nelle aree comprese nelle zone A e B della legge n. 615 del 1966, mentre nelle altre la competenza era devoluta, come s'è detto al Sindaco — poteva ordinare la chiusura temporanea dello stabilimento <sup>(7)</sup>.

Ove l'inquinamento interessasse più Comuni, appartenenti a diverse Regioni, la competenza a notificare le modifiche da apportare agli impianti spettava alla Commissione centrale contro l'inquinamento atmosferico, mentre la competenza ad ordinare la chiusura temporanea dello stabilimento spettava — nella stessa ipotesi — al Ministro della Sanità.

Con D.P.R. 15 aprile 1971, n. 322, veniva adottato il regolamento di esecuzione relativo al settore delle industrie. Erano così fissate le caratteristiche tecniche degli impianti di abbattimento, il procedimento di autorizzazione all'attivazione di impianti nuovi o di ampliamenti e modifiche di impianti preesistenti, i limiti di immissione per ciascun elemento inquinante, le modalità di controllo.

Con direttiva del Consiglio delle Comunità europea n. 84/360 del 28 giugno 1984 si introduceva poi l'obbligo per gli Stati membri di sottoporre ad un procedimento autorizzatorio l'apertura degli impianti, al fine di garantire l'applicazione di tecnologie atte a prevenire l'inquinamento e di evitare comunque il superamento di certi limiti di emissioni.

<sup>(6)</sup> In tal senso, anche dopo il D.P.R. n. 616 del 1977, D'AMELIO, *Ambiente...*, cit., 8 e BUCELLO, *Commento all'art. 104*, in *Commento al decreto 616* a cura di E. Capaccioli e F. Satta, II, Milano, 1980, 1784.

<sup>(7)</sup> Ulteriori approfondimenti in TORREGROSSA, *Industrie pericolose, rumorose e insalubri*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. II, Roma, 1988.

Con decreto del Ministro dell'Ambiente 10 marzo 1987 n. 105 sono stati fissati per la prima volta dei limiti per le emissioni inquinanti degli impianti termoelettrici a vapore. Quindi per l'attuazione della citata direttiva e di quelle nn. 80/779, 82/884, 85/203, delle quali si dirà in seguito, tutte comprese tra quelle per le quali la legge 16 aprile 1987, n. 183, delegava il governo al recepimento, sono stati emanati il D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203 ed il D.P.C.M. 21 luglio 1989. Con il decreto n. 203 e con il relativo D.C.P.M. di indirizzo e coordinamento alle Regioni per la relativa attuazione ed interpretazione si è introdotta una nuova ripartizione delle competenze, in sostituzione di quelle risultanti dai citati artt. 101 e 102 del D.P.R. n. 616 del 1977 <sup>(8)</sup>.

Il D.P.R. n. 203 del 1988, in particolare, ha come oggetto la tutela della qualità dell'aria *ai fini della protezione della salute e dell'ambiente* su tutto il territorio; riguarda tutti gli *impianti fissi adibiti a stabilimento industriale o a fini di pubblica utilità*, che possano provocare inquinamento atmosferico, compresi quelli delle imprese artigiane di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443, ed esclusi: gli impianti destinati alla difesa nazionale, gli impianti termici non inseriti in un ciclo di produzione industriale ivi compresi gli impianti inseriti in complessi industriali, ma destinati esclusivamente a riscaldamento dei locali, e quelli destinati al riscaldamento di acqua per utenze civili, a disinfezione medica od a ristorazione pubblica. La nuova normativa si muove nell'ottica di una disciplina complessiva, della fissazione di valori-limite e valori-guida di qualità dell'aria con riferimento alla presenza di inquinanti, alla determinazione di limiti (tra un minimo ed un massimo) di emissioni inquinanti, alla previsione di metodi di campionamento, analisi e valutazione dei predetti dati.

Con decreto del Ministro dell'ambiente in data 12 luglio 1990 sono state fissate le linee guida per il contenimento delle emissioni inquinanti degli impianti industriali.

Quanto alla ripartizione delle *competenze*, il citato D.P.R. n. 203 del 1988 affida allo Stato la fissazione e l'aggiornamento dei valori limite e dei valori guida di qualità dell'aria, validi su tutto il territorio nazionale (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Am-

<sup>(8)</sup> Espressamente nel senso dell'introduzione di un nuovo legittimo riparto delle attribuzioni in questa materia, Corte Costituzionale, 22 febbraio - 9 marzo 1989, n. 101, in G.U.R.L., 15 marzo 1989 n. 11, 1° serie speciale.

*in applicazione (art. 4)  
v. DPR. 10/1/82 in  
G.U. 10/1/82 n. 7  
(atto di indirizzo  
e coordinamento)*

biente, di concerto con i Ministri della Sanità e dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato: art. 3, comma 1), nonché la determinazione delle linee guida per il contenimento delle emissioni e dei *valori minimi e massimi* di emissione, oltre alla previsione dei metodi di analisi, dei criteri di utilizzazione delle migliori tecnologie disponibili, dei criteri temporali di adeguamento progressivo degli impianti esistenti alla normativa del decreto medesimo (decreto del Ministro dell'Ambiente, di concerto con i Ministri della Sanità e dell'Industria, Commercio e artigianato). Altre competenze sono affidate al Ministro dell'Ambiente, previo concerto col Ministro della Sanità (art. 3, commi 2 e seguenti).

Salve queste competenze statali, la cui previsione è stata ritenuta legittima dalla Corte costituzionale nella sentenza 22 febbraio - 9 marzo 1989 n. 101 (\*) sul presupposto che si tratti dell'esercizio dei poteri di indirizzo e coordinamento, resi necessari dall'adeguamento alla direttiva comunitaria, nonché dai principi costituzionali che esigono uniformità di trattamento, *la tutela dall'inquinamento atmosferico spetta alle Regioni*, che la esercitano nell'ambito dei principi contenuti nel decreto delegato e nelle altre leggi dello Stato (art. 4). Alle Regioni è in particolare affidato il compito di formulare piani di rilevazione e risanamento del territorio (art. 4, lett. a); di fissare valori limite o valori guida di qualità dell'aria o delle emissioni (quest'ultima facoltà è esercitabile solo ove la Regione abbia formulato il piano di rilevazione e risanamento), più rigorosi dei limiti fissati dallo Stato, in considerazione della particolare situazione del territorio (lett. b, c, d, e); il coordinamento dei sistemi di controllo e la predisposizione di relazioni annuali (lett. f, g).

È di competenza delle Province la redazione e la tenuta dell'*inventario provinciale delle emissioni atmosferiche*.

Nulla si dispone in ordine alla competenza al controllo delle prescrizioni di legge e derivanti dalle autorizzazioni. Deve ritenersi pertanto, in assenza di una specifica abrogazione delle norme preesistenti, che il controllo spetti ai Comuni ed alle Province, secondo il sistema delineato dalla legge n. 615 del 1966 e dal D.P.R. n. 616 del 1977. Si veda anche l'art. 14, lett. g della legge 8 giugno 1990 n. 142.

L'esercizio degli impianti, oggetto del citato D.P.R. n. 203, presuppone

(\*) In G.U.R.I., 15 marzo 1989, n. 11, 1ª serie speciale.

l'autorizzazione della competente Regione o Provincia autonoma, esclusi gli impianti di emergenza e di sicurezza, i laboratori di analisi e ricerca, mentre le raffinerie di olii minerali sono autorizzate dal Ministro dell'Industria (sulla legittimità di quest'ultima previsione Corte costituzionale n. 101 del 1989 citata) <sup>(10)</sup>.

Per gli *impianti nuovi* la domanda va proposta allegandovi il progetto, con il ciclo produttivo, le tecnologie adottate contro l'inquinamento, il tipo delle emissioni ed il termine per la messa a regime dell'impianto. Copia della domanda è inviata al Ministro dell'Ambiente ed allegata alla domanda di concessione edilizia rivolta al Sindaco. Il citato decreto n. 203 del 1988 impone dei termini per la pronuncia della Regione sull'istanza di autorizzazione, previo parere del Sindaco competente. Decorsi infruttuosamente i termini fissati dalla norma, lo Stato può esercitare il potere sostitutivo.

L'impresa deve dare comunicazione dell'inizio dell'esercizio, alla Regione ed al Comune interessato, almeno 15 giorni prima.

Per gli *impianti esistenti*, cioè per gli impianti che alla data del 1° luglio 1988 erano in funzione, oppure costruiti anche se non in funzione o comunque dotati di autorizzazione (D.P.C.M. 21 luglio 1989, punto 9), doveva essere presentata documentata domanda di autorizzazione alla Regione o Provincia autonoma entro il termine fissato dal D.P.C.M. 21 luglio 1989 e dall'art. 6 del d.l. 30 giugno 1989, n. 245, come convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 1989, n. 288) e cioè:

– entro il 31 luglio 1989 per le categorie di imprese individuate dalla direttiva CEE n. 84/360 e ribadite nell'allegato al D.P.C.M.; entro il 31 luglio 1990 doveva essere presentato il *progetto di adeguamento* delle emissioni;

– entro il 31 luglio 1990 per tutti gli altri impianti, con termine al 31 luglio 1990 per il progetto di adeguamento;

– entro il 30 aprile 1990 con decreto interministeriale possono essere individuate attività che determinano un inquinamento poco significativo, per le quali, ove le emissioni si mantengano sotto certi limiti, v'è autorizzazione generale, senza obbligo di presentare il progetto di adeguamento.

Il ritardo del termine di avvio del nuovo regime autorizzatorio per gli

<sup>(10)</sup> Sui dubbi inerenti al relativo procedimento, PIACENTINI, *Burocrazia e opere pubbliche (materiale per una riflessione)*, in *Riv. Trim. App.* 1989, n. 2, 321 ss.

impianti esistenti rispetto al termine inizialmente previsto dall'art. 12 del D.P.R. n. 203 del 1988 è da ricondurre alla mancata emanazione dei decreti interministeriali sui valori guida e sui valori limite dell'emissione, limiti sui quali le Regioni avrebbero dovuto basare le valutazioni delle domande e degli allegati progetti di adeguamento. Il termine per la presentazione di detti progetti è stato prorogato al 31 marzo 1991 dal decreto-legge 2 ottobre 1990 n. 274.

Per gli stessi impianti l'art. 13 del citato D.P.R. prevede che la Regione autorizzi *in via provvisoria* la prosecuzione delle emissioni, contestualmente dettando le prescrizioni provvisorie, sulla base delle linee guida statali se emanate oppure sulla base della normazione preesistente (D.P.C.M. 28 marzo 1983, D.P.R. 15 aprile 1971 n. 322 e leggi regionali vigenti anteriormente al D.P.R. n. 203 del 1988). Normativa quest'ultima che rimane come normativa transitoriamente applicabile, fino all'emanazione dei decreti interministeriali di cui all'art. 3, comma 2, del D.P.R. n. 203 del 1988. Successivamente viene rilasciata l'*autorizzazione definitiva*.

Il D.P.C.M. 21 luglio 1989 contiene altresì la previsione della facoltà della Regione di rilasciare autorizzazioni generali per categorie di attività (punto 18) e dei *criteri temporali di rientro delle emissioni*, a seconda delle emissioni, per l'ipotesi che nulla dispongano in merito i loro decreti interministeriali sulle linee guida o sui limiti massimi (punto 27).

#### § 5. VEICOLI A MOTORE.

L'art. 22 dispone che i veicoli a motore non debbono produrre emanazioni inquinanti, oltre i limiti fissati dal regolamento di esecuzione. In particolare per i motori *Diesel* la legge prevede la limitazione delle emanazioni comunque nocive o moleste, devolvendo al Ministro della Sanità il potere di fissare con propri decreti i dispositivi da applicare a tali motori per ottenere una sensibile riduzione della tossicità dei gas di scarico.

La legge 3 giugno 1971, n. 437, ha fissato prescrizioni tecniche alle quali debbono attenersi i veicoli a motore con accensione comandata (a benzina) per ottenere i certificati di omologazione o di modifica alle caratteristiche costruttive essenziali o di approvazione in seguito agli accertamenti

tecnici previsti dal codice della strada (artt. 53 e 54 del D.P.R. 15 giugno 1959, n. 333 e 223, 224 e 225 del relativo regolamento di esecuzione).

Il contenimento dell'inquinamento atmosferico a causa dei gas prodotti dai motori ad accensione comandata dei veicoli è stato oggetto anche di diverse direttive comunitarie: direttive n. 70/102 del 30 novembre 1976; n. 78/665 del 14 luglio 1978; n. 83/351 del 16 giugno 1983 (quest'ultima estende la normativa comunitaria ai motori *diesel* ed agli automezzi industriali leggeri); n. 85/210 del 20 marzo 1985 <sup>e 87/416 del 21 luglio 1987</sup> (sul piombo nella benzina); n. 88/76 e 88/77 del 3 dicembre 1987; n. 88/436 del 16 giugno 1988; n. 89/458 del 18 luglio 1988 (quest'ultima in G.U.R.I. 28 settembre 1989, 2° Serie Speciale, n. 138); n. 89/491 del 17 luglio 1989, recante adeguamento delle precedenti direttive concernenti il settore dei veicoli a motore, al fine di agevolare l'uso della benzina senza piombo (in G.U.R.I. 2 ottobre 1989, 2° Serie Speciale, n. 77).

Tutte le citate direttive si propongono di adottare per gli Stati membri caratteristiche costruttive uniformi, sia per favorire il mercato comune, sia per ridurre le immissioni inquinanti.

In adempimento, non sempre puntuale, degli obblighi comunitari, sono stati emanati la già citata legge n. 437 del 1971, il D.P.R. 10 maggio 1982 n. 485 <sup>A decreto ministeriale 72 settembre 1982 n. 96</sup> ed i decreti ministeriali 7 marzo 1975, 12 febbraio 1977, 20 dicembre 1978, 30 novembre 1983, 5 giugno 1989<sup>(1)</sup>.

v. art. 41/441/CEE e relat. v.o D.M. 28/2/81 (Ambiente) in G.U. 7/1/82 n. 3

88/77 modificato da  
dir. n. 91/542 del  
1° ottobre 1991 (emissioni  
gas inquinanti)

## § 6. DIRETTIVE COMUNITARIE SULLA QUALITÀ DELL'ARIA.

Di particolare importanza anche la serie di direttive comunitarie sulla qualità dell'aria, tendenti cioè a contenere la presenza di gas nocivi e particelle in sospensione nell'atmosfera<sup>(2)</sup>. Così la direttiva n. 80/779 del 15 luglio 1980 fissa dei valori limite e dei valori guida per l'anidride solforosa e le particelle in sospensione; la direttiva n. 82/884 del 3 dicembre 1982 fissa un valore limite per il piombo contenuto nell'atmosfera; la direttiva n.

<sup>(1)</sup> Sulla misura della chiusura di una strada al traffico per tutelare, oltre alla viabilità, la salute ambientale, TAR Toscana, 9 maggio 1988, n. 593, in *F.I.*, 1990, III, 102.

<sup>(2)</sup> Una completa disamina delle normative comunitarie e dello stato di loro attuazione in Italia nello studio di CAPRIA, *Direttive ambientali CEE - stato di attuazione in Italia*, in *Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente*, Milano, 1988.

85/203 fissa i valori limite ed i valori guida per il biossido di azoto; le direttive n. 75/716 del 25 novembre 1975 fissa il tenore di zolfo in alcuni combustibili liquidi. Tutte queste direttive sono state - sia pure parzialmente - recepite nel D.P.C.M. 28 marzo 1983. <sup>decreto legislativo 17 gennaio 1982, n. 92</sup> Questo decreto affida alle Regioni il controllo dei valori limite, imponendo loro di predisporre appositi piani di risanamento in caso di superamento dei limiti medesimi. <sup>prima norma per il contenimento dello zolfo.</sup>

Infine per dare attuazione alla direttiva CEE n. 88/609 è stato emanato il D.M. 8 maggio 1989, che fissa i limiti alle emissioni nell'atmosfera di alcuni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione.

*Vi. anche direttiva 92/72/CEE del Consiglio del 21/9/92 art. 6.1. 2° comma 3° m. 14 del 18/2/93 (con impegno dell'Onu da ozono)*

#### § 7. LE CONVENZIONI INTERNAZIONALI.

Vanno altresì ricordate le convenzioni internazionali sulla protezione dell'atmosfera, come la Convenzione di Vienna in data 22 marzo 1985 sulla protezione della fascia d'ozono, ratificata dall'Italia con legge 4 luglio 1988 n. 277; il protocollo alla predetta Convenzione, adottato a Montreal il 16 settembre 1987 e ratificato dall'Italia con legge 23 agosto 1988, n. 393; la Convenzione sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza, sottoscritta a Ginevra il 13 novembre 1979 e ratificata dall'Italia con legge 27 aprile 1982, n. 289; i Protocolli a quest'ultima Convenzione, adottati l'uno a Helsinki l'8 luglio 1985 e ratificato con legge 27 ottobre 1988, n. 487, l'altro a Ginevra il 28 settembre 1984 e ratificato con legge 27 ottobre 1988, n. 488.

#### § 8. LA LEGISLAZIONE REGIONALE.

Di particolare rilievo sotto il profilo della tutela dell'aria sono la legge regionale Trentino-Alto Adige 30 agosto 1968, n. 24 e la legge Provincia di Bolzano 4 giugno 1973, n. 12 come modificata dalla legge 13 settembre 1973, n. 46.

Altre leggi regionali in questa materia hanno riorganizzato il CRIA (legge Sicilia, 4 agosto 1980, n. 78; legge Emilia Romagna, 17 agosto 1981, n. 21; legge Piemonte 21 agosto 1978, n. 52) o hanno disciplinato le competenze in materia: legge Liguria 24 marzo 1980, n. 20; legge Veneto,

*dal. CEE Consiglio  
13/1/83 n. 93/79 CEE  
in G.U.R.I. 12/5/83  
25/11/83 n. 92*

11 aprile 1980, n. 28; legge Provincia di Trento 18 novembre 1978, n. 47 (in cui v. Corte cost. 23 giugno 1988, n. 699) e soprattutto la citata legge regionale Veneto 16 aprile 1985, n. 33 (art. 58).

Dopo l'emanaazione del D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, alcune Regioni hanno provveduto ad adeguare il proprio assetto organizzativo alle nuove disposizioni nazionali. È il caso della Regione Emilia Romagna, che con legge 23 ottobre 1989, n. 36 <sup>(13)</sup> ha affidato alla Regione competenze di pianificazione e di sostituzione in caso di inadempienza degli enti delegati; ha delegato alle Province ed al Circondario di Rimini la competenza al rilascio delle autorizzazione alle emissioni ed al controllo del rispetto delle relative prescrizioni, ferme le competenze dei Comuni e dei Sindaci in materia di igiene e sanità; ha riformato organizzazione e competenze degli organi consultivi regionali e provinciali; ha infine abrogato la legge regionale 17 agosto 1981, n. 21, citata.

Analogamente ha disposto la legge regionale Lazio 17 luglio 1989, n. 48 <sup>(14)</sup> prevedendo la delega di competenze alle Province e lasciando alle Regioni competenze di indirizzo e coordinamento.

#### § 9. LE SANZIONI.

Il sistema delle sanzioni repressive dei comportamenti contrari alle norme sull'inquinamento, piuttosto modesto sulla base della legge n. 615 del 1966, che prevedeva un'ammenda da £ 100.000 a £ 1.000.000 in caso di trasgressione degli obblighi imposti dal Comune per eliminare gli inconvenienti derivanti dalle immissioni industriali (art. 20), sanzioni peraltro escluse dalla depenalizzazione di cui all'art. 34 della legge 24 novembre 1981, n. 689, sono state incrementate dalla legge n. 203 del 1988, con riferimento alle diverse violazioni degli obblighi connessi all'avvio di un nuovo impianto, alla prosecuzione dell'esercizio dell'impianto esistente, alla utilizzazione dei combustibili conformi alle prescrizioni. (\*)

(13) In G.U.R.I. 26 maggio 1990, 3ª Serie speciale, n. 20.

(14) In G.U.R.I. ult. cit.

(\*) Corte cost. 12 aprile 1992 n. 185 (in G.U. 1ª S. Spec. 26/4/92 n. 18) ha dichiarato l'ill. cod. dell'art. 25, co. 6, D.P.R. n. 203 del 1988, nella parte in cui fa riferimento alla autorizzazione <sup>fornita</sup> dell'art. 13 invece che dell'art. 15.

154 B

## CAPITOLO III

## L'ACQUA

SOMMARIO: § 1. La legislazione a tutela dell'acqua. — § 2. La regolamentazione dell'acqua. — § 3. La razionalizzazione dell'uso dell'acqua. — § 4. Le competenze. — § 5. Le cc.dd. tasse sull'inquinamento idrico. — § 6. Norme nazionali sulla qualità dell'acqua. — § 7. Acque marine. — § 8. Detergenti. — § 9. Le direttive comunitarie. — § 10. Le sanzioni penali della « legge Merli ». — § 11. La legislazione regionale. — § 12. Prospettive di riforma del settore.

## § 1. LA LEGISLAZIONE A TUTELA DELL'ACQUA.

Il testo normativo fondamentale per la tutela delle acque dall'inquinamento è costituito dalla legge 10 maggio 1976, n. 319, comunemente nota come legge « Merli », e successive modificazioni ed integrazioni. Particolare rilievo assume tra queste ultime la legge 24 dicembre 1979, n. 650.

In base all'art. 1, costituiscono oggetto della legge « Merli »:

- a) la *disciplina degli scarichi di qualsiasi tipo*, pubblici e privati, diretti ed indiretti, in tutte le acque superficiali e sotterranee, interne e marine, sia pubbliche che private, nonché in fognature sul suolo e nel sottosuolo;
- b) la formulazione di *criteri generali per l'utilizzazione e lo scarico delle acque* in materia di insediamenti;
- c) l'*organizzazione dei pubblici servizi di acquedotti, fognature e depurazione*;
- d) la redazione di un *piano generale di risanamento delle acque*, sulla base dei piani regionali;
- e) il *rilevamento sistematico delle caratteristiche qualitative e quantitative dei corpi idrici*.

La legge si propone, quindi, un obiettivo completo ed integrato di tutela dei corpi idrici, attraverso attività di censimento delle acque, di pianificazione del loro risanamento, di regolamentazione normativa ed amministrativa

degli scarichi, di predisposizione dei necessari servizi pubblici di raccolta e depurazione. Pur in assenza di una specifica definizione in tal senso, dal sistema della legge « Merli » coordinata con la normativa sui rifiuti solidi (v. *infra*, pag. 153 sulla competenza regionale all'indicazione dei luoghi di smaltimento dei liquami e pag. 189 sui rifiuti solidi) emerge che la normativa in esame si riferisce agli scarichi liquidi o di consistenza prevalentemente liquida, compresi i liquami ed i fanghi da depurazione, salva l'ipotesi che essi costituiscano rifiuti tossici o pericolosi.

Può dunque dirsi che la legge « Merli » ha un campo di applicazione più ampio della tutela delle acque, da un lato tendendo alla razionalizzazione e protezione della risorsa acqua e dall'altro ponendosi come obiettivo la regolamentazione degli scarichi secondo norme omogenee in funzione di prevenzione dell'inquinamento<sup>(1)</sup>. Ma è altresì evidente che con tale approccio al problema dell'inquinamento idrico il nostro Paese ha seguito una strada diversa da quella di altri Stati ed in particolare dei *partners* europei. Non è infatti perseguito nel sistema della legge « Merli » il raggiungimento di determinati livelli qualitativi delle acque, in ragione del loro impiego. Non si guarda cioè allo stato del corpo idrico recettivo, bensì alla potenzialità inquinante dei reflui. La ragione della scelta è individuata comunemente nell'inesistenza di una struttura amministrativa capace di risanare coerentemente sull'intero territorio nazionale i corpi idrici e di programmarne l'impiego.

## § 2. LA REGOLAMENTAZIONE DELL'ACQUA.

Quanto alla regolamentazione degli scarichi, i principi fondamentali vigenti nella materia possono così riassumersi: fissazione di *limiti di accettabilità* degli scarichi stessi; sottoposizione ad *autorizzazione* di tutti gli scarichi da parte delle autorità competenti al controllo.

In ordine ai limiti di accettabilità, l'art. 9 impone innanzitutto che gli scarichi siano accessibili ai fini delle necessarie misurazioni. Vieta poi la diluizione degli scarichi con acque prelevate esclusivamente a tale scopo<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Sul concetto di scarico nella legge Merli, Cass., 3° Pen., 23 maggio 1989, n. 7598; *Id.*, 16 aprile 1988, Nasciuti.

<sup>(2)</sup> Cass. Pen., 3°, 26 aprile 1988, n. 5032.

I limiti sono imposti dalla legge in modo graduale e progressivo (tabelle A, B e C allegate alla legge medesima) <sup>(3)</sup>.

In particolare i limiti tabellari di accettabilità degli scarichi degli impianti produttivi <sup>(4)</sup> sono dalla legge graduati in relazione alla loro preesistenza o meno rispetto all'entrata in vigore della legge, nonché al loro recapito in acque superficiali, in pubbliche fognature, nel suolo o sottosuolo (artt. 12 e 13) <sup>(5)</sup>:

a) per i nuovi insediamenti produttivi, *in caso di recapito in corpo d'acqua superficiale*, i limiti di accettabilità sono più severi (tabella A). In caso di recapito in pubbliche fognature, prima dell'avvio dell'impianto centralizzato di depurazione, predisposto dai Comuni o da loro consorzi, il limite è quello, meno severo, della tabella C; dopo l'attivazione del depuratore, il limite è fissato dagli enti che gestiscono il pubblico servizio, ferma restando la possibilità degli enti stessi di imporre, in previsione di quella data e per un periodo di tempo determinato, limiti più severi di quelli legali. *In caso di recapito sul suolo o nel sottosuolo*, gli scarichi devono rispettare le norme igieniche stabilite dalle autorità sanitarie locali, in attesa della regolamentazione generale e di quella attuativa da parte, rispettivamente, dello Stato e delle Regioni (*infra* pag. 153). Regolamentazione che, mentre per gli scarichi sul suolo adibito ad usi agricoli potrà contenere detta possibilità solo se gli scarichi siano direttamente utili alla produzione agricola, per quelli nel sottosuolo dovrà contenere un diniego, quando possano essere danneggiate le falde acquifere. Può osservarsi in proposito che pur apparendo la terminologia dell'art. 12, n. 3, molto ampia, in realtà i limiti rigorosi posti dall'art. 4, lett. e, devono ritenersi applicabili anche in mancanza della predetta regola-

<sup>(3)</sup> Tuttavia Cass., Sez. 3<sup>a</sup>, 14 ottobre 1981, n. 8971, ha chiarito che i termini di adeguamento degli scarichi ai limiti di accettabilità fissati dall'art. 13 della legge n. 319 del 1976 e nelle tabelle da esso richiamate non hanno per effetto di rendere libero durante la loro decorrenza qualunque sversamento purché sussista la prescritta autorizzazione. Ne deriva che quando la misura diretta alla riduzione del carico inquinante sia stata adottata, tale situazione non possa essere alterata *in pejus*.

<sup>(4)</sup> Circa la qualificazione dello scarico come civile o produttivo: Cass. Pen., 3<sup>a</sup>, 8 marzo - 16 maggio 1989, Capozzi; Id., 24 settembre 1988, n. 9428; Id., 29 aprile 1988, n. 5090; Id., 13 gennaio 1988, n. 175 (lavanderia); SS. WW. PP., 16 novembre 1987, n. 11504 (lavanderia); Sez. 1<sup>a</sup> Pen., 2 gennaio 1987, n. 966. La condizione di assimilabilità degli scarichi a quelli abitativi, prevista dall'art. 1-*quater* lettera b) del D.L. 10 agosto 1976, n. 544, convertito con modificazioni nella legge 8 ottobre 1976, n. 690, va riferita alla categoria di insediamenti adibiti ad ogni altra attività, ancorché di produzione di beni, e non anche agli insediamenti adibiti a servizi. Cons. di Stato, 5, 6 febbraio 1981, n. 38.

<sup>(5)</sup> Sulla possibilità di introdurre limiti più elevati: Cass., Sez. 3<sup>a</sup> Pen., 26 aprile 1988, Gremmo.

V. ora direttiva 91/271  
271 carta Lq.

h. 121

V. Prontou d.l.  
25/1/87 n. 10

Comuni C.  
24/3/87 n. 11P

V. anche art. 33  
D.L. 30/8/83  
n. 330

V. anche art. 33  
D.L. 29/10/83 n.  
429

mentazione statale e regionale, trattandosi di limiti inderogabili dalla stessa regolamentazione successiva;

b) per gli *insediamenti produttivi già esistenti*, l'art. 13 prevede una graduale approssimazione ai limiti sopra richiamati per gli stabilimenti nuovi <sup>(6)</sup>. Le disposizioni del citato art. 13 sono state adattate e modificate in parte dall'art. 1 del D.L. 30 dicembre 1981, n. 801, come modificato dalla legge di conversione 5 marzo 1982, n. 62. Si veda in proposito anche l'art. 2 della legge 24 dicembre 1979, n. 650, come modificato dal citato D.L. n. 801 del 1980 <sup>(7)</sup>;

c) per quanto attiene invece agli *insediamenti civili*, nessun limite è imposto agli scarichi nelle pubbliche fognature, sempre che siano rispettati i regolamenti dell'autorità locale che gestisce la fognatura <sup>(8)</sup>. Se invece lo scarico non avviene in pubbliche fognature, la disciplina è fissata dalle Regioni nei *piani di risanamento delle acque* che queste devono compilare a norma dell'art. 4 della stessa legge (art. 14), tenendo conto sia delle direttive del Ministro dell'ambiente (che ha sostituito il Comitato interministeriale all'uopo costituito dall'art. 3 della legge n. 319 del 1976), sia dei limiti tabellari fissati da quest'ultima legge (art. 14) (*infra* n. 5.3).

Per quanto attiene all'*autorizzazione*, l'obbligo imposto dalla legge è di carattere generale: tutti gli scarichi debbono essere autorizzati <sup>(9)</sup>. L'autorizzazione è rilasciata dalle autorità competenti al controllo (art. 9, ultimo comma).

Peraltro sono sempre ammessi gli scarichi *in pubbliche fognature di insediamenti civili* di qualsiasi dimensione, purché osservino i regolamenti emanati dall'autorità locale che gestisce la pubblica fognatura (art. 14, comma 1).

<sup>(6)</sup> L'autorità competente al controllo è autorizzata ad effettuare all'interno degli insediamenti produttivi tutte le ispezioni che essa ritenga necessarie per l'accertamento delle condizioni che essa ritenga necessarie per l'accertamento delle condizioni che danno luogo alla formazione degli scarichi.

<sup>(7)</sup> Circa il recapito di reflui di stabilimenti produttivi esistenti in fognature ed all'adeguamento ai limiti di accettabilità: Cass. pen., 3°, 8 giugno 1987, n. 7067; sulla fine del periodo transitorio, Id., 2°, 18 febbraio 1988, n. 2055.

<sup>(8)</sup> Cass. pen., 3°, 6 aprile 1989, n. 4868.

<sup>(9)</sup> L'autorizzazione è necessaria: anche in caso di modifiche o di trasferimento dell'impianto (Cass. pen. 3°, 14 aprile 1989, n. 5672); anche se si tratta di scarico occasionale o comunque discontinuo (Id., 14 aprile 1989, Dall'Ora, 15 dicembre 1988, n. 12505; 23 luglio 1987, n. 8458); anche se lo scarico non è diretto (Id., 12 febbraio 1973, n. 1157; 5 novembre 1969, n. 861); anche se in fosse a tenuta stagna (Id., 4 novembre 1988, n. 10794; Id., 18 dicembre 1987, n. 12947); anche se si tratta di scarico di un depuratore (Id., 7 settembre 1987, n. 9776).

Invece gli scarichi degli *insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature* sono disciplinati dalle Regioni con i piani di risanamento delle acque. I Comuni ed i Consorzi chiamati a gestire i servizi di fognatura erano conseguentemente tenuti a predisporre i programmi di attuazione della rete fognaria ed a trasmetterli poi alla Regione, entro il termine del 1° marzo 1980, ai sensi dell'art. 1 della legge 24 dicembre 1979 n. 650. I titolari degli scarichi di tali tipo già in essere, provenienti da insediamenti civili, dovevano denunciare la loro posizione all'autorità comunale nei modi e termini da essa stessa determinati (art. 15 della legge n. 319 del 1976). Una volta subentrato il piano regionale, lo scarico non eseguito nella pubblica fognatura va autorizzato dall'autorità di controllo a norma dell'art. 10<sup>(10)</sup>.

Un particolare regime la legge fissava per gli scarichi degli *impianti produttivi già in essere* alla data della sua entrata in vigore. Era in particolare prevista in termini perentori la richiesta di autorizzazione, se prima mancante, o di rinnovo se già esistente; inoltre si prevedeva il rilascio in due tempi dell'autorizzazione: provvisoria e definitiva (art. 15)<sup>(11)</sup>.

### § 3. LA RAZIONALIZZAZIONE DELL'USO DELL'ACQUA.

Quanto alla razionalizzazione della risorsa acqua ed alla sua protezione, la legge n. 319 del 1976, come successivamente modificata ed integrata, prevede la formulazione di criteri generali per l'utilizzazione delle acque, per l'organizzazione dei pubblici servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, per la redazione di un piano generale di risanamento delle acque, il rilevamento sistematico delle caratteristiche qualitative e quantitative dei corpi idrici (art. 1).

Particolarmente importanti sotto questo aspetto sono: il censimento dei corpi idrici superficiali e sotterranei e la redazione del piano nazionale di risanamento, sulla base dei corrispondenti piani regionali.

Il censimento consiste nel rilevare le caratteristiche idrologiche, fisiche, chimiche e biologiche delle acque nella loro evoluzione, nonché le utilizzazioni e gli scarichi in atto. Alla rilevazione dei dati sono rivolte anche alcune

<sup>(10)</sup> L'ipotesi di mancata denuncia non è previsto come reato, Cass. pen., 3°, 2 ottobre 1987, n. 10289.

<sup>(11)</sup> Sull'autorizzazione provvisoria in caso di silenzio per sei mesi, Cass. pen., 2°, 11 aprile 1981, n. 3140. Sull'obbligo dell'amministrazione di prendere in considerazione ai fini del rilascio dell'autorizzazione ogni situazione in atto, ancorché abusiva, Cons. di Stato, V, 9 febbraio 1985, n. 78.

prescrizioni che impongono ai soggetti che si approvvigionano direttamente di acque, al di fuori dei pubblici servizi, di installare idonei strumenti di misurazione del consumo e quanto meno, in caso di diretto approvvigionamento per scopi domestici o da parte di imprese familiari coltivatrici, per scopi agricoli, la denuncia alle competenti province, comuni o loro consorzi. Nella stessa ottica, le autorità competenti per il controllo qualitativo degli scarichi possono prescrivere l'installazione di strumenti per il controllo automatico degli scarichi potenzialmente pericolosi per la salute pubblica (art. 7).

La legge « Merli » inoltre imponeva alle Regioni di presentare, entro il termine del 31 marzo 1982 (così prorogato l'originario termine), un *piano regionale di risanamento* delle acque. Detti piani avevano la funzione di rilevare lo stato di fatto delle opere attinenti ai servizi pubblici di acquedotto, fognatura e depurazione, nonché il fabbisogno di dette opere ed i tempi di intervento (art. 8). Ad oggi, peraltro, solo alcuni piani sono stati completati, anche per le implicazioni finanziarie di tali interventi. Sicché in data 27 luglio 1987 il Ministero dell'Ambiente ha avviato con circolare un'indagine sugli impianti di depurazione <sup>(12)</sup>.

#### § 4. LE COMPETENZE.

La competenza in materia di tutela dei corpi idrici coinvolge lo Stato e gli enti locali.

In particolare allo *Stato* sono attribuite, nell'esercizio del generale potere di indirizzo e coordinamento:

- a) la predisposizione dei criteri generali di censimento dei corpi idrici;
- b) la redazione del piano generale di risanamento delle acque, sulla base dei piani regionali;
- c) l'indicazione dei criteri generali di utilizzazione delle acque e degli *standards* di consumo, in funzione del risparmio della risorsa naturale;
- d) l'emanazione delle norme tecniche per regolare l'esercizio degli impianti di acquedotto, fognatura e depurazione, lo smaltimento di liquami, di fanghi residuati dai processi produttivi e di depurazione, la natura degli impianti di smaltimento nel suolo e sottosuolo collegati ad insediamenti

<sup>(12)</sup> CAPRIA, *Directive ambientali*, cit., 14 ss.

civili. Nell'esercizio di dette competenze, al Comitato interministeriale di cui all'art. 3 della legge n. 319 del 1976 si è sostituito il Ministero dell'Ambiente, a norma dell'art. 1, comma 2, lett. a, della legge 8 luglio 1986, n. 349.

Spetta comunque allo Stato, come ribadito dall'art. 4 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del sistema sanitario nazionale, l'emanazione di norme volte ad assicurare condizioni di salute uniformi sull'intero territorio nazionale e stabilire le relative sanzioni penali in materia di inquinamento, tra l'altro, delle acque.

Alla *Regione* sono attribuite funzioni di programmazione e coordinamento a livello locale, nonché di specificazione delle regole generali dettate dallo Stato (art. 4).

In particolare le Regioni:

a) redigono i piani regionali di risanamento;

b) dirigono il sistema di controllo degli scarichi e degli insediamenti attuato dagli enti locali minori ed effettuano il controllo degli scarichi nelle unità geologiche profonde;

c) emanano la normativa integrativa e di attuazione dei programmi degli enti locali e quella rivolta alla delimitazione dei luoghi ove è consentito lo smaltimento dei liquami nel suolo e sottosuolo. In attuazione di tale competenza l'art. 2 del decreto-legge 30 dicembre 1981, n. 801, convertito con modificazioni nella legge 5 marzo 1982, n. 62, dispone che le Regioni, sentiti i Comuni, individuino mediante apposito piano le zone idonee ad effettuare lo smaltimento dei liquami e dei fanghi residuati dalle lavorazioni industriali e dai processi di depurazione;

d) eseguono le operazioni di rilevamento delle caratteristiche dei corpi idrici, su cui si fonda il piano regionale di risanamento.

Compiti limitati ha la *Provincia*, essenzialmente competente alla redazione del catasto di tutti gli scarichi, pubblici e privati. L'art. 14 della legge 8 giugno 1990 n. 142 affida alla *Pronuncia* la disciplina e il controllo degli scarichi che riguardino zone intercomunali o l'intero territorio comunale.

Rilevanti invece i compiti dei Comuni, singoli o associati, e delle comunità montane. Detti enti in particolare, esercitano il controllo su tutti gli scarichi, provvedono all'installazione e manutenzione della rete di monitoraggio, rilasciano le autorizzazioni allo scarico e la riscossione delle tariffe e tasse per l'inquinamento, gestiscono i servizi pubblici di acquedotto, fognatura, depurazione, delle acque, smaltimento dei fanghi industriali e degli impianti di trattamento.

Le autorità competenti al controllo qualitativo degli scarichi possono prescrivere l'installazione di strumenti per il controllo automatico degli scarichi potenzialmente pericolosi per la salute pubblica <sup>(13)</sup>.

Le analisi sono effettuate dai Presidi e Servizi multizonali del Servizio Sanitario Nazionale o, in mancanza, dai Laboratori provinciali di igiene e profilassi. Per i prelievi non è dovuto avviso <sup>(14)</sup>, mentre invece tale incombenza è richiesta per le analisi, alle quali l'interessato deve essere posto in grado di assistere <sup>(15)</sup> <sup>(16)</sup>.

<sup>(13)</sup> La potestà sindacale di prescrivere ex art. 10 della legge 24 dicembre 1979, n. 650, l'installazione di strumenti di controllo automatico degli scarichi potenzialmente pericolosi per la salute pubblica, ha fonte e funzione diversa da quella del Pretore penale, derivante dall'art. 219 c.p.p. Inoltre essa è rivolta alla tutela della salute pubblica; pertanto è legittima l'ordinanza sindacale che impone quelle apparecchiature a tutela dell'ambiente e della fauna ittica: TAR Friuli-Venezia Giulia, 21 ottobre 1988, n. 668, in F.A., 1989, 711.

<sup>(14)</sup> Corte cost., 13 luglio 1990, n. 330 in G.U.R.I., 27 luglio 1990, 1<sup>a</sup> Serie sp., n. 30; Cass. pen., 3<sup>a</sup>, 16 aprile 1988, Nasciuti; Id., 16 giugno 1988, n. 6966.

<sup>(15)</sup> Corte costituzionale, 15-28 luglio 1983, n. 248, che ha dichiarato incostituzionale a tali fini l'art. 15, comma 7<sup>o</sup>, Cass. pen., 3<sup>a</sup>, 1<sup>o</sup> aprile 1987, n. 3839 e Id., 1 maggio 1987, n. 5463 escludono che l'avviso debba essere effettuato con le formalità dell'art. 304-ter dell'allora vigente c.p.p. *Contra*, nel senso che, per quanto applicabile, deve trovare applicazione analogica l'art. 304-ter del c.p.p. anche con riferimento al tempo minimo di preavviso, ma con la precisazione che l'inosservanza di quella formalità non determina la nullità insanabile, Cass. pen., 3<sup>a</sup>, 10 febbraio 1988, n. 1708; Id., 8 aprile 1988, n. 4257; Id., 19 ottobre 1988, n. 10093. Mentre invece è sufficiente l'avviso ad un dipendente del titolare dell'impianto per Cass. pen., 3<sup>a</sup>, 10 maggio 1988, n. 5773. Non si applicano le disposizioni di cui all'art. 15 della legge 24 novembre 1981, n. 689, oltre tutto meno garantiste; Id., 30 gennaio 1989, Colombo. È stato comunque affermato che l'inutilizzabilità delle analisi ai fini penali per difetto del preventivo avviso all'imputato non comporta anche l'illegittimità dei provvedimenti sindacali di revoca delle autorizzazioni allo scarico che trovino il loro fondamento nei risultati delle analisi stesse: Cass. pen., 3<sup>a</sup>, 25 febbraio 1988, n. 2574. Inoltre, se il campione prelevato è facilmente deperibile, dev'essere redatto verbale delle operazioni o comunque devono essere registrati giorno e modalità di espletamento, pena l'inutilizzabilità delle analisi nel processo penale: Cass. pen., 3<sup>a</sup>, 16 giugno 1989, Niccolai. Per quanto riguarda le modalità di esecuzione dei prelievi dei campioni di acqua di scarico, mentre la Cassazione penale ha ritenuto che la scelta tra il metodo istantaneo e quello medio (di cui alle note in calce alla legge n. 319 del 1976), spetti alla discrezionalità dell'amministrazione in relazione al ciclo produttivo, ai tempi, modi, portata e durata degli scarichi (Cass., 3<sup>a</sup>, 20 giugno 1988, n. 7154), il Consiglio di Stato ha ritenuto sindacabile la scelta dell'amministrazione ed in concreto viziata perché non sostenuta da motivazione circa la preferenza per il metodo istantaneo (Cons. di Stato, V, 1<sup>o</sup> marzo 1989, n. 148, in F.I., 1990, III, 99). Infine Cass. pen., 3<sup>a</sup>, 13 gennaio 1988, n. 193, ha affermato la disapplicabilità della revoca dell'autorizzazione allo scarico, illegittima per il mancato avviso dell'espletamento delle analisi al titolare.

<sup>(16)</sup> Sulla responsabilità per omissione di atti d'ufficio del Sindaco che, in qualità di

→ Corte cost. 130  
6/4/93 m.

→ *Contra* Cass. SS. UU.  
3<sup>a</sup> sett. 1991 n. 8752  
(Corte cost. n. 434/90)

## § 5. LE CC.DD. TASSE SULL'INQUINAMENTO IDRICO.

La legge « Merli » ha istituito altresì il canone per il servizio di raccolta, depurazione e scarico delle acque di rifiuto (art. 16). Tale canone si divide in due parti: una (corrispondente al servizio di fognatura), determinata in rapporto alla quantità di acqua effettivamente scaricata; l'altra (relativa al servizio di depurazione) determinata in rapporto alla quantità e, per gli scarichi da insediamenti produttivi, alla qualità degli scarichi.

Inoltre a carico degli insediamenti produttivi la stessa legge ha istituito, fino alla data di attivazione dei dispositivi pubblici o privati volti al risanamento degli scarichi, una somma commisurata alla qualità e quantità dell'acqua restituita, anche in aggiunta al canone sopra menzionato a titolo di parziale compenso per i danni provocati dai propri scarichi (art. 18)<sup>(17)</sup>. L'applicazione concreta di quest'ultima misura ha avuto delle notevoli incertezze. Il Comitato interministeriale previsto dalla stessa legge ha adottato criteri mutevoli per la determinazione della somma in questione (delibere del 13 giugno 1977, del 22 giugno 1979 e dell'8 maggio 1980)<sup>(18)</sup>. Tale

ufficiale sanitario non adotta provvedimenti urgenti per fronteggiare fenomeni di inquinamento suscettibili di costituire pericolo per la salute pubblica, non solo quando c'è possibilità che insorga una specifica malattia, ma anche quando, per la quantità e qualità di sostanze tossiche presenti nelle acque, il fenomeno sia in grado di interessare l'intero complesso ambientale (fauna, flora, irrigazione), Cass., 21 giugno 1985, Puccini, in *Giust. pen.*, 1986, II, 1.

<sup>(17)</sup> Sull'insussistenza di tale obbligo aggiuntivo nel caso di documentata interruzione dell'attività dell'azienda per agitazioni sindacali, Cons. di Stato, Sez. 3, 12 luglio 1983, n. 451.

<sup>(18)</sup> TAR Lazio, II, 23 aprile 1988, n. 451, ha ritenuto legittime le menzionate deliberazioni del Comitato interministeriale di cui alla legge n. 319 del 1976, precisando che: sono configurabili posizioni di interesse legittimo rispetto ai criteri di determinazione degli importi che i complessi produttivi devono ai Comuni e consorzi a titolo di parziale compenso per i danni provocati dai propri scarichi; che le delibere stesse devono considerarsi, non provvedimenti legislativi delegati, ma semplici atti amministrativi generali da emanarsi entro un termine di natura ordinatoria; che l'art. 18 della legge n. 319 del 1976 rispetta l'art. 23 della Costituzione; che fino all'attivazione di adeguati dispositivi, idonei a ricondurre le effusioni entro i previsti limiti di tollerabilità ed accettabilità, il danno all'ambiente è presunto dalla stessa legge e non deve essere dimostrato dall'amministrazione; che legittimamente in quelle deliberazioni del Comitato viene mantenuta la distinzione degli insediamenti produttivi in tre categorie. Nello stesso senso Cons. St. V, 25 giugno 1990, n. 579, in *F.A.*, 1990, I, 1479.

situazione ha generato un « fenomeno diffuso di inadempienza a livello comunale » <sup>(19)</sup>.

Non ha avuto del resto applicazione più incoraggiante il canone per i servizi di fognatura e depurazione <sup>(20)</sup>.

#### § 6. NORME NAZIONALI SULLA QUALITÀ DELL'ACQUA.

Si è già osservato che il nostro ordinamento disciplina la materia della protezione dei corpi idrici essenzialmente con la fissazione di limiti d'accettabilità degli scarichi e con la sottoposizione di questi ultimi a procedimenti autorizzatori.

Peraltro in attuazione della direttiva C.E.E. n. 80/778 in materia di qualità delle acque destinate al consumo umano è stato emanato, ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987 n. 183, il D.P.R. 24 maggio 1988 n. 236. Il decreto stabilisce requisiti di qualità delle acque per la tutela della salute pubblica e per il miglioramento delle condizioni di vita, fissando parametri di concentrazione massima e valori guida (art. 3 e relativi allegati).

Inoltre lo stesso decreto individua *aree di salvaguardia delle risorse idriche* destinate al consumo umano, al fine di garantirne e migliorarne le qualità. Tali aree sono suddivise in: zone di tutela assoluta, zone di rispetto (entrambe riguardanti sorgenti pozzi e punti di presa) e zone di protezione (concernenti i bacini imbriferi e le aree di ricarica delle falde) (art. 4).

Per le *zone di tutela assoluta* e per quelle di rispetto, le norme fissano limiti minimi di estensione con l'individuazione delle attività ammesse e di quelle vietate. Per le *zone di protezione* possono essere adottate misure relative alla destinazione del territorio nonché limitazioni per gli insediamenti (art. 7).

Il decreto individua diverse competenze, ripartendole tra lo Stato (in relazione ai parametri di qualità ed alle norme tecniche) e le Regioni. Le competenze statali sono ripartite tra il Ministero della Sanità, dell'Ambiente e dei Lavori Pubblici.

<sup>(19)</sup> CAPRIA, *Directive ambientali*, cit. 16.

<sup>(20)</sup> Spetta al giudice ordinario la giurisdizione sulle opposizioni alle ingiunzioni di paga-

V. D.A. Comita sulle direttive  
alle Regioni, 13/12/87  
in G.U. 4/1/88 n° 3.

V. D.A. Sanità  
in acque destinate  
al consumo  
umano:  
26/3/81 in

G.U. 10/4/81 n° 84

e Coste wd. 507/81 (n. ord. 8)

V. D.A. Comita e Amb  
8/5/81 in G.U. 8/5/81  
n° 107 x Lombardia.

D.L. 18/11/81

n° 364

Rilevanti le competenze regionali, che si estendono dalle misure di emergenza per il soddisfacimento del fabbisogno idrico, all'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali, all'emanazione di disposizioni in deroga alle norme dello stesso decreto al fine di affrontare situazioni particolari dell'area interessata o meteorologiche o eccezionali di approvvigionamento, con determinati limiti, primo fra tutti il rispetto della salute pubblica (artt. 9 e 17). Ancora, le Regioni adottano, in caso di esercizio dei poteri di deroga, i *piani di intervento* per il superamento delle circostanze che hanno determinato l'intervento derogatorio (art. 18) e provvedono ancora ad individuare sia le aree di salvaguardia sia la disciplina delle attività e delle destinazioni ammissibili in dette aree.

L'altro aspetto rilevante delle competenze riguarda i controlli: essi si distinguono in esterni (effettuati da uffici del Servizio Sanitario Nazionale) ed interni (effettuati dal gestore dell'acquedotto) (artt. 11 ss.).

Particolari competenze sono affidate al Ministero della Sanità per il regime antiparassitari (art. 15). Da ultimo il Ministro ha emanato il D.M. 14 febbraio 1989, in G.U. 15 febbraio 1989, n. 38, per consentire determinate deroghe ai requisiti di qualità delle acque da parte delle Regioni ed i valori massimi ammissibili per gli antiparassitari.

Restano salve le competenze delle Regioni a statuto Speciale e delle Province di Trento e Bolzano.

Infine il decreto prevede sanzioni di carattere penale (salva che il fatto non costituisca più grave reato) e di carattere amministrativo per le violazioni alle proprie disposizioni.

Il citato decreto ha abrogato il D.P.C.M. 8 febbraio 1985, che definiva precedentemente le caratteristiche di qualità delle acque destinate al consumo umano, le frequenze di campionamento ed i metodi di analisi. Resta invece in vigore, in quanto compatibile, il D.P.R. 3 luglio 1982, n. 515, che divide le acque in tre categorie alle quali corrispondono trattamenti diversi, decreto modificato in parte dal decreto-legge 21 aprile 1989, n. 136.

L'emergenza derivante dall'inquinamento idrico per l'uso di diserbanti ha determinato l'emanazione di una serie di interventi legislativi urgenti, ultimo dei quali il decreto-legge 5 febbraio 1990, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 5 aprile 1990, n. 71, che modifica anche alcune disposizioni del citato D.P.R. n. 515 del 1982.

- D.L. 13/9/91 n. 297  
in G.U. 18/9/91 n.  
249.

- D.L. 20/1/92 n. 13  
in G.U. 20/1/92 n. 15  
ed in D.A. Sanità  
20/1/92.

- D.L. 17/3/92 n. 235  
in G.U. 20/3/92 n.  
68.

- D.L. 20/5/92 n. 201  
in G.U. 20/5/92 n. 117  
non conv.

- D.L. 20/7/92 n. 344  
in G.U. 20/7/92  
n. 170

## § 7. ACQUE MARINE.

«La legge 10 maggio 1976, n. 319, contiene anche, all'art. 11, disposizioni relative allo scarico diretto nelle acque del mare. Secondo il paradigma tipico di quella legge, detti scarichi sono soggetti ad autorizzazione, che è rilasciata dalla Regione, ferme restando le competenze dell'autorità marittima, connesse con la disciplina dei beni demaniali e della navigazione.

Lo stesso art. 11 richiede l'autorizzazione per lo scarico in mare da navi ed aereomobili. Il provvedimento è di competenza del Ministro dell'Ambiente, previa istruttoria dell'amministrazione periferica del Ministero della Marina Mercantile. Esso è regolato dalle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia<sup>(21)</sup>.

Successivamente la legge 31 dicembre 1982, n. 979, recante *Disposizioni per la difesa del mare*, ferme restando le disposizioni sopra citate, agli artt. 11 e ss. ha dettato disposizioni in ordine allo scarico in mare di particolari sostanze, quali gli idrocarburi ed altri elementi nocivi all'ambiente marino, indicati nell'allegato alla stessa legge<sup>(22)</sup>.

Il divieto riguarda il versamento nell'ambito delle acque territoriali ed interne, qualunque sia la nazionalità della nave. Alle navi di nazionalità italiana inoltre è fatto divieto di scaricare le predette sostanze anche al di fuori delle acque territoriali.

La legge prevede sanzioni di carattere penale per il comandante e per il proprietario o armatore della nave, nelle ipotesi di concorso di questi ultimi (art. 20). Alle predette sanzioni penali si ricollegano anche sanzioni amministrative accessorie.

Gli artt. 21 e 22 prevedono inoltre la responsabilità civile del comandante, proprietario o armatore, oltre che per il risarcimento dovuto a singoli, per il danno causato alle risorse marine e per le spese del disinquinamento,

mento per canoni, diritti o compensi per danni derivanti da scarichi industriali, Cons. di Stato, 18 maggio 1987, n. 305; id. 25 giugno 1990, n. 579, cit., che qualifica tali entrate come tributarie a prescindere dall'uso del servizio di fognatura.

<sup>(21)</sup> Convenzioni di Bruxelles 29 novembre 1969 (con relativo protocollo di Londra del 19 novembre 1976) e 18 dicembre 1971. Per l'esecuzione di dette convenzioni sono state emanate la legge 6 aprile 1977, n. 185, il D.P.R. 27 maggio 1978, n. 504, e la legge 25 gennaio 1983, n. 39.

<sup>(22)</sup> Sulla legittimità della legge, Corte cost., 15 novembre 1988, n. 1031 in *Cons. St.*, 1988, II, 2054.

espressamente legittimando lo Stato a costituirsi parte civile nei relativi processi penali.

Sempre con riferimento alle acque marine, ma specificamente in relazione alla balneazione, il D.P.R. 8 giugno 1982, n. 470, ha fissato alcuni parametri per la determinazione della qualità dell'acqua a tali fini, salvo il potere di deroga dello Stato, di competenza del Ministro della Sanità.

Spettano allo Stato, oltre a tale competenza in deroga, la funzione di indirizzo e coordinamento nonché quella di modificazione delle tabelle parametriche, deve anche tenersi presente l'intervento del legislatore per abbassare la soglia dei parametri di qualità delle acque in relazione al fenomeno dell'eutrofizzazione (decreto legge 14 maggio 1988, n. 155, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 1988, n. 217 (il termine di vigenza dei parametri più ridotti è stato prorogato di altri due anni in attuazione della revisione della normativa C.E.E n° 76/160 dal decreto legge 5 febbraio 1990 n. 16, convertito in legge.

Spettano alle Regioni le competenze più rilevanti sotto il profilo programmatico ed operativo.

Ai Comuni compete invece il controllo e la delimitazione delle zone nelle quali è vietata la balneazione, con apposizione di specifica segnalazione.

#### § 8. DETERGENTI.

Strettamente collegata con le disposizioni sulla qualità delle acque, ed in particolare di quelle marine, è la normativa sui detersivi.

Già con l'art. 2-bis del decreto-legge 30 dicembre 1981, n. 801, convertito con modificazioni nella legge 5 marzo 1982, n. 62, era stato fissato il limite dei componenti di fosforo nei detersivi per bucato nel 6,5%. Veniva rimesso al Ministro della Sanità di disporre l'ulteriore riduzione al 5% di detto quantitativo. Venivano anche posti oneri di specificazione del contenuto del prodotto nelle etichette e si affidava ai sindaci la competenza in ordine al controllo delle prescrizioni in materia, competenza da esercitare avvalendosi delle strutture delle Unità Sanitarie Locali e dei presidi multizonali, operanti di concerto con i nuclei antisofisticazioni dello Stato.

La legge 26 aprile 1983, n. 136, da un lato completa le previsioni del

*modificata dalla legge 27/1/82 n° 98  
in attuazione delle direttive comunitarie 73/405  
82/242 e 82/243.*

*DL 13/9/84 n° 297  
in G.U. 18/9/84 n° 219*

citato decreto-legge 30 dicembre 1981, n. 801, dall'altro estende la disciplina in via generale ai detersivi o detergenti, di cui fornisce anche la definizione legale nell'art. 1.

L'art. 2, in particolare, vieta la produzione, la detenzione, l'immissione in commercio, l'introduzione nel territorio dello Stato e l'uso da parte di stabilimenti industriali ed esercizi pubblici di detersivi, quando la biodegradabilità media dei componenti sia inferiore al 90%. È in ogni caso vietata l'utilizzazione di sostanze che possano arrecare danno alla salute dell'uomo, degli animali e delle piante e più in generale all'equilibrio dell'ambiente.

I contravventori sono puniti, ove il fatto non costituisca più grave reato, con l'arresto fino a sei mesi e l'ammenda da £. 2.000.000. a £. 20.000.000.

Inoltre l'art. 5 sottopone ad *autorizzazione* del sindaco l'esercizio di stabilimenti di produzione, preparazione e confezionamento di detersivi, da rilasciarsi previo accertamento dell'adozione di idonee cautele per la salvaguardia dell'ambiente. I contravventori sono puniti con una sanzione amministrativa.

L'art. 7 completa l'onere di informazione tramite le etichette, prevedendo delle sanzioni amministrative in caso di inosservanza.

Infine di particolare rilievo è il potere di sequestro dei prodotti non rispondenti alle previsioni della stessa legge n. 136 del 1983 e del decreto-legge 30 dicembre 1981, n. 801, convertito con modificazioni nella legge 5 marzo 1982, n. 62.

Il regolamento per l'esecuzione della legge n. 136 del 1983 è stato emanato col D.P.R. 5 aprile 1989, n. 250<sup>(23)</sup>.

Più recentemente il fenomeno dell'eutrofizzazione ha imposto interventi urgenti del legislatore. In tale ottica il fenomeno stesso è stato affrontato non nella sola prospettiva del contenuto delle sostanze inquinanti nei detersivi, ma nel più ampio quadro delle attività alle quali l'eutrofizzazione può ricollegarsi: insediamenti abitativi, imprese agricole ed industriali. Dal decreto-legge 25 novembre 1985 n. 667, convertito con modificazioni nella legge 24 gennaio 1986, n. 7, sono stati fissati nuovi limiti di concentrazione di fosforo in relazione ai vari prodotti detergenti, attribuendo al Ministro della

<sup>(23)</sup> V. circolare Ministero della Sanità, 12 dicembre 1989 n. 34, in G.U. del 28 dicembre 1989, Serie Gen., n. 301, p. 42.

el D. M. Sanità  
25/6/82 in G.U.  
18/7/82 n. 168  
fina ~~è~~ il metodo  
di determinazione  
della percentuale  
di biodegradabilità

Sanità il potere di determinare con proprio decreto le ulteriori riduzioni in prospettiva della eliminazione totale di detta sostanza (art. 2, 3 comma 5, 6 comma 2, e 7).

Gli artt. 5 e 6 prevedono che il Ministro della Sanità predisponga un *piano di monitoraggio* sulla produzione, sull'impiego e diffusione delle sostanze in questione ed un *piano di monitoraggio* sullo stato di eutrofizzazione delle acque, presentando periodicamente al Parlamento una relazione sui risultati del monitoraggio.

Al Ministro dell'Ambiente viene altresì riconosciuto il potere di emettere ordinanze anche in deroga alle prescrizioni della legge, ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, per evitare rischi alla salute pubblica ed all'ambiente (art. 6, comma 3).

La vigilanza per l'applicazione della legge è affidata al Sindaco, che si avvale dei servizi delle Unità Sanitarie Locali, dei presidi multizonali o, in mancanza, dei laboratori provinciali di igiene e profilassi (art. 13).

Sanzioni penali sono previste per le violazioni dei limiti alla concentrazione di fosforo nei detersivi, per l'inosservanza delle disposizioni sull'etichettatura e sulla pubblicità dei prodotti (art. 14).

Con D.M. 22 giugno 1989 n. 295 è stato emanato il regolamento per la disciplina dei finanziamenti previsti dal decreto legge n. 667 del 1985<sup>(24)</sup>.

Disposizioni urgenti per il monitoraggio e la lotta all'eutrofizzazione nel mare Adriatico sono state emanate con decreto-legge 13 giugno 1989, n. 227, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 1989, n. 283.

Il fenomeno dell'eutrofizzazione delle alghe ha imposto interventi ripetuti, tra i quali possono ricordarsi: la deliberazione 18 ottobre 1988, in G.U. 11 novembre 1988 n. 265, della Conferenza interregionale permanente per il risanamento e la tutela del bacino idrografico del fiume Po; il D.P.C.M. 27 luglio 1989, in G.U. 3 novembre 1989 n. 257, per la realizzazione della rete di monitoraggio ed elaborazione dei dati del Mare Adriatico; la legge 19 marzo 1990, n. 57, che istituisce l'Autorità per l'Adriatico.

<sup>(24)</sup> Sulla spettanza allo Stato della competenza a deliberare sulle istanze di finanziamento in relazione all'eutrofizzazione delle acque marine proposte dalle Province Autonome di Trento e Bolzano: Corte costituzionale, 4-14 luglio 1988, n. 800, in G.U., 20 luglio 1988, 1<sup>a</sup> Serie speciale n. 29, 20.

§ 9. LE DIRETTIVE COMUNITARIE.

Particolarmente intesa è la produzione normativa della Comunità Europea in funzione della difesa delle acque dall'inquinamento (25).

Di carattere generale, con riferimento allo scarico di sostanze pericolose nelle acque, è la direttiva n. 76/464 del Consiglio del 4 maggio 1976 (26), completata - con riferimento alle acque sotterranee, dalla direttiva n. 80/68 del Consiglio del 17 dicembre 1979 (27) e - con riferimento a singole sostanze inquinanti - n. 82/176 (mercurio) e nn. 78/176 del 20 febbraio 1978, 82/883 del 3 dicembre 1982, 83/29 del 24 gennaio 1983 e 89/428 del 21 giugno 1989 (biossido di titanio) (28).

Direttive più specifiche tendono invece a garantire determinati standard qualitativi in relazione alle diverse utilizzazioni delle acque.

Così alla protezione ed al miglioramento delle condizioni ambientali degli organismi marini sono rivolte le direttive n. 78/659 del Consiglio del 18 luglio 1978 sulla idoneità alla vita dei pesci, come modificato dall'Atto di adesione della Grecia in G.U.C.E. n. L291 del 19 novembre 1979); n. 79/923 del Consiglio del 30 ottobre 1979 sulle acque destinate alla molluschicoltura (29).

Alla qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile si riferiscono le direttive nn. 75/440 del Consiglio in data 16 giugno 1975 e 79/869 del Consiglio in data 9 ottobre 1979 (30). Alle acque minerali si applica la direttiva n. 80/777 del Consiglio del 15 luglio 1980 (31).

(25) In generale sulle direttive comunitarie in materia di acque: CURTI GIALDINO, *Ambiente, Il Diritto della Comunità Europea*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1988, Vol. II, 10 ss. ed ivi ampi riferimenti bibliografici; Pleinevaux, *La politica dell'ambiente*, in *Manuale di diritto comunitario*, a cura di E. Pennacchini, R. Monaco, L. Ferrari Bravo, UTET, 1984, II, 701 ss.; inoltre, anche con riguardo allo stato di attuazione della relativa normazione in Italia, CAPRIA, *Direttive ambientali*, cit., 20 e ss.

(26) In G.U.C.E. n. L 129 del 1976.

(27) In G.U.C.E. n. L 20 del 26 gennaio 1980.

(28) Rispettivamente in G.U.C.E. n. L 54 del 25 febbraio 1978 e n. L 32 del 3 febbraio 1983.

(29) Rispettivamente in G.U.C.E. n. L222 del 14 agosto 1979 e n. L 281 del 10 novembre 1979.

(30) Rispettivamente in G.U.C.E. n. L 94 del 25 luglio 1975 e L 271 del 29 ottobre 1979 ed in G.U.C.E. n. L281 del 10 novembre 1979.

(31) In G.U.C.E. n. L 229 del 30 agosto 1980.

D. Leg. 27/1/82 n. 13  
e 27/1/82 n. 131  
n. 34

direttiva 75/19/83 n. 83/513  
CEE nel Consiglio  
caduto in F.L. 1891/17  
322 ed in bibliografia  
e fin.

D. Leg. 25/1/82 n. 130  
e 27/1/82 n. 131  
in G.L. 10/2/82  
n. 34

Inoltre in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1988, Vol. II, 10 ss. ed ivi ampi riferimenti bibliografici; Pleinevaux, *La politica dell'ambiente*, in *Manuale di diritto comunitario*, a cura di E. Pennacchini, R. Monaco, L. Ferrari Bravo, UTET, 1984, II, 701 ss.; inoltre, anche con riguardo allo stato di attuazione della relativa normazione in Italia, CAPRIA, *Direttive ambientali*, cit., 20 e ss.

La direttiva del Consiglio n. 80/778 del 15 luglio 1980 riguarda le acque destinate, nello stato in cui si trovano o dopo trattamento nell'industria alimentare, al consumo umano <sup>(32)</sup>.

La direttiva del Consiglio n. 76/160 dell'8 dicembre 1975 si riferisce alle acque di balneazione <sup>(33)</sup>.

Numerose direttive, infine, ha emanato la Comunità per il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri con riferimento ai detersivi. Possono ricordarsi in particolare le direttive del Consiglio nn. 73/404 e 73/405 del 22 novembre 1973 <sup>(34)</sup>, 82/242 e 82/243 del 31 marzo 1982, citate a pag. 157-5.

*Al trattamento delle acque reflue urbane si riferisce la Direttiva Com. CEE n. G.U.C.E. n. 91/271/CEE del 21/11/1991 n. 53, 2ª s. sp. e 26/11/83 n. 83/413 (R.L. 129/83, 322).*

#### § 10. LE SANZIONI PENALI DELLA « LEGGE MERLI ».

A parte le sanzioni penali contenute nelle singole disposizioni speciali, la « legge Merli » contiene una serie di previsioni sanzionatorie per reprimere le violazioni delle norme che regolano gli scarichi <sup>(35)</sup>.

L'art. 21, in particolare configura come contravvenzione l'effettuazione di scarico senza autorizzazione (comma 1) ed il superamento dei limiti di accettabilità dello scarico stesso (comma 3). La giurisprudenza ha chiarito che tali previsioni, oltre a non comportare l'abrogazione dell'art. 635 del Codice penale <sup>(36)</sup>, integrano fattispecie diverse di reato tra le quali vi è quindi concorso <sup>(37)</sup>. La contravvenzione di cui al terzo comma dell'art. 21 si deve intendere realizzata anche quando non siano rispettati i limiti di accettabilità previsti dall'amministrazione <sup>(38)</sup>.

Alla mancanza di autorizzazione la giurisprudenza ha parificato la manca-

<sup>(32)</sup> In G.U.C.E. n. L 229 del 30 agosto 1980.

<sup>(33)</sup> In G.U.C.E. n. L 31 del 5 febbraio 1976.

<sup>(34)</sup> In G.U.C.E. n. L 347 del 17 dicembre 1973.

<sup>(35)</sup> Sul tema generale della responsabilità da inquinamento, AMENDOLA, *La tutela penale dell'inquinamento idrico*, Giuffrè, 1988.

<sup>(36)</sup> Cass. pen., 3ª, 30 giugno 1988, Munari.

<sup>(37)</sup> Cass. pen., 3ª, 1º dicembre 1988, Scattolin; Id. 14 aprile 1976, n. 736; Id., 24 febbraio 1987, n. 252; Id., 23 marzo 1987, n. 3623; Id., 2ª, 18 febbraio 1988, n. 2055; Id., 3ª, 19 maggio 1988, n. 6125. La mancanza di autorizzazione è sanzionata dai primi due commi dell'art. 21 e dell'art. 23; Id., 2ª, 18 febbraio 1988, n. 2055.

<sup>(38)</sup> Cass. pen., 3ª, 26 aprile 1988, n. 5032.

ta richiesta di autorizzazione alla domanda non veridica o comunque rivolta ad autorità incompetente o irrituale per altri motivi <sup>(39)</sup>.

Soggetto tenuto a chiedere l'autorizzazione e quindi responsabile penalmente è il titolare dell'insediamento o chi ne fa le veci, non chi provvede materialmente alle operazioni di scarico <sup>(40)</sup>. Nei grossi complessi industriali, peraltro, la responsabilità incombe sul soggetto preposto ai singoli rami o servizi, ferma restando la possibilità della concorrente responsabilità del titolare ove ne sussistano i presupposti <sup>(41)</sup>.

L'obbligo di richiedere l'autorizzazione sussiste anche quando lo scarico preesistente debba mutare le sue caratteristiche quantitative o qualitative per effetto di ristrutturazione, ampliamento, diversa destinazione o trasferimento ad altra sede. In caso di inottemperanza il titolare dello scarico è soggetto alle sanzioni di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 21 <sup>(42)</sup>. In ogni caso la qualificazione di uno scarico come nuovo, ai fini della responsabilità penale, viene attribuita dal giudice in base alle caratteristiche obiettive dello scarico, a prescindere dalla « certificazione di novità dello scarico » non rilasciata dall'amministrazione proprio per la mancata richiesta di autorizzazione da parte dell'interessato <sup>(43)</sup>.

L'autorizzazione allo scarico costituisce presupposto dell'autorizzazione sanitaria per la produzione ed il deposito di sostanze alimentari, di cui all'art. 27 del D.P.R. 26 marzo 1980, n. 327, contenente il regolamento di attuazione della legge 30 aprile 1962, n. 283 <sup>(44)</sup>.

<sup>(39)</sup> Cass. pen., 3<sup>a</sup>, 14 aprile 1989, n. 5672.

<sup>(40)</sup> Cass. pen., 3<sup>a</sup>, 1<sup>a</sup> aprile 1987, Grasso.

<sup>(41)</sup> Cass. pen., 24 aprile 1987, Berti, che afferma anche la configurabilità di una responsabilità del titolare dell'impianto diviso in caso di inidoneità del soggetto prescelto, valutata con giudizio *ex ante*, oppure di interferenza nell'attività di quest'ultimo da parte del titolare. Per l'ipotesi di gestione societaria, Id., 7 settembre 1987, Baruchello; Id., 30 gennaio 1989, Colombo, che richiama la responsabilità dell'amministratore delegato, del direttore generale, colui che sia specificamente preposto a tale compito. In caso di Consorzio privato o pubblico di depurazione il responsabile del Consorzio è tenuto ad accertare che i singoli scarichi gravanti sull'impianto di depurazione siano conformi alle prescrizioni di legge e non determinino condizioni di incapacità dell'impianto consortile; Cass. pen., 3<sup>a</sup>, 4 giugno 1987, Carniel.

<sup>(42)</sup> Cass. pen., 3<sup>a</sup>, 14 aprile 1989, Antonucci.

<sup>(43)</sup> Cass. ult. cit.

<sup>(44)</sup> Risponde pertanto del reato di abuso, innominato di atti d'ufficio il Sindaco che rilascia l'autorizzazione sanitaria in assenza di quella allo scarico o comunque senza aver prima accertato i requisiti attinenti alla depurazione delle acque, Cass. pen., 3<sup>a</sup>, 8 maggio 1987, Marzufero.

V. Con. pen. SS 00  
12/2/83  
Tognoli, in E.C.  
1983, II,  
406.

L'elemento materiale del reato (inquinamento o aumento dell'inquinamento) deve essere accertato con riguardo alle acque reflue non al corpo idrico recettore <sup>(45)</sup>.

Il reato di superamento dei limiti di accettabilità degli scarichi ha natura permanente <sup>(46)</sup>.

#### § 11. LA LEGISLAZIONE REGIONALE.

La legislazione regionale in materia di tutela delle acque dall'inquinamento è particolarmente cospicua. Peraltro le regioni hanno seguito metodi diversi, talora limitandosi a dettare regole di organizzazione degli uffici o modalità di erogazione dei contributi alle attività di disinquinamento, talaltra disciplinando in termini più organici, anche sostanziali, la materia. Ne consegue che una trattazione unitaria della legislazione regionale in materia è problematica.

Tra le Regioni a statuto speciale, che godono di maggiore autonomia normativa, vanno ricordate in particolare: la Regione Sicilia, che ha affrontato il problema della tutela dei corpi idrici nel più ampio contesto della tutela dell'ambiente: leggi regionali 18 giugno 1977, n. 39; 4 agosto 1980, n. 78; 30 dicembre 1980, n. 161; 29 dicembre 1981, n. 181. Tali disposizioni regionali attengono sia alla disciplina sostanziale della materia della tutela dell'ambiente nei suoi vari aspetti, sia l'aspetto organizzativo ed all'individuazione delle competenze.

Contenuto complesso ha anche la legislazione della Provincia Autonoma di Trento. Così, alla tutela dell'acqua, oltre che dell'aria, dall'inquinamento, sono rivolte le leggi provinciali 18 novembre 1978, n. 47 <sup>(47)</sup> e 11 gennaio 1982, n. 1, che specificano la portata dei precetti nazionali e dettano anche delle disposizioni di carattere organizzativo. Con la legge provinciale 27 febbraio 1986, n. 4 è stato approvato il Piano provinciale di risanamento

<sup>(45)</sup> Id., 19 maggio 1988, n. 6108.

<sup>(46)</sup> Id., 21 luglio 1988, Mattuizzi.

<sup>(47)</sup> La legge provinciale Trento 18 novembre 1978, n. 47, è stata emanata nell'esercizio di una competenza legislativa secondaria; pertanto è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della stessa legge provinciale e delle successive 20 giugno 1980, n. 18 e 11 gennaio 1982, n. 1, per contrasto con la normativa statale, Cons. di Stato, 4, 24 giugno 1985, n. 244.

delle acque. Con Decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Trento è stato poi adottato il regolamento di esecuzione delle leggi provinciali nn. 47 del 1978, 29 del 1982 (relativa ai rifiuti solidi urbani) e 4 del 1986. Con D.P.G.P. 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl., è stato emanato il testo unico delle leggi provinciali concernenti la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti. Il T.U. è stato modificato con leggi provinciali 25 luglio 1988, n. 22 (pubblicato in G.U. 12 novembre 1988, 3ª serie speciale n. 46) e 15 gennaio 1990, n. 3 (pubblicata in G.U. 25 agosto 1990, n. 33).

Per prevenire l'inquinamento idrico, la Provincia di Bolzano ha dettato norme per i serbatoi di materiale inquinante, con legge provinciale 6 settembre 1973, n. 63<sup>(48)</sup> e con il relativo regolamento approvato con D.P.G.P. 29 gennaio 1980, n. 3, modificato dal decreto 18 maggio 1989, n. 10 (in G.U. 20 gennaio 1990, 3ª serie speciale, n. 2).

Quanto alla Val d'Aosta, la Regione è essenzialmente intervenuta con leggi di finanziamento per la realizzazione di opere di depurazione e di collettori fognanti in attuazione di un piano regionale di risanamento (leggi regionali 20 dicembre 1980, n. 71 e 6 agosto 1985, n. 61).

Il Friuli-Venezia Giulia, con le leggi regionali 16 agosto 1979 n. 21 e 16 agosto 1979 n. 42 e successive modificazioni, ha disposto il rilevamento delle risorse idriche comunali e delle loro condizioni igieniche. Con legge regionale 3 novembre 1979, n. 61, ha determinato le tariffe di cui agli artt. 16 e 17 della legge n. 319 del 1976. Con legge 13 luglio 1981, n. 45, la Regione ha poi disposto in ordine all'organizzazione dell'amministrazione in questo settore, in vista di un intervento pianificato di risanamento e tutela delle acque. La stessa Regione ha emanato la legge 28 agosto 1989, n. 22 per favorire gli interventi diretti a contrastare l'eutrofizzazione del mare Adriatico.

La Regione Sardegna aveva provveduto con legge 20 aprile 1985, n. 6, modificata dalla legge 1º agosto 1973, n. 16, a definire il concetto di inquina-

<sup>(48)</sup> La tutela delle acque dall'inquinamento rientra nelle materie statutarie «urbanistica e lavori pubblici di interesse provinciale», nelle quali la Provincia Autonoma di Bolzano dispone di competenza legislativa primaria; pertanto è manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità degli artt. 13 e 23 della legge provinciale 6 settembre 1973, n. 63 in riferimento agli artt. 9 e 5 del T.U. dello Statuto del Trentino-Alto Adige (approvato con D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), nella parte in cui danno copertura ad un regolamento provinciale confliggente con i principi della legge statale in materia di qualificazione degli insediamenti civili e produttivi, Cons. di Stato, 5, 18 novembre 1982, n. 797.

mento delle acque, imponendo la necessità di autorizzazione e di limiti di accettabilità per gli scarichi. Con regolamento regionale 2 luglio 1986, pubblicato nella G.U. 29 novembre 1986, 3ª serie speciale n. 46, sono state emanate nuove norme di esecuzione della predetta legge.

Quanto alle Regioni ordinarie, la legislazione si è generalmente limitata a regolare i finanziamenti alle imprese previsti dalla legge n. 319 del 1976 (art. 20) e quelli alle Province per la redazione del catasto degli scarichi, di cui all'art. 5 della stessa legge.

La Regione Abruzzo ha provveduto ai contributi con legge 9 settembre 1981, n. 40. La stessa Regione ha emanato: la legge 15 settembre 1981, n. 43, per disciplinare gli scarichi della pubblica fognatura quale tratto essenziale del piano di risanamento regionale delle acque; la legge 16 dicembre 1982, n. 90 (v. anche la legge regionale 11 giugno 1986, n. 19), per la tutela del patrimonio idrico, in attuazione della legge n. 319 del 1976; le leggi 22 dicembre 1984, n. 85, 12 dicembre 1985, n. 69 e 14 novembre 1986, n. 65, per lo smaltimento delle acque di vegetazione prodotte dai frantoi oleari.

La Regione Basilicata ha emanato la legge 29 maggio 1980, n. 47, per la determinazione di canoni per i servizi di raccolta e depurazione degli scarichi di insediamenti civili ed industriali.

La Regione Emilia-Romagna ha emanato le leggi 24 marzo 1975, n. 19, e 19 aprile 1975, n. 26, per contribuire rispettivamente, alla costruzione di reti di monitoraggio provinciale per il rilevamento dell'inquinamento idrico ed atmosferico ed alla realizzazione di impianti di depurazione delle acque da parte dei Comuni e loro Consorzi. Una disciplina più organica degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in queste ultime, così come del trasporto di liquami e acque reflue di insediamenti civili ed industriali è contenuta nelle leggi regionali 29 gennaio 1983, n. 7; 23 marzo 1984, n. 13 e 28 novembre 1986, n. 42. Quest'ultima legge contiene anche disposizioni organizzative e di contenimento dell'eutrofizzazione.

La Regione Lazio ha provveduto ai contributi ai Comuni e Consorzi di Comuni con legge regionale 9 novembre 1981, n. 30 ed ai finanziamenti alle imprese per la realizzazione degli impianti depurativi con legge 15 aprile 1985, n. 41. La stessa Regione ha fissato le modalità di denuncia degli scarichi e le relative tariffe con legge 1º ottobre 1979, n. 81, come modifica-

to con legge 6 giugno 1980, n. 53, ed ha regolamentato gli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili con le leggi 15 settembre 1982, n. 41 e 19 maggio 1983, n. 34 (ma per le deroghe v. l.r. 12 dicembre 1987, n. 60). Agli scarichi delle imprese agricole è poi rivolta la legge 20 giugno 1984, n. 30, come modificata dalla legge 16 novembre 1988, n. 71.

Così ancora ha disposto la Regione Liguria, con leggi regionali 31 luglio 1974, n. 22; 2 febbraio 1982, n. 7; 26 luglio 1988, n. 37. La stessa Regione, con legge 1° settembre 1982, n. 38, ha dettato la disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature. La stessa Regione ha anche designato con legge 23 aprile 1981 l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione agli scarichi diretti nelle acque del mare. Con legge regionale 8 gennaio 1988, n. 1, la stessa Regione ha dettato disposizioni sugli scarichi dei frantoi oleari. Interventi urgenti per la prevenzione dell'inquinamento e per l'approvvigionamento idrico sono state dettate con legge provinciale 5 settembre 1988, n. 37.

Così, la Lombardia, che già aveva adottato la legge regionale 19 agosto 1974, n. 48, di generale disciplina degli scarichi nei corpi idrici<sup>(49)</sup>, ha emanato al predetto scopo la legge 30 aprile 1980, n. 47; ma ha anche dettato delle disposizioni di carattere organizzativo per la rilevazione dei corpi idrici e per la pianificazione degli interventi necessari (legge regionale 20 marzo 1980, n. 32). La stessa Regione ha inoltre inserito la realizzazione degli impianti di depurazione nel Piano degli interventi urgenti nel settore del disinquinamento, di cui alle leggi regionali 28 aprile 1984, n. 23, e 30 dicembre 1985, n. 86. Si veda anche la l.r. 26 marzo 1990 n. 20.

La Regione Molise ha provveduto con legge 29 dicembre 1978, n. 34, al finanziamento di una programma triennale di reti idriche e fognanti nonché di impianti di depurazione. Ha inoltre emanato norme per la integrazione e l'attuazione della normativa statale con le leggi 21 maggio 1980, n. 17 (censimento e catasto delle acque), 3 giugno 1980, n. 27 e n. 28 (rispettivamente sullo smaltimento di liquami e fanghi e sulle tariffe comunali di fognatura e depurazione).

Allo stesso fine la Regione Piemonte ha emanato in successione le leggi 19 gennaio 1981, n. 4; 27 agosto 1982, n. 23; 18 aprile 1989, n. 22. La

<sup>(49)</sup> La Corte costituzionale, con sentenza 14 luglio 1983, n. 225, ha rigettato le eccezioni di incostituzionalità sollevate con riferimento agli artt. 14 e 15 della legge regionale Lombardia 19 agosto 1974, n. 48.

stessa Regione aveva in precedenza emanato la legge 8 novembre 1974, n. 32, e successive modificazioni, per disciplinare gli scarichi delle attività produttive.

La Regione Puglia ha emanato le leggi 21 maggio 1975, n. 42, che — nel più ampio contesto del controllo e della prevenzione degli inquinamenti — prevede l'approvazione di un piano di rilevamento delle varie fonti di inquinamento, tra le quali quelle riguardanti le acque costiere, le acque superficiali e profonde, e 6 marzo 1979, n. 13, per la realizzazione degli impianti di depurazione dei liquami di fogna e per l'utilizzazione delle acque reflue a scopo irriguo.

La Regione Toscana ha disposto sui contributi con leggi regionali 15 maggio 1980, n. 53 e 14 aprile 1982, n. 31. Con legge 27 maggio 1974, n. 22, la Regione aveva già delineato gli interventi per l'utilizzazione delle acque e per lo smaltimento delle acque di rifiuto; aveva inoltre dettato norme di organizzazione con la legge 15 maggio 1980, n. 53.

La Regione Umbria ha emanato la legge 22 gennaio 1979, n. 9 di integrazione ed attuazione della legge n. 319 del 1976, e la legge 29 maggio 1980, n. 61, per favorire, con l'erogazione di contributi in conto capitale, la realizzazione o la modificazione degli impianti di raccolta e smaltimento dei rifiuti liquidi.

La Regione Veneto si avvantaggia di una legislazione organica, comprendente sia norme di finanziamento e contribuzione per gli impianti di depurazione (leggi regionali 31 gennaio 1974, n. 14; 19 aprile 1976, n. 26; 20 marzo 1975, n. 29; 29 aprile 1975, n. 44), sia disposizioni particolari (legge regionale 24 agosto 1979, n. 64, sulla tutela di Venezia e del suo territorio dall'inquinamento delle acque), sia precetti di carattere generale, tendenti all'integrazione delle leggi statali in materia (leggi regionali 7 settembre 1979, n. 71; 3 aprile 1980, n. 22; 11 aprile 1980, n. 26; 6 giugno 1980, n. 86). Fondamentale, inoltre, per la considerazione complessiva dell'ambiente, oltre che delle risorse idriche, (artt. 59 e 60), la citata legge 16 aprile 1985, n. 33).

## § 12. PROSPETTIVE DI RIFORMA DEL SETTORE.

Il sistema legislativo statale di tutela delle acque, imperniato sulla « leg-

ge Merli », dimostra ormai dei limiti, collegati alla complessità dei problemi manifestatisi nel corso degli anni successivi all'emanazione di quella legge. Del resto l'esigenza di una riforma normativa è rafforzata dalla comune constatazione della preoccupante situazione in cui versa la risorsa acqua, fino a pochi anni fa considerata inesauribile.

Testimonianza dell'attenzione con la quale il problema è seguito in sede politica è costituita dalla presentazione di una proposta di legge volta a disciplinare il « ciclo integrale » dell'acqua, dalla distribuzione, alla depurazione, alle fognature, al fine di garantire una gestione efficiente ed economica del servizio idrico. La riforma è attualmente all'esame della Camera dei Deputati (atto n. 4228-ter, relatore Galli) e rappresenta un completamento della legge 18 maggio 1989, n. 183, sulla difesa del suolo, di cui si dirà nel prossimo capitolo (p. 171 ss.).

Il nuovo sistema dovrebbe basarsi: sull'adeguamento dei livelli tariffari, in modo da garantirne la gestione in equilibrio; costituzione di Consorzi idrici obbligatori tra i Comuni per una gestione integrale del ciclo dell'acqua in un ambito ottimale di almeno trecentomila abitanti; ingresso dei privati nella gestione del servizio sulla base di concessione o di partecipazione a società miste pubblico-private; eliminazione della gestione da parte delle Aziende municipalizzate. Si prevede inoltre un piano di investimenti destinato alla realizzazione di nuove opere ed agli interventi di gestione per la riduzione delle perdite.

V. p. 182

v. D. P. 8/4/83  
n. 107 → 84.  
dell'8/4/83  
n. 82 (art. 21).

## CAPITOLO IV

## LA DIFESA DEL SUOLO

(assetto organizzativo e funzionale)

SOMMARIO: § 1. Le calamità naturali e il difficile cammino dagli interventi di emergenza alla tutela preventiva e programmata. — § 2. La legge per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo (legge 18 maggio 1989, n. 183): a) elementi caratterizzanti e finalità. — § 3. (segue) b) gli ambiti di intervento. — § 4. (segue) c) la pianificazione: criteri di massima, piani di bacino e programmi di attuazione. — § 5. (segue) d) la nuova organizzazione amministrativa per la tutela del suolo. Le autorità di bacino. — § 6. Prospettive di riforma. — § 7. Cenni di legislazione regionale.

§ 1. LE CALAMITÀ NATURALI ED IL DIFFICILE CAMMINO DAGLI INTERVENTI DI EMERGENZA ALLA TUTELA PREVENTIVA E PROGRAMMATA DEL SUOLO.

La ricorrenza di eventi calamitosi nel nostro Paese, quali inondazioni, sismi, frane, così duramente sofferti dalle popolazioni colpite e sempre affrontati con i mezzi d'emergenza, finalizzati al superamento della situazione contingente ed alla ricostruzione delle zone disastrose, ha reso ormai di comune esperienza la necessità di affrontare detti eventi con una maggiore attenzione preventiva allo stato dell'ambiente, nel quale essi si generano, ed in particolare del suolo e delle acque. La fragilità del nostro Paese sotto questo profilo aggrava, senza dubbio, l'effetto di quegli eventi calamitosi. E d'altra parte le ingenti risorse stanziare per il superamento delle emergenze — generalmente con insoddisfazione diffusa per i risultati conseguiti — portano a ritenere che le stesse risorse potrebbero essere utilizzate con migliori esiti puntando all'intervento preventivo, razionale e programmato. Non è certo discutibile il vantaggio derivante dalla circostanza di affrontare gli accennati problemi uscendo dalla situazione di perenne emergenza alla quale il Paese sembra essere stato condannato.

Peraltro, non appena in sede politica si è raggiunta tale convinzione e sono stati mossi i primi passi per affrontare finalmente il problema in modo

organico e coerente, in conformità ad un indirizzo segnalato in sede tecnica fin dall'anno 1970, con la relazione della Commissione De Marco, è emersa la difficoltà di imporre tale nuova prospettiva in un quadro normativo, che ha sempre privilegiato l'intervento parcellizzato, avente ad oggetto, cioè, la singola aggressione all'ambiente, ed in un sistema di organizzazione amministrativa caratterizzato dalla polverizzazione delle competenze. Quanto al primo profilo basterà ricordare che l'inquinamento è stato affrontato sulla base dei diversi fattori inquinanti (scricchi-liquidi, rifiuti solidi, emissioni nell'atmosfera ecc.), non sulla base del (talora unitario) corpo inquinato. Quanto al secondo profilo, l'avvio ed il consolidamento del trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni sono avvenuti in un momento nel quale non era ancora chiara la composizione delle varie materie, ed in particolare v'era incertezza sulla dimensione del concetto di urbanistica e sulla ricomposizione in-esso della tutela dell'ambiente in tutte le possibili prospettive. La stessa esigenza, collettivamente sentita, di creare un nuovo centro di riferimento dell'interesse pubblico ambientale, che « massimizzasse » detto interesse a fronte di altri interessi pubblici, sfociata nella creazione del Ministero dell'Ambiente, veniva a creare problemi di competenza nell'ambito della stessa organizzazione statale, prima ancora che nella ripartizione delle attribuzioni Stato-Regioni. È superfluo aggiungere che tutti questi problemi organizzativi non si ponevano, né si pongono, quando, verificatosi l'evento calamitoso, si tratta di affrontare l'emergenza con strumenti eccezionali.

In conclusione, la difficoltà di rivoluzionare il sistema precedente, affrontando il problema dell'equilibrio ambientale finalmente in modo organico e programmato, e conseguentemente di ripartire le competenze delle amministrazioni statali ed il rapporto tra tali competenze e quelle degli enti locali, prime fra tutti le Regioni e le Province di Trento e di Bolzano, ha prima rallentato e poi in qualche misura condizionato l'indispensabile riforma.

§ 2. LA LEGGE PER IL RIASETTO ORGANIZZATIVO E FUNZIONALE DELLA DIFESA DEL SUOLO (LEGGE 18 MAGGIO 1989, N. 183): a) ELEMENTI CARATTERIZZANTI E FINALITÀ.

Ripresentata nel corso della decima legislatura alla Camera dei Deputati,

V. J.E. 8/4/83 4.101  
L.G.V. n. 82 del  
8/4/83.

sulla base dell'emozione causata dall'ennesima emergenza ambientale, è divenuta finalmente legge dello Stato la normativa sull'assetto del suolo (legge 18 maggio 1989, n. 183, integrata dalla legge 7 agosto 1990, n. 253).

La legge, pur con quei difetti che le vengono comunemente attribuiti e sui quali si tornerà, costituisce senza dubbio un primo importante passo per l'intervento coordinato a tutela dell'ambiente e la prevenzione di dissesti. Date le premesse sembra aderente alla reale portata del testo normativo l'affermazione contenuta nell'art. 1, comma 5, secondo cui le disposizioni della legge sono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, nonché principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione <sup>(1)</sup>.

Merito della legge è, in particolare, il metodo prescelto per affrontare la critica situazione alla quale si è accennato: cioè la considerazione dell'*interattività delle varie componenti ambientali*, già accolta nella legge 8 luglio 1986, n. 349, di istituzione del Ministero dell'Ambiente, e la *collocazione centrale dell'assetto del suolo* nelle iniziative volte a proteggere l'ambiente. Il legislatore ha preso cioè coscienza del fatto che l'assetto del territorio, nella particolare morfologia del nostro Paese, in gran parte montuso, solcato da corsi d'acqua di varia natura ed entità, con una notevole sviluppo costiero esposto all'erosione marina, con un'accentuata caratterizzazione sismica e con un sottosuolo anch'esso particolarmente complesso, non può prescindere dalla visione organica di tutti questi elementi, al fine di impostarne una regolamentazione equilibrata.

Costituiscono, quindi, *finalità della legge: la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico, per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi* (art. 1, comma 1).

Indispensabile è quindi l'attività di *programmazione e pianificazione*, alla quale il legislatore affida i seguenti compiti:

— per quanto attiene all'assetto del suolo; sistemazione e recupero del suolo con interventi idrologici, idraulici, idraulico-forestali, idraulico-agrari, silvo-pastorali, di forestazione e bonifica, di recupero naturalistico, botanico

(1) Corte costituzionale, 20-26 febbraio 1990, n. 85, in G.U. 7 marzo 1990, n. 10, che ha pronunciato sulla questione di illegittimità costituzionale sollevata da diverse Regioni e dalle Province Autonome di Trento e Bolzano in via principale (particolarmente, sotto il profilo menzionato nel testo, paragrafo 3 della motivazione in diritto).

Consueza come  
 supporto all'attività  
 operativa: art. 1  
 co. 2, L. 183/1989  
 v. DPR 7/1/82 in  
 G.U. 11/1/82 n. 8  
 (Atto di indirizzo  
 e coordinamento)  
 (rispondere in modo  
 analitico)  
 v. p. 180 sul  
 Comitato Difesa Sud

e faunistico; consolidamento dei versanti; disciplina delle attività estrattive; prevenzione dei fenomeni di subsidenza del suolo; riordino del vincolo idrogeologico (art. 3, lettere *a, d, e, f, p*);

– per quanto attiene al regime delle acque: regolazione dei corsi d'acqua e delle zone umide; la difesa dalle inondazioni attraverso la moderazione delle piene mediante serbatoi di invaso e casse di espansione; la protezione delle coste dall'erosione e dall'invasione delle acque marine; il risanamento delle acque per renderle idonee alle varie utilizzazioni, con l'installazione di depuratori, trasformazione dei cicli produttivi industriali, razionale impiego di concimi e pesticidi in agricoltura; razionale utilizzazione delle risorse idriche; disciplina funzionale dei servizi di polizia idraulica, di navigazione interna, di piena e di pronto soccorso idraulico (art. 3, lettere *b, c, g, h, i, l*);

– per quanto attiene alle opere ed impianti del settore: manutenzione ordinaria e straordinaria (lettera *m*);

– per la tutela ambientale integrata e per il riequilibrio dei territori compresi nella programmazione: determinazione dei criteri per la salvaguardia delle aree demaniali, per la costituzione di parchi fluviali e lacuali, nonché di aree protette (lettera *n*);

– per i servizi pubblici operanti nel settore: riorganizzazione degli stessi in ambiti ottimali, sulla base dei criteri di efficienza ed economicità delle prestazioni (lettera *o*);

– per l'attività di prevenzione ad allerta: incentivazione dell'attività svolta a tal fine dagli enti periferici operanti sul territorio (lettera *q*).

Né può un tale obiettivo prescindere dal riferimento agli effetti dell'insediamento antropico sul territorio e dalle attività che vi si svolgono, prima fra tutte l'escavazione. Da ciò l'ulteriore necessità di raccordare la necessaria *pianificazione dell'intervento a tutela del suolo* con le altre attività di programmazione, quali innanzitutto la pianificazione urbanistica, ma anche la pianificazione connessa al risanamento delle acque ed alla tutela da altre forme di inquinamento e quella relativa ai beni ambientali e paesaggistici (art. 17, comma 3 lettere *a* ed *f*; commi 4, 5 e 6).

Poiché, d'altra parte, la programmazione e la pianificazione non possono prescindere da un'accurata ricognizione dello stato del territorio, particolare attenzione pone la legge alla raccolta dei dati ed al flusso delle informazioni (art. 2).

*programma di  
manutenzione  
ordinaria e  
straordinaria (art.  
3, c. 3, d.l.  
20/5/83 n. 148  
com. in l.  
18/7/83 n. 236*

Altro indubbio merito della citata legge consiste nella scelta di prendere a base dell'intervento una porzione di territorio caratterizzata da una sua individualità, il *bacino idrografico*, quasi assunto ad unità di misura dell'ecosistema (artt. 1, comma 1 lettera *d*, e 12, comma 1).

§ 3. (segue): *b*) GLI AMBITI DI INTERVENTO.

Si è già osservato che l'ambito di intervento è costituito dai bacini idrografici, nei quali è suddiviso l'intero territorio nazionale, comprese le isole minori. Tali bacini sono classificati in *bacini di interesse nazionale, interregionale, regionale*. I primi due sono individuati direttamente dalla legge, agli artt. 14 e 15, mentre la loro delimitazione è provvisoriamente realizzata con rimando al D.P.C.M. 22 dicembre 1977, emanato in attuazione degli artt. 89 e 91 del D.P.R. n. 616 del 1977; in seguito potrà essere variato con D.P.C.M., su proposta del Ministro dei Lavori Pubblici, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri (art. 4, comma 1, lettera *b*). Quelli di rilievo regionale sono individuati per esclusione e sono delimitati dalla Regione competente.

La legge non muta la ripartizione delle competenze amministrative inerenti ai bacini, né in particolare quelle attinenti alle grandi derivazioni d'acqua, di cui al D.P.R. n. 616 del 1977. È invece previsto il trasferimento alle Regioni delle competenze in materia di opere idrauliche, con la sola esclusione — nei bacini di rilievo nazionale — di quelle inerenti alle aste principali dei bacini medesimi. Sono invece delegate alle Regioni le competenze in ordine alle risorse idriche, limitatamente ai bacini interregionali e regionali.

§ 4. (segue) *c*): LA PIANIFICAZIONE: CRITERI DI MASSIMA, PIANI DI BACINO E PROGRAMMI DI ATTUAZIONE.

La difesa del suolo appare impostata, almeno nelle intenzioni del legislatore, come un settore organico, nel quale possono distinguersi: norme e criteri tecnici generali che regolano la materia e sono posti dall'organo di governo dell'intero settore, collocato a livello di alta amministrazione; una

pluralità di soggetti operanti all'interno del settore; ambiti territoriali oggetto dell'attività da disciplinare; beni pubblici e privati, opere e servizi pubblici, risorse finanziarie destinate al perseguimento della difesa del suolo.

La disciplina del settore procede, come si è detto, seguendo il criterio della programmazione e pianificazione delle esigenze e degli interventi. Viene posta, innanzitutto, una normazione particolare riguardante i criteri ai quali si debbono uniformare gli atti di pianificazione dei singoli ambiti territoriali; la delimitazione dei maggiori ambiti territoriali (i bacini di rilevanza nazionale ed interregionale); l'approvazione dei piani di rilevanza nazionale; il programma nazionale di intervento; gli atti volti a provvedere in via sostitutiva in caso di persistente inattività dei soggetti ordinamente competenti, ove si debbano rispettare termini essenziali; atti di indirizzo e coordinamento (art. 4). Altro strumento di pianificazione rilevante per tutta la materia ambientale è costituito dalla legge 28 agosto 1989, n. 305.

A valle le finalità della legge sono realizzate, con riferimento al territorio di rispettiva incidenza, dai *piani di bacino*, il cui contenuto è stabilito dall'art. 17, sulla base degli obiettivi dell'attività conoscitiva e programmatoria in precedenza delineati (artt. 2 e 3). Detti strumenti sono definiti dalla legge come *piani territoriali di settore*, con contenuto conoscitivo, normativo e tecnico-operativo. Tale definizione ha suscitato le reazioni delle Regioni, a statuto speciale ed ordinario, nonché delle Province Autonome di Trento e di Bolzano. La Corte costituzionale ha peraltro negato la sussistenza della violazione delle attribuzioni regionali<sup>(2)</sup>. Ha osservato in particolare la Corte che la definizione datane dal legislatore non è aderente alla natura dell'atto, non riducibile a mero atto di indirizzo e coordinamento né a provvedimento inerente alle materie di specifica competenza regionale o provinciale. Quanto al primo profilo, la Corte osserva che le disposizioni del Piano in realtà si rivolgono anche ad amministrazioni dello Stato, sicché se ne deve escludere la mera valenza di indirizzo alle Regioni. Quanto al secondo profilo, invece, la Corte sottolinea — e sembra questo l'aspetto decisivo — che oggetto del Piano di bacino è la difesa del suolo in una prospettiva dinamica, cioè attraverso l'imposizione di vincoli ed opere di carattere idraulico. Tale finalità conservativa è senza dubbio pregiudiziale rispetto agli usi del territorio a fini urbanistici, civili, di sfruttamento dei materiali e di produzio-

(2) Corte costituzionale, 20-26 febbraio 1990 n. 85, cit., paragrafo 8.

ne, di tutela del paesaggio, e quindi alle competenze regionali, anche se indubbiamente incide o interferisce nei confronti delle competenze stesse. Il riferimento del legislatore al concetto di piano territoriale di settore ed all'atto di indirizzo e coordinamento *ex art.* 81, comma 1, del D.P.R. n. 616 del 1977, sta qui solo ad indicare un effetto connaturato al contenuto ed alla vincoltività degli obiettivi del piano, e cioè la necessità che le Regioni e gli altri enti tengano conto dei vincoli del Piano nell'esercizio delle loro attività.

Di particolare rilievo, tra i contenuti del Piano, che deve essere redatto sulla base dei criteri stabiliti dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sono: la ricognizione della situazione del territorio, sia sotto il profilo giuridico (destinazioni urbanistiche e vincoli gravanti su di esso), sia con riferimento alla situazione di degrado in atto; la formulazione delle direttive per la difesa e la sistemazione del suolo; l'indicazione delle opere necessarie per la conservazione del suolo e dell'ambiente; la valutazione preventiva del rapporto costi-benefici, di impatto ambientale e di impegno finanziario dei principali interventi previsti; la normativa sulle attività di estrazione; l'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli; le prescrizioni contro l'inquinamento del suolo; l'ordine di priorità degli interventi.

I piani di bacino hanno effetto immediatamente vincolante per le autorità che esercitano poteri di amministrazione del territorio e per i privati, ove le prescrizioni in essi contenute siano dichiarate di tale efficacia nel Piano stesso. Deve ritenersi, in considerazione della finalità cui si rivolgono gli eventuali vincoli diretti, che essi, almeno di regola, non avranno carattere espropriativo (art. 42, comma 2, della Costituzione), né si potrà, quindi, con riferimento agli stessi, il problema di una durata limitata.

La legge, peraltro, espressamente impone alle competenti amministrazioni di coordinare con le prescrizioni del Piano di bacino: i piani e programmi regionali di cui alla legge 27 dicembre 1977, n. 984; i piani di risanamento delle acque, di cui alla legge n. 319 del 1976; i piani di smaltimento dei rifiuti, di cui al D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915; i piani per le bellezze naturali e per i beni paesaggistici, di cui agli artt. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e 1-bis della legge 8 agosto 1985, n. 431; i piani di disinquinamento relativi ai rifiuti solidi, di cui alla legge 8 luglio 1986, n. 349; i piani generali di bonifica ed infine gli strumenti urbanistici. Per quest'ultima ipotesi è previsto un intervento d'ufficio da parte delle Regioni in caso di inerzia degli altri enti territoriali.

I Piani di bacino sono attuati per mezzo dei *programmi triennali di intervento*. Nel caso di bacino di rilevanza nazionale, le Regioni, conseguito il parere favorevole dell'autorità di bacino, possono provvedere con propri stanziamenti alla realizzazione di opere ivi previste.

In tutti i bacini, gli altri enti territoriali e pubblici potranno concorrere con propri stanziamenti alla realizzazione di opere previste nei piani, previa autorizzazione dell'autorità preposta allo stesso (bacino nazionale) o della Regione (bacino interregionale e regionale) (art. 21).

L'approvazione del programma triennale costituisce, per le opere da eseguirsi da parte di amministrazioni statali, accertamento di conformità delle opere in esso previste agli strumenti urbanistici e di intesa Stato-Regione sulla variazione dello strumento urbanistico (art. 22, comma 6).

Deve peraltro ritenersi che, ove il Piano non contenga delle disposizioni immediatamente vincolanti, l'approvazione da parte dell'autorità di bacino o della regione, a seconda del tipo di bacino, non escluda la necessità per l'agente di ottenere l'autorizzazione degli organi che amministrano gli altri vincoli gravanti sul territorio.

I piani di bacino di rilevanza nazionale ed i programmi triennali di relativa attuazione pongono problemi di rapporto tra Stato e Regioni, che non sorgono invece per i piani di bacino di rilievo inferiore. Solo i primi infatti, adottati dall'autorità di bacino in seguito ad un procedimento che introduce nella valutazione l'apporto collaborativo delle osservazioni di chiunque le voglia formulare e le eventuali controdeduzioni regionali, sono approvati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei Lavori Pubblici, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Comitato nazionale per la difesa del suolo e previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici (art. 4, comma 1). Si è eccepito da alcune Regioni e dalle Province Autonome di Trento e Bolzano che tale procedimento comprime indebitamente l'autonomia loro garantita, perché prevede l'approvazione dei piani di bacino senza alcuna forma di collaborazione tra l'autorità statale e la regione. La Corte costituzionale ha negato fondatezza alla censura, osservando che « la difesa del suolo è una finalità il cui raggiungimento coinvolge funzioni e materie assegnate tanto alla competenza statale quanto a quella regionale (o provinciale). Essendo, dunque, un obiettivo comune allo Stato e alle regioni, la difesa del suolo può essere perseguita soltanto attraverso la via della cooperazione fra l'uno e gli altri soggetti.

Naturalmente le forme della cooperazione possono essere svariate, poiché oscillano dalla concorrenza (paritaria o non) delle due parti nella produzione del medesimo atto (intese, pareri, etc.) al coordinamento dell'esercizio delle rispettive funzioni, dalla possibilità di utilizzazione di organi dell'altra parte alla creazione di "organi misti" in cui siano rappresentate, paritariamente o non, le due parti». Ed ancora, ad avviso della Corte, non è irragionevole che nessuna norma preveda la necessità di intesa o di parere delle singole regioni in questa materia, posto che «... i piani e i programmi considerati dalle disposizioni impugnate comportano interventi, anche statali, comunque incidenti nel territorio di più regioni. Pertanto non è arbitrario che la legge n. 183 del 1989 preveda per quei piani forme di cooperazione quali gli "organi misti" ... che permettono un confronto anche fra le varie regioni interessate»<sup>(3)</sup>.

La soluzione merita di essere condivisa. In realtà non può porsi in discussione che l'interesse pubblico al corretto assetto del suolo è perseguito nel nostro ordinamento sia dallo Stato sia dalle Regioni, anche se in ambiti diversi. Mentre al primo spettano gli interventi che attengono all'intera collettività nazionale, alle seconde la stessa cura è devoluta nel perseguimento di quegli interessi locali che vengono in considerazione nelle materie di loro competenza. Questa concorrenza, su piani pur distinti concettualmente, porta ad un inevitabile contatto di competenze, da risolversi nel senso della «leale collaborazione». Onere, quest'ultimo, che non necessariamente impone a livello legislativo la previsione di una partecipazione della regione al procedimento col quale lo Stato tende al perseguimento dell'interesse pubblico affidato alla sua competenza. Ma che sta invece a significare la necessaria integrazione delle rispettive attività in un contesto non contraddittorio o lesivo degli interessi generali.

Orbene, nel caso di specie, come la Corte non omette di considerare, la difesa del suolo, soprattutto quando attiene ai bacini di rilevanza nazionale, prescinde dalla cura immediata di quegli interessi locali, di carattere territoriale, produttivo, ambientale, che competono alla Regione. La prima è, per i secondi, un presupposto essenziale, ma certo con loro non si confonde. Può solo dirsi che v'è interferenza, ma ciò non toglie che la competenza ad esercitare la funzione di protezione del suolo sia in primo luogo dello Stato,

(3) Corte costituzionale, sentenza citata, paragrafi 6 e 7.2.

*Sul regolamento di organizzazione della Dir. Gen. Dif. suolo 6/10/80 n. 460 v. Corte Cost. 21/2 - 9/3/92 n. 97 in G.U. S. Spec. 12, n. 12.*

in quanto finalizzata alla cura di un interesse dell'intera collettività nazionale.

Nel caso della legge in esame, peraltro, il legislatore ha previsto una forma di consultazione regionale, riscontrabile sia nella pronuncia di tale ente sulle osservazioni provenienti dal Comitato nazionale per la difesa del suolo e della collettività, sia nella partecipazione al Comitato medesimo con un proprio rappresentante, consultazione dovuta proprio alla menzionata interferenza di competenze. Tale apertura non consente tuttavia di ritenere necessaria una partecipazione paritaria alla cura di quell'interesse, trascendente gli ambiti meramente locali. Basti considerare, del resto, che anche l'art. 81 del D.P.R. n. 616 del 1977 contempla ipotesi di prevalenza dell'intervento statale sulla scelta locale nella gestione del territorio.

Più semplice è, invece, il procedimento di adozione dei piani interregionali e regionali, che sono approvati dalle regioni o dalla regione competente (artt. 19 e 20). Vero è che l'approvazione è preceduta dalla valutazione del Comitato summenzionato, al fine di verificare il rispetto dei criteri di massima previsti ai sensi dell'art. 4 per la pianificazione, ma tale organo ha natura squisitamente tecnica, e quindi oggettiva, ed il suo intervento, lungi dal costituire una forma di compressione dell'autonomia regionale, costituisce una forma di approfondimento del contenuto del piano compiuta con l'intervento anche di rappresentanti di altri enti portatori di interessi comunque incidenti nella difesa del suolo.

§ 5. (segue): d) LA NUOVA ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA PER LA TUTELA DEL SUOLO. LE AUTORITÀ DI BACINO.

È questa sicuramente la parte meno riuscita della riforma del settore riguardante la difesa del suolo, com'è emerso anche nel corso della discussione assembleare del disegno di legge avanti il Senato (\*).

Traspare dalla lettura della legge la prevalenza di una soluzione di compromesso sulle competenze, che certo non appaga e rischia di appesantire l'attività di difesa dell'ambiente. In primo luogo la suddetta constatazione

(\*) Atto Senato n. 1292, discussione del 21 aprile 1989, interventi dei senatori Tornati, Pagani, Bosco e dello stesso Ministro dell'Ambiente, Ruffolo.

deriva dal rapporto tra Ministero dei lavori pubblici e Ministero dell'ambiente. Si profila una sorta di diarchia sui problemi ambientali, con una prevalenza del Ministero dei lavori pubblici, che esclude un unitario punto di riferimento della politica ambientale, proprio mentre si è raggiunta, e faticosamente, la convinzione della unitarietà dell'ambiente e dei fenomeni che vi sono ricollegati. Certo si è persa l'occasione della creazione di un unico Ministero del territorio e dell'ambiente e non lascia neppure sperare per il futuro l'art. 29, comma 3, della legge in esame, che, sia pure agli effetti dell'art. 2, comma 7, della legge 8 luglio 1986, n. 349, qualifica l'intervento normativo come riforma del Ministero dei lavori pubblici relativamente al settore della difesa del suolo e della programmazione delle risorse idriche.

Razionalità vorrebbe che il Ministero dei lavori pubblici fosse riformato nel senso di generale e qualificato centro di *engineering* dello Stato e degli altri enti pubblici e che venisse invece accorpata la funzione della tutela del suolo e delle coste con quella della difesa dell'ambiente contro i vari tipi di inquinamento (da rifiuti solidi da scarichi, da immissioni nell'atmosfera, ecc.), con la competenza per la valutazione di impatto ambientale e per l'istituzione di aree naturali protette e di vincoli ambientali.

La « diarchia » in materia può risultare inoltre accentuata nel nostro sistema politico, caratterizzato da governi di coalizione, per l'eventuale attribuzione a Ministri di diverso partito ed orientamento della responsabilità dei due dicasteri in questione.

Altro profilo di complicazione del quadro organizzativo è la pluralità di organi ed enti interessati dalla funzione di programmazione e amministrazione del territorio. Al difficile rapporto Stato-regioni, cui pure la Corte costituzionale col suo tempestivo intervento ha dato un primo contributo chiarificatore, la legge sulla difesa del suolo tende essenzialmente a ricomporre in un quadro unitario la competenza di diverse autorità all'insegna della cooperazione, con ciò stesso tuttavia aggravando gli adempimenti procedurali ed aumentando il rischio di vizi formali oltre che di contrasto tra autorità. Solo parzialmente l'inconveniente sembra contrastato dal ricorso alla pianificazione, che dovrebbe costituire il punto di riferimento di tutti gli operatori del settore, e dallo strumento dell'intervento sostitutivo in caso di inerzia dell'autorità competente.

L'organizzazione amministrativa risulta così ricomposta a livello centrale:

– Presidente del Consiglio dei Ministri, di regola su proposta del Ministro dei lavori pubblici, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri (ma talora il procedimento richiede l'intervento di altri organi): formula la « normativa interna di settore », cioè detta gli indirizzi generali ed i criteri tecnici per l'espletamento delle attività di acquisizione dei dati e di programmazione, nonché di sostituzione <sup>(2)</sup> nei confronti di altri soggetti inerti e di concreta amministrazione, con l'approvazione dei piani di bacino regionale e interregionale e con la delimitazione degli stessi bacini;

– Ministro dei lavori pubblici, con generali poteri di impulso, di predisposizione della relazione sullo stato del suolo, e soprattutto con la competenza – nei bacini di rilievo nazionale – alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere di competenza statale, nonché all'organizzazione dei servizi di polizia idraulica e di pronto intervento. La Direzione generale delle acque e degli impianti elettrici ha assunto la denominazione di Direzione generale della difesa del suolo;

– Ministero dell'ambiente, preposto alla tutela dei bacini nazionali e interregionali dall'inquinamento e dai rifiuti;

– Comitato nazionale per la difesa del suolo, presieduto dal Ministro dei lavori pubblici e composto da esperti designati da amministrazioni statali, da diversi enti pubblici e loro associazioni, dalle Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano, dal Presidente generale e dal Presidente della quarta sezione del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Ha poteri di generale proposta e consulenza sull'andamento generale del settore, sulla redazione delle « norme interne » ad esso, sui piani di bacino, sugli stanziamenti; v. D. 27/1/81 n. 451 CC.PP. in G.U. 10.3.82 n. 58 (Regolamento)

– Servizi tecnici nazionali e relativo comitato dei ministri presso la Presidenza del Consiglio. È sicuramente un merito della legge la riorganizzazione dei servizi in parola secondo un modulo di accorpamento, di coordinamento e di indipendenza da una specifica amministrazione. Risultano così strutturati i servizi idrografico e mareografico, sismico, dighe, geologico, a

(2) Sulla legittimità del potere sostitutivo previsto dall'art. 4, comma 1 lettera e, anche nei confronti delle Province Autonome, Corte cost., sentenza citata, paragrafo 14. Tuttavia la Corte ha accolto in parte l'eccezione di incostituzionalità dedotta dalla Provincia Autonoma di Trento per violazione del principio della leale cooperazione nell'esercizio del potere sostitutivo, in quanto non prevede un congruo preavviso alla regione o alla provincia in ordine all'adozione degli atti sostitutivi (paragrafo 16).

v. DPR 7/1/82  
in G.U. 11/1/82  
n. 8

v. D.L. 12/8/83 n. 309 (art. 4)

v. D.L.  
12/8/83 n. 309  
art. 5

quali dovranno accedere altre strutture consimili, quali quelle del Corpo forestale dello Stato, dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e le altre da istituire. L'attività dovrà essere coordinata anche con le strutture militari parallele (art. 9, comma 8). Resta da perseguire con ogni mezzo la chiarificazione delle varie competenze professionali e l'incentivazione delle stesse all'interno dell'amministrazione, proprio a garanzia dell'indipendenza ed oggettività del servizio voluta dal legislatore. Sotto questo profilo il ricorso alla possibilità di avvalersi di enti ed organismi specializzati, prevista dall'art. 9, comma 9 lettera f, e ripresa dall'art. 23 per le attività delle autorità di bacino, di per sé non censurabile, dovrebbe essere esercitata - ed in tal senso dovrebbero porsi dei criteri di massima - in modo da non escludere i quadri tecnici dell'amministrazione e di consentirne così la « crescita »<sup>(6)</sup>.

L'organizzazione risulta invece così delineata a livello periferico:

- Regioni e Province Autonome: delimitano i bacini idrografici regionali; elaborano ed attuano i piani di bacino regionale ed interregionale; approvano ed eseguono negli stessi bacini i progetti delle opere da realizzare nel rispettivo ambito; organizzano negli stessi bacini i servizi di polizia idraulica, pronto intervento, gestione e manutenzione delle opere; redigono la relazione sull'uso del suolo;

- enti locali ed altri soggetti pubblici (Comuni, Province, loro Consorzi, Comunità montane, Consorzi di bonifica ecc.) partecipano alle funzioni regionali;

- Autorità di bacino di rilievo nazionale: costituisce la novità di maggiore rilievo e provvede alla realizzazione degli obiettivi della legge nel rispettivo ambito territoriale, essenzialmente adottando i piani di bacino e realizzando le opere necessarie, nonché autorizzando l'esecuzione di opere previste nel piano di bacino da parte di regioni ed altri enti pubblici. Sono organi dell'autorità di bacino: il comitato istituzionale, che esprime le determinazioni dell'autorità; il comitato tecnico, che è essenzialmente l'apparato di consulenza tecnico-operativa e coadiuva il comitato istituzionale; il segretario generale, cui è affidata l'attività corrente dell'organo e l'istruttoria degli atti di competenza del Comitato istituzionale; presiede la segreteria tecnico-

(6) In attesa dell'aggregazione di cui all'art. 17 della legge n. 349 del 1986, con D.C.P.M. 28 ottobre 1988, in G.U.R.I. 5 gennaio 1989, n. 4, si è provveduto all'organizzazione del Servizio geologico d'Italia nell'ambito del Ministero dell'ambiente.

v. Regolamento  
concernente la  
riorganizzazione  
ed il potenziamento  
dei servizi:  
D.P.R. 24/1/81 n.  
85 in G.U. 18/3/81  
n. 65  
e ~~la~~ DPR  
5/4/83 n. 106  
in G.U. 10/4/83

operativa. Le Autorità di bacino sono state costituite con distinti decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 agosto 1989 (7).

Si è già osservato che l'art. 23 attribuisce all'Autorità di bacino un'ampia possibilità di ricorso a strutture specializzate esterne, sia pubbliche che private. A quanto sembra l'affidamento di tali incarichi potrà avvenire anche con la formula della concessione; peraltro la concessione a privati che comprenda anche l'esecuzione delle opere dovrà rispettare l'assimilazione all'appalto prevista dalla recente direttiva del Consiglio C.E.E. n. 89/440; sicché correttamente la legge fa riferimento solo alle funzioni di studio e di progettazione e tecnico-organizzative.

La prevenzione delle calamità; D.L. 12/8/83 n. 309  
 (Siphe) e Autorità

#### § 6. PROSPETTIVE DI RIFORMA.

DL 16/12/83 n. 524 (u) 7/8/84

Il quadro normativo delineato dalla legge n. 183 del 1989 sembra destinato ad essere completato dal disegno di legge attualmente all'esame della Camera dei Deputati (Atto nb. 4228-ter), volto a disciplinare l'intero ciclo del servizio idrico sulla base della figura organizzativa del Consorzio idrico, di cui si è detto a pag. 169.

Ma a parte tale completamento, è allo studio del Ministero dei lavori pubblici un testo di integrazione e completamento del testo della citata legge. Con tale iniziativa, che affronta essenzialmente problemi di carattere organizzativo, si stabilisce che i principali atti di indirizzo e coordinamento sono sottoposti alla conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome. Vengono aggiunti altri rappresentanti tecnici nel Comitato nazionale per la difesa del suolo ed un rappresentante del Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno nei comitati tecnici di bacini rientranti nell'area di relativa competenza. Altre disposizioni hanno poi carattere transitorio, contemplando in particolare un più diffuso ricorso ad apparati esterni per il supporto tecnico nella fase di avviamento dell'attività delle autorità di bacino, in attesa della riorganizzazione dei servizi tecnici. Infine si delinea la figura del Segretario generale delle Autorità di bacino di rilievo nazionale, legato da contratto di diritto privato e di durata limitata al quinquennio.

(7) Pubblicati in G.U. 31 agosto 1989, n. 203.

## § 7. CENNI DI LEGISLAZIONE REGIONALE.

\* La legislazione regionale si è occupata, prima della legge n. 183 del 1989, della tutela del suolo nell'esercizio dei poteri di urbanistica.

Va in particolare ricordata la legislazione della Regione Veneto, che inserisce nella programmazione del territorio la rilevazione e la regolamentazione delle zone di particolare rilevanza sotto il profilo della difesa del suolo e della sistemazione idrogeologica, nonché della prevenzione dell'inquinamento (artt. 5, comma 1 lettera *a*; 7 e 27 della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61).

194 B

CAPITOLO V  
L'IGIENE DEL SUOLO  
(inquinamento da rifiuti)

SOMMARIO: § 1. I regolamenti di igiene e sanità. — § 2. Le competenze. — § 3. La normativa comunitaria. — § 4. Classificazione dei rifiuti. Regime delle attività connesse al loro smaltimento nella legislazione statale (D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915). Servizio pubblico e attività soggette ad autorizzazione. — § 5. L'emergenza rifiuti e la legislazione statale rivolta ad affrontarla. — § 6. La legislazione regionale.

§ 1. I REGOLAMENTI DI IGIENE E SANITÀ.

Accenni iniziali di una prevenzione dell'inquinamento del suolo da rifiuti sono comunemente rinvenuti nelle « istruzioni ministeriali » del 20 giugno 1986, che imponevano ai Comuni di provvedere alla raccolta ed allo smaltimento dei rifiuti domestici, immondizie e spazzature e vietavano i depositi di materiale putrescente sulle strade o presso le zone abitate (<sup>1</sup>). Tale divieto veniva confermato dal regolamento generale sanitario approvato con R.D. 3 febbraio 1901, n. 45, all'art. 91 ed il T.U. sanitario n. 1265 del 1934 stabiliva conseguentemente che i regolamenti locali di igiene e sanità dovessero contenere norme sulla raccolta e sullo smaltimento dei rifiuti. Del resto il servizio del ritiro e trasporto delle immondizie domestiche veniva compreso dal T.U. delle leggi comunali e provinciali del 1934, n. 383, nel novero delle spese obbligatorie, mentre — quanto al suo espletamento — la legge 15 ottobre 1925, n. 2578 consentiva ai Comuni di assumerlo in gestione diret-

(<sup>1</sup>) D'AMELIO, *Ambiente*, cit., 16; D'AMELIO e DE CESARE, *Nettezza urbana*, in *Enc. dir.*, XXVIII, giuffrè, 1978, 157 ss.; CAPACCIOLI e DAL PIAZ, *Ambiente*, cit., 257 ss..

ta, o di creare un'azienda municipalizzata o di affidarlo in concessione a privati.

Successivamente la legislazione organica della materia fu dettata dalla legge 20 marzo 1941, n. 366, parzialmente modificata dal D.P.R. 19 agosto 1954, n. 968.

## § 2. LE COMPETENZE.

Lo smaltimento dei rifiuti rientrava già nella competenza delle Regioni a statuto speciale, in forza dei rispettivi statuti. In particolare lo Statuto della Sicilia, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, contempla sia l'igiene e la sanità pubblica, sia l'assistenza sanitaria tra le materie di competenza legislativa concorrente o ripartita (art. 17, lettere *b*) e *c*). Lo statuto della Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, ha identica previsione all'art. 4, lettere *b*) e *i*). Lo statuto della Regione Valle d'Aosta, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, contempla la materia « igiene e sanità » nell'ambito della competenza di attuazione delle leggi statali (art. 3, lettera *i*). Lo statuto della Regione Trentino-Alto Adige, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, prevede la competenza esclusiva della Regione nella materia assistenza sanitaria all'art. 4, n. 12. Lo statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 30 gennaio 1963, n. 1, comprende la materia « igiene e sanità, assistenza sanitaria » nella competenza concorrente (art. 5, n. 16).

Con la creazione dell'ordinamento regionale, la materia dello smaltimento dei rifiuti fu trasferita alle Regioni a statuto ordinario, dapprima in modo incompleto col D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, poi in modo più organico col D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (artt. 27, lettera *d*, per l'igiene degli insediamenti urbani e della collettività, e 101 ss. per la tutela dall'inquinamento). In base a quest'ultimo decreto, sono state trasferite alle Regioni le funzioni amministrative in ordine all'igiene del suolo, particolarmente per quanto attiene alla programmazione degli interventi di prevenzione e di controllo dell'igiene, la raccolta, la trasformazione e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani industriali (art. 101, comma 2, lettera *b*).

Spettano allo Stato (ed ora, in particolare al Ministero dell'Ambiente, in

base all'art. 2, comma 1 lett. *b*, della legge 8 luglio 1986, n. 349): il coordinamento dell'attività di ricerca e sperimentazione tecnico-scientifica; la rilevazione nazionale dei fenomeni di inquinamento e la determinazione delle tecniche di rilevamento; i provvedimenti straordinari a tutela dell'incolumità pubblica (art. 102). Spetta altresì allo Stato il potere di dettare norme per uniformare sull'intero territorio nazionale garanzie di salute in relazione all'inquinamento del suolo (art. 4, n. 1, della legge 23 dicembre 1978, n. 833).

Spetta alle Province l'attività di controllo delle discariche e degli impianti di trasformazione e smaltimento dei rifiuti (art. 104).

Spettano ai Comuni i compiti di gestione del servizio pubblico di raccolta e smaltimento loro affidati dalle norme previgenti (art. 104).

### § 3. LA NORMATIVA COMUNITARIA.

Una particolare rilevanza assumono in materia di rifiuti le direttive comunitarie. Infatti, nessuna delle iniziative legislative avanzate negli anni Sessanta e Settanta per aggiornare il quadro legislativo alle mutate esigenze ebbe esito positivo in sede parlamentare. Solo in seguito all'adozione delle direttive del Consiglio C.E.E. nn. 75/442 del 15 luglio 1975 sui rifiuti in generale (direttiva quadro), 78/319 del 20 marzo 1978 sui rifiuti tossici e nocivi, 76/403 del 6 aprile 1976 sullo smaltimento dei policlorodifenili e policlorotrifenili, 75/439 in data 16 giugno 1975 e 87/101 sull'eliminazione degli oli usati, il nostro Paese si è finalmente dotato — sia pure con il consueto ritardo — di una legislazione aggiornata e rispondente agli obblighi comunitari <sup>(2)</sup>.

La normativa comunitaria impone essenzialmente agli Stati membri: *a*) di individuare le Autorità competenti in materia; *b*) di elaborare attraverso queste ultime dei Piani volti, in relazione ai tipi ed alla quantità dei rifiuti da smaltire, alla determinazione dei luoghi e delle tecniche destinati a tale attività; *c*) di sottoporre all'autorizzazione dell'autorità competente le attività di trattamento, deposito e smaltimento dei rifiuti per conto terzi (direttiva-

<sup>(2)</sup> Sulle direttive comunitarie e sullo stato della loro attuazione sia in termini normativi che pratici, CAPRIA, *Direttive ambientali*, cit., 99 ss.; PLEINEVEAUX, *La politica dell'ambiente*, cit. 727 s..

quadro) od anche per conto proprio (direttiva sui rifiuti tossici e nocivi); d) di prevedere idonei controlli su tutte le attività concernenti i rifiuti, siano o meno autorizzate; e) di applicare il principio « chi inquina paga », addossando il costo del servizio, detratte le entrate connesse alla loro riutilizzazione, al produttore dei rifiuti; f) di promuovere il riciclo e la trasformazione dei rifiuti; g) di inviare periodiche relazioni alla Commissione, che a sua volta provvede a relazionare il Consiglio ed il Parlamento europei sull'applicazione delle direttive; h) di imporre agli stabilimenti ed imprese che trattano rifiuti tossici e nocivi di tenere separati detti rifiuti e di adottare specifici registri e formulari di trasporto con le dichiarazioni idonee ad individuare il tipo ed il movimento dei rifiuti; medesimi <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup>.

*Rilevante è anche la direttiva 86/278 (CEE) sull'installazione in  
fonderie di depurazione in agricoltura (ambra, p. 700).*

§ 4. CLASSIFICAZIONE DEI RIFIUTI. REGIME DELLE ATTIVITÀ CONNESSE AL LORO SMALTIMENTO NELLA LEGISLAZIONE STATALE (D.P.R. 10 SETTEMBRE 1982, N. 915). SERVIZIO PUBBLICO ED ATTIVITÀ SOGGETTE AD AUTORIZZAZIONE.

Le direttive comunitarie sui rifiuti in generale e su quelli tossici in particolare hanno trovato corretta, seppure tardiva, attuazione con il D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, emanato sulla base della legge di delega 9 febbraio 1982, 42 <sup>(5)</sup>.

Il decreto delegato definisce rifiuto « qualsiasi sostanza od oggetto deri-

<sup>(3)</sup> Ultimamente il Consiglio ha emanato le direttive nn. 89/369 dell'8 giugno 1989 e 89/429 in data 21 giugno 1989, per contenere l'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani.

<sup>(4)</sup> Sulla rilevanza della protezione dell'ambiente quale esigenza imperativa, che può legittimare limitazioni al divieto di misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative, si è espressa la Corte di giustizia della C.E.E., nella sentenza 20 settembre 1988 (causa 302/86), riguardante il sistema del ritiro obbligatorio dei contenitori di birra e delle bevande rinfrescanti, introdotto dal Regno di Danimarca, in *F.I.*, 1989, IV, 233, con nota di COLABIANCHI, *Rilevanza dei profili ambientali in materia di libera circolazione delle merci*.

<sup>(5)</sup> Per una corretta critica al criterio di legare la legislazione antinquinamento (nelle sue varie componenti: aria, acqua e suolo) all'inquinante invece che al corpo recettore, con possibile confusione o concorrenza di disposizioni, GIAMPIETRO P., *Rifiuti solidi e scarichi idrici: un necessario regolamento di confini*, in *F.I.*, 1984, V, 1. Corte costituzionale, 21 maggio 1987 ha avuto modo di affermare la costituzionalità del D.P.R. n. 915/82 sollevata dalla Regione Lombardia.

vante da attività umane o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono»<sup>(6)</sup> e richiama innanzitutto i principi ai quali deve ispirarsi l'attività di smaltimento dei rifiuti, nelle diverse fasi del conferimento, della raccolta, dello spazzamento, della cernita, del trasporto, del trattamento per riutilizzo, della rigenerazione, del recupero, del riciclo, dell'innocuizzazione, dell'ammasso, del deposito e della discarica sul suolo e nel suolo, fasi tutte definite quali attività di pubblico interesse e disciplinate dal decreto stesso, il cui ambito è quindi più esteso di quello delle direttive comunitarie. I suddetti principi consistono nella tutela della salute della collettività e dei singoli, nella salvaguardia delle esigenze igieniche e sanitarie e nella protezione dall'inquinamento di aria, acqua, suolo, sottosuolo, ambiente, paesaggio, nella pianificazione degli interventi, nella promozione della riutilizzazione dei rifiuti per recuperare materiali ed energia.

Vengono quindi classificati i rifiuti in: urbani, speciali, tossici.

Tra i *rifiuti urbani* sono compresi: i rifiuti non ingombranti provenienti dai fabbricati o da altri insediamenti civili; i rifiuti ingombranti (quali i beni di consumo durevoli, di arredamento, di impiego domestico, di uso comune provenienti da fabbricati od altri insediamenti civili in genere); i rifiuti di qualunque natura e provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e private soggette ad uso pubblico, sulle spiagge e sulle rive dei fiumi.

Sono *rifiuti speciali*: i residui delle lavorazioni industriali, e delle attività agricole, artigianali commerciali e di servizi, che per qualità e quantità non siano assimilati ai rifiuti urbani; i rifiuti ospedalieri non assimilabili agli

<sup>(6)</sup> La definizione di rifiuto accolta nell'ordinamento italiano è senza dubbio compatibile con le direttive comunitarie. Si è tuttavia osservato che esso, facendo riferimento a ciò che esce dalla sfera dell'utilizzatore perché abbandonata o destinata all'abbandono, non consente alla legislazione nazionale di perseguire tutte le potenzialità della quale essa sarebbe capace. Infatti quella definizione introduce nel concetto di rifiuto una certa arbitrarietà connessa all'atteggiamento del produttore, che — ad esempio affermando la successiva utilizzabilità del residuo della lavorazione — potrebbe sottrarsi alle disposizioni della legge sui rifiuti. Tale constatazione è resa più evidente dalla definizione di rifiuto accolta prima del D.P.R. n. 915 dalla Regione Lombardia, che con legge regionale 7 giugno 1980, n. 94, aveva definito rifiuti « le cose di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi a norma della legislazione vigente ». Cass. pen., 3<sup>a</sup>, 29 marzo-23 giugno 1989, Bettaglio, ha peraltro accolto in via interpretativa la definizione di rifiuto recepita nel testo della citata legge lombarda. Sul concetto di rifiuto soido, in precedenza, Cass. 3<sup>a</sup> pen., 14 aprile 1987, Perino, in *F.I.*, 1988, II, 8 ed in dottrina CICALA, *Rifiuti (smaltimento dei)*, voce del *Novissimo digesto*, appendice, Torino, 1986, 787. Sui rifiuti da lavorazioni industriali, Cass. pen., 24 marzo 1986, Terrazzi, in *Giur. It.*, 1987, II, 208.

urbani; i materiali provenienti da demolizioni, costruzioni e scavi nonché i macchinari e le apparecchiature obsolete; i veicoli a motore, rimorchi e loro parti, fuori uso; i residui dell'attività di trattamento dei rifiuti e della depurazione degli effluenti. Peraltro resta regolato dalla legge n. 319 del 1976 lo smaltimento dei liquami e dei fanghi degli impianti di fognatura e depurazione, purché non tossici e nocivi<sup>(1)</sup>. *L'abilitazione di fanghi di depurazione in operatore è disciplinata dal decreto legislativo 231/82 n. 99 in attuazione della direttiva 86/278.*

Sono rifiuti tossici e nocivi tutti i rifiuti che contengono o sono contaminati dalle sostanze indicate nell'allegato al decreto, ivi compresi i policlorodifenili e policlorotrifenili, previsti dalla citata direttiva comunitaria<sup>(2)</sup>.

L'ambito di applicazione del decreto resta tuttavia limitato dalla perdurante vigenza di altre disposizioni di carattere specifico, riguardanti i rifiuti radioattivi, i rifiuti della coltivazione delle cave, le carogne e le sostanze utilizzate nell'attività agricola, gli scarichi di qualsiasi tipo, le emissioni nell'aria, gli esplosivi.

Fermi restando il divieto di abbandono dei rifiuti sancito dall'art. 9, e la necessità di autorizzazione regionale per l'esercizio delle discariche<sup>(3)</sup>, da chiunque gestite e quindi anche comunali, alla diversa natura dei rifiuti corrisponde un diverso sistema di loro smaltimento.

A) Quanto ai rifiuti urbani, l'attività di smaltimento compete esclusivamente ai Comuni che l'esercitano direttamente o mediante aziende municipalizzate o affidando il servizio a concessionari autorizzati (artt. 3 e 8). *Compe-*

(1) Sul rapporto tra i due sistemi normativi Cass. pen. 3<sup>a</sup>, 16 aprile 1988, Nasctuti; GIAMPIETRO P., *Rifiuti solidi e scarichi idrici*, cit.

(2) La scelta dell'accomunamento di tale sostanze ai rifiuti nocivi e tossici è criticata da CAPRIA, *Direttive ambientali*, cit., 106 e 127. Sul presupposto della qualificazione del rifiuto come « tossico e nocivo » ed in senso critico sulla relativa deliberazione 6 marzo 1983 del Comitato interministeriale istituito dall'art. 5 del D.P.R. n. 915, GIAMPIETRO F., *I rifiuti tossici e nocivi nel D.P.R. n. 915/82 e nella delibera del comitato interministeriale del 4 marzo 1983*, in F.I., 1983, V, 201 ed ivi ampia citazione giurisprudenziale e bibliografia. Sull'applicabilità delle sanzioni di cui all'art. 26 del D.P.R. n. 915 per smaltimento di rifiuti tossici prima della delibera 27 luglio 1984 del Comitato interministeriale di cui alla successiva nota 12, Cass., 3<sup>a</sup> pen., 22 settembre 1986, Bagna, in F.I., 1988, II, 8. Sul problema dei rifiuti tossici in generale, AMENDOLA, *La sentenza Stoppani. Un punto di riferimento importante per la difesa dell'inquinamento da rifiuti*, nota a Pret. Sestri Ponente, 22 febbraio 1986, in *Giur. merito*, 1986, 885.

(3) Costituisce discarica abusiva l'abbandono di rifiuti, anche non abituale, su area pubblica o privata senza la prescritta autorizzazione, Cass., 3<sup>a</sup>, 29 marzo 1989, Bettaglio, cit. Per l'obbligo di autorizzazione regionale anche in caso di gestione comunale delle discariche, Cass., SS.VV., 8 maggio 1989, n. 2, Liberati.

*Compe-*

*- v. art. 10 D.L.  
8/4/83 n. 101 in  
G.V. n. 82 dell'8/4/83  
(Tassa inquinamento)*

te anche ai Comuni lo smaltimento dei rifiuti speciali derivanti dalla depurazione delle acque di scarico urbane e dallo smaltimento dei rifiuti urbani.

B) I rifiuti speciali, anche se tossici e nocivi, sono smaltiti dai produttori degli stessi rifiuti a proprie spese, direttamente o attraverso imprese autorizzate dalla Regione oppure ricorrendo al servizio pubblico di smaltimento dei rifiuti, previa apposita convenzione (art. 3, comma 3).

Peraltro con decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, convertito in legge 9 novembre 1988, n. 475, sono state dettate particolari modalità di smaltimento per i rifiuti industriali e per quelli ospedalieri. Per i primi, l'art. 4 del decreto-legge stabilisce che le imprese produttrici possono smaltire direttamente i rifiuti, inclusi quelli tossici e nocivi, nel rispetto della vigente normativa, oppure affidare il trattamento dei rifiuti medesimi a terzi autorizzati. Le imprese produttrici possono anche, ma in via subordinata, conferire i rifiuti industriali al servizio pubblico di smaltimento dei rifiuti urbani, nei limiti di capacità e previa convenzione, oppure ai soggetti concessionari, da parte della Regione, della costruzione e della gestione degli impianti di smaltimento e delle discariche di iniziativa pubblica (art. 7), oppure ancora esportarli con le modalità di cui all'art. 9-bis, per lo smaltimento all'estero<sup>(10)</sup>. I rifiuti ospedalieri, provenienti cioè dalle strutture pubbliche o private che erogano ai sensi della legge n. 833 del 1978 l'assistenza sanitaria, devono essere smaltiti mediante termodistruzione presso impianti autorizzati (art. 1, commi 2-ter e ss., del decreto-legge 14 dicembre 1988, n. 527, convertito con modificazioni in legge 10 febbraio 1989, n. 45). A norma dell'art. 2-*quater* del decreto-legge da ultimo citato, così come modificato in sede di conversione, il Ministro dell'Ambiente, d'intesa con Ministro della Sanità, individua le frazioni di rifiuti ospedalieri da qualificare come assimilabili ai rifiuti urbani nonché le eventuali ulteriori categorie che abbisognano di particolari sistemi di smaltimento. A tale incombenza si è provveduto con il decreto ministeriale 25 maggio 1989. Disposizioni particolari sono fissate dall'art. 15 del D.P.R. n. 915 del 1982 per i veicoli a motore e simili.

C) Per i rifiuti tossici e nocivi il D.P.R. n. 915 fissa delle particolari

<sup>(10)</sup> Per i rifiuti speciali industriali e per quelli tossici e nocivi, prodotti in Italia e provenienti da operazioni di bonifica di aree ubicate in Paesi esteri trasportati via mare per i quali sia accertata situazione di emergenza l'art. 1 del decreto-legge 14 dicembre 1988, n. 527, citato nel testo, prevede che si provveda con decreto del Ministro per il coordinamento della protezione civile, di concerto col Ministro dell'Ambiente.

Pos la Regione imporre  
con ordinanze ex art.  
12 ordinare il  
divieto di eccettuare  
rifiuti solidi urba-  
ni non provenienti  
dalla Regione?

Del trasferimento  
v. art. 10 c. 8  
del d. P. n. 101  
8/4/83 in G.L.  
n. 2 dell'8/4/83

cautele. Ogni fase del trattamento di tali rifiuti dev'essere autorizzata (art. 16). L'autorizzazione ha durata quinquennale ed è rinnovabile. Inoltre è imposto l'uso di documenti per il trasporto (art. 18) e di registri di carico e scarico (art. 19).

Altra cautela è costituita dalla VIA sui progetti di impianti di smaltimento.  
 Il D.P.R. n. 915, in conformità al principio comunitario secondo cui « chi inquina paga », da un lato prevede una tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani da parte del servizio pubblico, all'uopo modificando la Sezione seconda del capo XVIII del Titolo III del testo unico della finanza locale, approvato con R.D. 14 settembre 1931, n. 1175 e successive modificazioni. Dall'altro, per lo smaltimento dei rifiuti che avviene al di fuori di quel servizio, prevede che il costo dello smaltimento dei rifiuti speciali e nocivi sia posto a carico dei produttori dei rifiuti medesimi, dedotto l'importo degli eventuali recuperi (artt. 13 e 20).

Qualora eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente lo impongano, il Presidente della Giunta regionale ovvero il Sindaco, nell'ambito delle rispettive competenze, o ancora il Ministro della Sanità se l'emergenza abbia carattere interregionale, possono ordinare il ricorso temporaneo a speciali forma di smaltimento dei rifiuti anche in deroga alle disposizioni vigenti. Trattandosi di un potere di ordinanza derogatorio alle norme vigenti, il provvedimento necessitato non è soggetto alla previa acquisizione di autorizzazioni connesse ad altri vincoli, come quello idrologico o quello paesaggistico<sup>(11)</sup>.

Lo stesso decreto contiene; infine, la previsione delle sanzioni applicabili in caso di violazione delle norme. Si tratta di sanzioni amministrative e, per le violazioni di maggiore gravità, penali. Con la sentenza di condanna, in quest'ultimo caso, l'art. 30 prevede che possa disporsi la sottoposizione del

(11) Sul potere di ordinanza contingibile ed urgente del Sindaco ex art. 12 del D.P.R. n. 915 del 1982, Consiglio di Stato, IV, 18 novembre 1989, n. 802, in *C.d.S.*, 1989, I, 1340; sul più generico potere di ordinanza del Sindaco a tutela della salute pubblica, Cass. pen., 3<sup>a</sup>, 29 marzo-23 giugno 1989, Bettaglio, cit. e *Id.*, 22 settembre 1986, Bagna, cit., secondo cui il potere cautelare ex art. 12 non consente al Sindaco l'emissione di ordinanza contingibile ed urgente per autorizzare la discarica o il deposito temporaneo dei rifiuti tossici e nocivi, essendo il potere rivolto alla tutela urgente di ambiente e salute. In dottrina, CACCIN, *Ambiente e sua protezione nella normativa sui rifiuti solidi*, Padova, 1984, 394; AMENDOLA, *Smaltimento dei rifiuti e legge penale*, Napoli, 1985, 152.

beneficio della sospensione condizionale della pena all'esatto adempimento di quanto stabilito nella sentenza stessa <sup>(12)</sup>.

Il disegno del D.P.R. n. 915 del 1982 è stato completato con l'emanazione del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 361, convertito con modificazioni in legge 29 ottobre 1987, n. 441 <sup>(13)</sup>. Con quel decreto sono state emanate norme al fine di agevolare il programma di adeguamento degli stabilimenti di smaltimento dei rifiuti alle disposizioni del decreto n. 915 e di accelerare l'approvazione di progetti di nuovi impianti o di ammodernamento di quelli già esistenti, secondo piani predisposti dalle Regioni sulla base dei criteri di massima fissati dal Ministro dell'Ambiente con D.M. 28 dicembre 1987, n. 559 <sup>(14)</sup>.

Un particolare regime di favore viene riservato all'approvazione dei progetti di nuovi impianti di smaltimento dei rifiuti dall'art. 3-bis. La compatibilità di tali progetti con le esigenze ambientali e territoriali è valutata dal Ministro dell'Ambiente, secondo le disposizioni sulla valutazione di impatto ambientale, in sostituzione di ogni atto di assenso al progetto ed in variante allo strumento urbanistico generale. L'approvazione dei progetti è devoluta alla Giunta Regionale <sup>(15)</sup>.

Alle Regioni inoltre si affida il compito di elaborare i piani per la bonifica di aree inquinate, per la successiva trasmissione al Ministro dell'Ambiente, che provvede a ripartire tra le Regioni stesse la disponibilità finanziaria.

Ai provvedimenti giurisdizionali di sospensione degli atti comunque preordinati alla realizzazione di impianti ed attrezzature per lo smaltimento dei rifiuti si applica la limitazione temporale di cui all'art. 5, comma 4, della legge 3 gennaio 1978, n. 1.

<sup>(12)</sup> Nella G.U. del 13 settembre 1984, n. 253 (Supplemento ordinario) è stata pubblicata la determinazione 27 luglio 1984 del Comitato interministeriale previsto dall'art. 5 del decreto n. 915, portante disposizioni per la prima applicazione dell'art. 4 del decreto medesimo.

<sup>(13)</sup> In generale sulla legge n. 441 del 1987, GIAMPIETRO F. e P., *La nuova legge sullo smaltimento dei rifiuti*, Rimini, 1988, 399.

<sup>(14)</sup> Per l'esame di conformità dei piani di smaltimento dei rifiuti solidi urbani delle Regioni Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Puglia, Sicilia e Valle d'Aosta, ai sensi del D.M. 28 dicembre 1989, n. 559, si veda il decreto 30 settembre 1988, in G.U.R.I. 4 ottobre 1988, n. 233.

<sup>(15)</sup> Su tale disposizione, PIACENTINI, *Burocrazia e opere pubbliche (materiali per una riflessione)*, in *Riv. trim. app.*, 1989, n. 2, 339.

È previsto un potere sostitutivo delle Regioni in caso di mancato rispetto dei termini da parte degli enti locali e del Ministro dell'Ambiente in caso di inerzia da parte delle Regioni. Con lo stesso decreto sono stati prorogati i termini per l'adeguamento degli impianti alle norme del D.P.R. n. 915 (art. 8) ed è stato istituito l'albo delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti. L'iscrizione all'Albo è presupposto dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di smaltimento dei rifiuti. L'art. 12 impone poi delle ulteriori cautele per la spedizione transfrontaliera dei rifiuti<sup>(16)</sup>, mentre l'art. 14 prevede delle agevolazioni a favore delle imprese che intendono modificare il ciclo produttivo al fine di ridurre la quantità e pericolosità dei rifiuti prodotti (si vedano in proposito anche i DD.MM. 5 luglio 1988, n. 283 e 17 febbraio 1989).

*Per il trasporto marittimo dei rifiuti è stato emanato il D.M. Roma 21/10/1988 n. 459/1000000  
per il trasporto marittimo dei rifiuti in G.U. 11/4/92 n. 85.*

#### § 5. L'EMERGENZA RIFIUTI E LA LEGISLAZIONE STATALE RIVOLTA AD AFFRONTARLA.

Il problema dello smaltimento dei rifiuti è emerso drammaticamente negli ultimi anni. Si è in particolare dovuto constatare che i dati sulla produzione dei rifiuti, comparati alle discariche regolarmente autorizzate, confermavano l'esistenza di una diffusa situazione di irregolarità. La pubblica opinione è stata giustamente colpita da eventi come la restituzione all'Italia di intere navi cariche di rifiuti, inviati all'estero senza alcun controllo. Navi che hanno dovuto sostare al largo dei porti nazionali in attesa di conoscere il sito di destinazione dei rifiuti medesimi, controverso per l'opposizione delle popolazioni locali a sostenere il rischio di temuti inquinamenti del territorio. Ciò che ha non solo confermato l'inadeguatezza del sistema di smaltimento, ma che ha altresì impietosamente scoperto l'insussistenza di un centro decisionale che potesse sovrapporsi alle divisioni ed ai veti inevitabili, al fine di superare l'emergenza<sup>(17)</sup>.

<sup>(16)</sup> Si veda anche il D.M. 28 giugno 1989, in G.U. del 10 luglio 1989, n. 159, recante la disciplina della garanzia fideiussoria in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti.

<sup>(17)</sup> L'emergenza è stata affrontata a colpi di decreti e provvedimenti urgenti nella vicenda delle navi Karin B e Deep Sea Carrier, nonché di altre navi, provenienti dalla Nigeria e dal Libano: D.P.C.M. 16 settembre 1988, che sulla base del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, individuava i siti di stoccaggio e smaltimento; ordinanze di necessità del Ministro per il

*Sulla ripartenza allo Stato della disciplina dei rifiuti Cost. art. 7-25/5/82 in G.U. 1° s. speciale 3/6/82 n. 23.*

*Regolamento per l'Albo D.9. Ambiente 7/15/91 n. 324 in G.U. 19/10/91 n. 246. Modificata con Reg. 26/7/93 n. 392 in G.U. 4/10/93 n. 233*

*Per il trasporto in mare v. direttiva 93/75/CEE del Consiglio 13/9/93 in G.U.C.E., 2° ssp. 1/46*

Per affrontare tale situazione di crisi, è stato emanato il decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, convertito con modificazioni in legge 9 novembre 1988, n. 475<sup>(18)</sup>. Il legislatore innanzitutto affronta il problema dell'emergenza, prevedendo un *programma di emergenza per l'adeguamento del sistema di smaltimento* (art. 5) e l'accelerazione delle procedure per l'approvazione dei progetti relativi ad impianti di smaltimento nonché per il rinnovo delle autorizzazioni scadute (art. 6). In attuazione del citato art. 5 è stato emanato il D.P.C.M. 3 agosto 1990<sup>(19)</sup>.

Quanto al sistema a regime, il legislatore ha innanzitutto inserito gli interventi per lo smaltimento dei rifiuti in un ampio quadro pianificatorio, che culmina nel *programma triennale*, i cui obiettivi sono: ridurre la quantità e pericolosità dei rifiuti, favorire il recupero dei materiali o di energia, limitare progressivamente l'uso di materiali non biodegradabili ovvero non

Coordinamento della Protezione Civile in data 16 settembre 1988 (in G.U. 19 settembre 1988) e 21 settembre 1988 (in G.U. 1° ottobre 1988, n. 231).

<sup>(18)</sup> Sulla legittimità costituzionale del decreto legge n. 397 del 1988, come modificato in sede di conversione, si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza 18 maggio-6 giugno 1989, n. 324, in G.U.R.I. 14 giugno 1989, 1° serie speciale n. 24. La Corte ha ricollegato la costituzionalità della normativa statale, ed in particolare degli artt. 6, 7, 8, del decreto-legge) all'esigenza di protezione connessa a valori costituzionali primari (artt. 32 e 9 Cost.), nonché a finalità straordinarie di tutela dell'incolumità pubblica (art. 102, n. 6 del D.P.R. n. 616 del 1977).

<sup>(19)</sup> Pubblicato in G.U.R.I. 22 agosto 1990, n. 195. Tale decreto, sulla base del fabbisogno di impianti, indicato nell'allegato 1 al decreto medesimo, affida alle Regioni ed alle Province autonome di definire un sistema integrato di aree di stoccaggio e pretrattamento, di impianti di smaltimento e di discariche. Il D.P.C.M. contiene i criteri ai quali dovranno attenersi le Regioni e le Province autonome per definire il sistema integrato, nonché le strutture del sistema stesso. Tali strutture dovranno realizzare: la caratterizzazione e la classificazione dei rifiuti; il trattamento preliminare e lo stoccaggio provvisorio; il trattamento chimico, fisico e biologico; la termodistruzione; l'inertizzazione; lo stoccaggio definitivo (art. 3). L'art. 4, inoltre, fissa i criteri ai quali Regioni e Province autonome dovranno attenersi nella localizzazione degli impianti, nelle scelte impiantistiche e dimensionali. Entro 90 giorni dalla pubblicazione del decreto gli stessi enti provvedono ad individuare i fabbisogni di rifiuti da smaltire, localizzare i siti di costruzione degli impianti; fissare criteri e procedure per la scelta dei soggetti ai quali affidare la costruzione e la gestione degli impianti; definire un sistema integrato di aree di stoccaggio; comunicare al Ministero dell'Ambiente i provvedimenti adottati e i risultati conseguiti. Entro i sei mesi dalla adozione degli atti necessari alla localizzazione, e comunque entro sei mesi del termine di 90 giorni di cui si è già detto, Regioni e Province autonome provvedono alla concessione di costruzione e gestione degli impianti, con le modalità di cui all'art. 7, comma 1, della legge n. 475 del 1988. In caso di inadempienza anche parziale da parte delle Regioni o delle Province autonome, si provvede in via sostitutiva con D.P.C.M., previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Ambiente.

agevolmente recuperabili o riciclabili, utilizzati particolarmente nel settore dell'imballaggio, dei contenitori e delle confezioni. Il programma ha funzione di indirizzo e coordinamento e viene adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Ambiente, di concerto con Ministro dell'Industria, sentito il Consiglio Nazionale dell'Ambiente (art. 1).

Altro obiettivo di razionalizzazione delle risorse è costituito dalla sottrazione delle materie prime secondarie al regime dei rifiuti con previsione di un'apposita disciplina legislativa affidata alle Regioni, su indirizzo, promozione e coordinamento dello Stato. Sono materie prime secondarie i residui dei processi produttivi, suscettibili, eventualmente previo idoneo trattamento, di essere utilizzati come materie prime in altri processi produttivi della stessa o altra natura (20).

Poiché, d'altra parte, ogni seria politica di settore non può prescindere dalla cognizione precisa dei fenomeni da disciplinare, l'art. 3 istituisce il catasto e osservatorio dei rifiuti (21).

Altra novità di rilievo introdotte dal decreto sono la raccolta differenziata dei rifiuti da parte dei Comuni e l'istituzione dei consorzi nazionali obbligatori per il riciclaggio dei contenitori od imballaggi per liquidi in vetro, metallo, plastica. Sui contenitori stessi deve essere riportato l'invito a non disperderli nell'ambiente e l'indicazione dell'eventuale ririempibilità (art. 9-quater).

Di particolare interesse sono poi le disposizioni del citato decreto che si applicano ai sacchetti di plastica, alle batterie ed oli esausti (artt. 1, comma 8, e 9-quinquies, 9-sexies, 9-duodecies).

Per i sacchetti di plastica non biodegradabili, utilizzati per l'asporto di merci, è prevista un'imposta di fabbricazione di £ 100. Dal 1° luglio 1989 i sacchetti devono essere fabbricati esclusivamente con fibre di origine animale e vegetale, oppure in materiale biodegradabile per una quota non inferiore al 90%, devono avere dimensioni prefissate per poter essere riutilizzati

(20) All'individuazione di tali materie ed agli oneri connessi al loro trattamento ha provveduto il D.M. Ambiente 26 gennaio 1990 n. 30. A commento di tale decreto ministeriale, esprime convincenti dubbi di legittimità GIAMPIETRO F., in *Corriere giuridico*, 1980, 428; ivi anche la segnalazione del dibattito sul concetto di rifiuto « materia seconda » e « materia prima secondaria », con relativa bibliografia.

(21) Per la rilevazione dei dati inerenti al catasto sono stati emanati i DD.MM. 22 settembre 1988 e 26 aprile 1989 del Ministro dell'Ambiente.

art. 28 D.L. 30/8/89 n. 330

d. legge 5/1/94

D. d. Ambiente 23/1/81  
in G.U. 30/1/81 n. 26  
che fa sapere il  
contenitore in plastica  
e fissa il contributo  
di riciclaggio

v. D.L. 28/4/1983  
n. 130 in G.U.

10/5/83 n. 10015

art. 18  
(norma fermata  
catasto).

- v. D.L. 29/10/83  
n. 429 (prova  
dei fermati)  
art. 28

Sulla  
risoluzione del  
costo di  
molimento  
rifiuti per  
senza  
autorizzazione

~~Il costo di molimento dei rifiuti per sena autorizzazione~~

art. 111 PP  
28/3/92 n. 5

e  
in fin

28/6/92 n. 135  
contro

prezzo

provenna

fezione dei

di Luos  
18/7/92

come contenitori di rifiuti, devono portare l'invito alla loro riutilizzazione e ad evitare la loro dispersione nell'ambiente <sup>(22)</sup>.

Per le batterie esauste è stabilito l'obbligo della raccolta e smaltimento tramite riciclaggio ed è istituito il consorzio obbligatorio delle batterie al piombo esauste *v. D.M. Ambiente 2311/PA in G.U. 30/1/PA n. 25 che prevede i costi del consorzio*

Per gli oli esausti il decreto-legge contiene delle disposizioni di completamento della disciplina dettata dal D.P.R. 23 agosto 1982, n. 691, di recepimento della direttiva n. 75/439 citata. *Per l'attuazione di questa direttiva*

*si è fatto riferimento alla direttiva n. 87/101/CEE e si è adottato il decreto-legge n. 27 gennaio 1982 in n. 95 (G.U. n. 17)*

*e deferenza al sovraffreddo (ambiente)*

#### § 6. LA LEGISLAZIONE REGIONALE.

Le Regioni hanno legiferato in materia di smaltimento dei rifiuti solidi, sulla base della competenza in precedenza ricordata.

Quanto alle Regioni a statuto speciale, devono ricordarsi per il Trentino-Alto Adige la legge regionale 24 gennaio 1972, n. 8 con provvidenze per la realizzazione di impianti ed aree per lo smaltimento dei rifiuti ed il T.U. approvato con D.P.G.P. 26 gennaio 1987, n. 1-41, modificato con L.P. 15 gennaio 1990, n. 3.

Particolarmente completa è poi la legislazione della Provincia Autonoma di Bolzano, che ha emanato in proposito la legge provinciale 6 settembre 1973, n. 61, con norme per la tutela del suolo da inquinamenti e per la disciplina della raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi e semisolidi. A questa legge hanno fatto seguito la legge provinciale 14 dicembre 1974, n. 38, con provvidenze per la realizzazione dei servizi; il D.P. Giunta provinciale di Bolzano 28 giugno 1977, n. 30 contenente il regolamento di esecuzione della legge provinciale n. 61 del 1973; la legge provinciale 29 luglio 1986, n. 21, con interventi urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti.

La Regione Valle d'Aosta ha emanato in materia la legge 19 gennaio

(22) Sulla diversità di presupposto logico-giuridico delle disposizioni degli artt. 1, comma 8, e 9-sexies, comma 1, della legge n. 397 del 1988, TAR Lazio, 2, 25 ottobre 1989, in TTAARR., 1989, I, 3820. Sui sacchetti di plastica e sui poteri d'urgenza del Sindaco (per negarli), TAR Puglia, 23 aprile 1988, n. 237, in TTAARR., 1988, I, 2405; TAR Toscana, 20 luglio 1987, n. 642, in F.L., 1988, III, 519; TRGA, Trento, 24 novembre 1987, n. 354; TAR Toscana, 30 giugno 1987, n. 513, in Riv. giur. amb., 1987, 352, con nota di CERANO; TAR Veneto, II, 16 giugno 1987, n. 547, *ibidem*, con nota dello stesso Autore.

1979, n. 1, e la legge 23 febbraio 1981, n. 14, con regolamentazione dello sversamento e dell'abbandono dei rifiuti e residui solidi.

La Regione Sicilia ha emanato la legge 21 agosto 1984, n. 67<sup>(23)</sup>.

Il Friuli-Venezia Giulia si è recentemente dotato di una legislazione in materia, con le leggi 7 settembre 1987, n. 30; 28 novembre 1988, n. 65; 21 gennaio 1989, n. 1; *28 agosto 1988 n° 23 (art. 6, comma 2)* →

Quanto alle Regioni a statuto ordinario, l'Abruzzo ha emanato la legge 23 maggio 1985, n. 60, per dare attuazione al D.P.R. n. 915 del 1982, ed ha poi approvato con legge 8 settembre 1988, n. 74, il Piano regionale di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Quest'ultima legge è stata poi modificata dalla legge 17 gennaio 1989, n. 3.

La Basilicata ha emanato la legge regionale 4 settembre 1986, n. 22, contenente norme integrative e di attuazione della legge statale in materia di smaltimento dei rifiuti.

La Calabria ha emanato la legge 5 maggio 1990, n. 38.

La Campania ha provveduto con leggi 19 novembre 1973, n. 23, di finanziamento per gli impianti di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, e 2 luglio 1974, n. 23, di proroga del termine previsto dall'art. 2 della citata legge n. 23 del 1973.

Il Lazio ha dettato norme di integrazione ed attuazione del D.P.R. n. 915 con la legge 11 dicembre 1986, n. 53, ed ha emanato il regolamento 14 gennaio 1988, n. 1, per le procedure di istruttoria delle domande di autorizzazione ad esercitare l'attività di smaltimento dei rifiuti.

La Liguria ha emanato la legge 31 luglio 1974, n. 22, per disciplinare i contributi straordinari ad enti locali e loro consorzi (anche per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani). Con legge regionale 18 febbraio 1988, n. 7, ha poi approvato i progetti di adeguamento e potenziamento degli impianti di trattamento e stoccaggio definitivo dei rifiuti.

La Lombardia ha emanato la legge 19 gennaio 1973, n. 7, in materia di provvidenze per la realizzazione di impianti ed acquisto di aree per lo smaltimento dei rifiuti solidi. Con legge 28 giugno 1988, n. 37, ha poi approvato il Piano dei servizi per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed ha dettato norme in tema di raccolta e smaltimento differenziati dei rifiuti

<sup>(23)</sup> Sulla legittimità costituzionale dell'art. 1 di tale legge regionale si è pronunciata la Corte costituzionale con sentenza in data 11-19 ottobre 1988, n. 981, in G.U.R.I., 26 ottobre 1988, n. 43.

*Su cui v. Corte Cost.*

*27/2 - 15/3 - 1991*

*n° 60. 1° serie 4*

*20/3/91 n° 12*

*che si discute l'art.*

*Cost. nella massima*

*per motivi*

*identici a*

*Corte Cost. n° 104*

*in nota (77).*

*v. Corte Cost. 20-24/5/91*

*n° 213 (Marche ed*

*Emilia)*

ha dettato norme in tema di raccolta e smaltimento differenziati dei rifiuti medesimi. Per affrontare l'emergenza rifiuti ed in attesa del completamento del citato Piano, è stata emanata la legge regionale 9 settembre 1989, n. 42<sup>(24)</sup>.

Il Piemonte ha emanato le leggi 4 giugno 1975, n. 46; 5 giugno 1979, n. 28; 22 maggio 1980, n. 61, con interventi a favore di consorzi di enti locali per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani; 2 maggio 1986, n. 18, con prime norme per la disciplina dello smaltimento dei rifiuti in attuazione del decreto n. 915 del 1982; 22 febbraio 1988, n. 9, con misure urgenti per l'adeguamento della legge n. 18 citata in ordine all'approvazione dei progetti di impianti di smaltimento e per la gestione del catasto dei rifiuti; 10 luglio 1989, n. 39, contenente disposizioni urgenti per lo smaltimento dei rifiuti<sup>(25)</sup>.

La Puglia ha emanato le leggi 18 agosto 1973, n. 21, e 27 dicembre 1976, n. 29, con riguardo ai contributi a Comuni e loro Consorzi per l'impianto di inceneritori di rifiuti solidi urbani.

La Toscana ha emanato la legge 19 agosto 1988, n. 60, modificata dalla legge 2 settembre 1989, n. 61<sup>(26)</sup>, per la limitazione ed il recupero dei rifiuti.

L'Umbria ha emanato la legge 24 agosto 1987, n. 44, di approvazione del Piano per la organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti in attuazione del D.P.R. n. 915 del 1982 ed ha fissato con regolamento 24 agosto 1987, n. 45, norme integrative e di attuazione, procedure di controllo e di autorizzazione per lo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi.

Il Veneto ha emanato le leggi 31 gennaio 1974, n. 15; 24 aprile 1975, n. 41 e 11 aprile 1980, n. 29 concernenti provvidenze per la realizzazione di impianti di smaltimento dei rifiuti solidi urbani; 6 giugno 1980, n. 85, con norme per lo smaltimento dei rifiuti solidi e semisolidi<sup>(27)</sup>; 16 aprile 1985,

(24) In G.U.R.I., 12 maggio 1990, 3<sup>a</sup> Serie sp., n. 18.

(25) In G.U.R.I., ult. cit.

(26) In G.U.R.I., 2 giugno 1990, 3<sup>a</sup> Serie sp., n. 21.

(27) Con sentenza 31 gennaio-2 febbraio 1990 n. 43 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della legge regionale Veneto 16 aprile 1985, n. 33, perché - introducendo una distinzione tra accumulo provvisorio di rifiuti e stoccaggio provvisorio, sottrae il primo all'autorizzazione di cui al D.P.R. n. 915 del 1982, così determinando una non consentita

*v. ante Corte cost. 18-30/12/81 n. 504 in G.U. 8/1/82 n. 2 - 1<sup>a</sup> serie  
ed in richiami (riguarda la legge reg Friuli, Venezia  
Giulia 28/8/88 n. 23, art. 7, c. 1 e 2).*

n. 33, contenente norme per la tutela dell'ambiente (in particolare, per quanto attiene ai rifiuti, artt. 42 e ss., 61-63) <sup>(28)</sup>.

differentiazione della disciplina penale. Sul Piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti di cui alla legge regionale 16 aprile 1985, n. 33, e sulla necessità della valutazione di impatto ambientale per le discariche speciali, TAR Veneto, Sez. I, 18 gennaio 1988, n. 1, in *F.A.*, 1989, I, 698.

Sullo stoccaggio provvisorio dei rifiuti tossici e nocivi e sulle conseguenze penali, GIAMPIETRO F., *Autorizzazione allo stoccaggio provvisorio dei rifiuti tossici e nocivi all'interno dello stabilimento produttivo: profili amministrativi e penali*, nota a Pretura Vicenza, 27 settembre 1984, in *Cass. pen.*, 1985, 1931; Pretura Bassano del Grappa, 15 novembre 1985, in *Giur. merito*, 1987, 786; *Id.*, 16 novembre 1984, in *F.I.*, Rep. 1986, voce *Sanità pubblica*, n. 234; *Id.*, 29 giugno 1984, *ibid.*, n. 170.

<sup>(28)</sup> Su tale normativa ed in particolare sull'approvazione dei progetti di discarica da parte sia dei Comuni sia delle Province o Regioni (ai fini del controllo termico), TAR Veneto, 22 luglio 1989, n. 658, *TT.AA.RR.*, 1988, I, 3513.

## CAPITOLO VI

## L'INQUINAMENTO ACUSTICO

SOMMARIO: § 1. L'aspetto sostanziale della tutela. — § 2. Le competenze. — § 3. La normativa comunitaria. — § 4. La legislazione regionale.

## § 1. L'ASPETTO SOSTANZIALE DELLA TUTELA.

L'inquinamento acustico, nonostante la sua rilevante incidenza sulla salute ed il suo decisivo contributo alla caratterizzazione in senso aggressivo dell'ambiente, non ha trovato ancora una risposta legislativa adeguata nel nostro ordinamento giuridico. Basti pensare che non sono ancora stati fissati dei parametri per l'accertamento dei limiti di accettabilità del rumore derivante dalle varie attività e che l'unica tutela allo stato possibile, ad esclusione degli interventi legislativi ancora poco diffusi delle Regioni, sta nella tutela indiretta; cioè nel ricorso alle norme sulla polizia locale in ordine alla disciplina di attività rumorose, alla legislazione sanitaria quando il rumore abbia una sicura incidenza sulla salute, alla normativa sulla circolazione stradale (peraltro sul punto praticamente disapplicata), alle norme sulla tutela dell'ambiente di lavoro, alle disposizioni che regolano le immissioni tra fondi vicini<sup>(1)</sup>.

La disciplina delle attività rumorose o comunque incombode si rinviene nei seguenti testi: R.D. 12 febbraio 1911, n. 297 (art. 109), contenente il regolamento di attuazione della legge comunale e provinciale, che rinvia ai regolamenti comunale di polizia urbana; R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (art. 63 e ss.), contenente il Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza.

(<sup>1</sup>) Limitata anche la bibliografia sull'argomento: D'AMELIO, *Ambiente*, citato, 19; MERUSI, *La legislazione italiana*, in *Imp. amb. p.a.*, 1979, n. 1, II, 14 ss..

La disciplina delle attività dannose per la salute si rinviene nel R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, contenente il Testo Unico delle leggi sanitarie (artt. 216 e 217).

Il D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, contenente il Testo Unico delle leggi sulla circolazione stradale, si occupa del rumore provocato dai veicoli a motore (artt. 112 e 113).

All'interno dei luoghi di lavoro, l'igiene ambientale, anche per quanto riguarda l'inquinamento acustico, è regolata dall'art. 24 del D.P.R. 19 marzo 1956, n. 303 e dall'art. 9 della legge 20 marzo 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori). La rilevanza del fenomeno di tecnopatia da rumore è attestato dal numero di rendite erogate per tale motivo dall'INAIL.

L'art. 844 c.c. regola poi le immissioni tra fondi vicini, vietandole quando esse superano la normale tollerabilità, avuto anche riguardo alla situazione dei luoghi e quindi anche al preuso. Pur col limite insuperabile della nocività alla salute, talora affermato in giurisprudenza, si tratta di una protezione dall'inquinamento, anche acustico, subordinata all'iniziativa del proprietario limitrofo ed in qualche misura condizionato dallo stato dei luoghi.

Infine il codice penale (art. 659) prevede e punisce come contravvenzione il disturbo alle occupazioni ed alla quiete delle persone.

## § 2. LE COMPETENZE.

Il D.P.R. n. 616 del 1977 ha delineato come segue la competenza in materia di inquinamento acustico:

- spettano allo Stato (art. 102): la fissazione dei limiti massimi di accettabilità delle emissioni sonore (n. 1); la determinazione delle tecniche di rilevamento (n. 3); i provvedimenti straordinari a tutela della salute pubblica (n. 6); l'inquinamento acustico da fonti veicolari (n. 7); l'inquinamento acustico da sorgenti mobili connesse ad attività, opere o servizi statali<sup>(2)</sup>;
- spettano alle regioni le competenze in materia di controllo e prevenzione dell'inquinamento acustico prodotto da sorgenti fisse, nonché quello prodotto da sorgenti mobili se correlate a servizi, opere ed attività trasferite

(2) Sarebbe stato probabilmente più corretto far riferimento alle attività rientranti nelle competenze statali.

*Limiti massimi di esposizione al rumore DPR n. 1/3/81  
e Code cost. n. 517/81 (v. inquinamento acustico)  
v. anche legge comunitaria 1984 (recup. dir. ~~80~~ 90/531).*

alle regioni; sono state inoltre trasferite alle regioni le competenze dello stato sui comitati regionali per l'inquinamento atmosferico, che possono essere integrati nella loro composizione e nelle loro funzioni anche con riferimento alle funzioni in materia di igiene acustica (art. 101);

– spetta ai comuni il controllo, in sede di circolazione, dell'inquinamento acustico prodotto da auto e motoveicoli (art. 104).

È opinione prevalente che il descritto quadro organizzativo non abbia subito modificazioni ad opera della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (3).

### § 3. LA NORMATIVA COMUNITARIA.

Numerose sono invece le direttive comunitarie in tema di inquinamento acustico (4).

Per quanto riguarda auto e motoveicoli, possono ricordarsi le direttive del Consiglio CEE: nn. 70/157 del 6 febbraio 1970, 73/350 del 7 novembre 1973, 77/212 dell'8 marzo 1977 sullo scappamento dei veicoli a motore (5), n. 78/1015 sullo scappamento dei motocicli (6).

Per quanto riguarda i trattori agricoli o forestali a ruote hanno disposto le direttive nn. 74/151 del 4 marzo 1974 e 77/311 del 29 marzo 1977 (7).

Per gli escavatori idraulici e a funi, apripista e pale caricatrici hanno disposto la direttiva della Commissione 2 agosto 1989, che adegua al progresso la direttiva del Consiglio n. 86/662 del 22 dicembre 1986 (8).

Per quanto riguarda le macchine ed i materiali da cantiere, va ricordata la direttiva 79/113 del 19 dicembre 1978, modificata il 7 dicembre 1981 (9).

Infine si occupano del rumore causato dal traffico aereo la direttiva n.

(3) D'AMELIO, *Ambiente*, cit., 19.

(4) Sulla normativa comunitaria: CURTI GIALDINO, *Ambiente*, cit. 13; PLEINEVAUX, *La politica dell'Ambiente*, cit., 719.

(5) Rispettivamente in G.U.C.E. L 42 del 23 febbraio 1970; L 321 del 22 novembre 1973; L 66 del 12 marzo 1977.

(6) In G.U.C.E. L 349 del 13 dicembre 1978.

(7) Rispettivamente in G.U.C.E. L 84 del 28 marzo 1974 e L 105 del 28 aprile 1977.

(8) In G.U.R.I., 2ª Serie speciale, 6 novembre 1989, n. 87, e G.U.C.E. L 384 del 31 dicembre 1986.

(9) Rispettivamente in G.U.C.E. L 33 dell'8 febbraio 1979 e L 376 del 30 dicembre 1981.

modificata da direttiva  
82/54 CEE  
10/11/92 in G.U. n. 15/72  
semi Th. del 22/2/93

X

135  
Dec. Leg 27/1/92  
in G.U. 49/2/92 n. 41

80/51 del 20 dicembre 1979 <sup>(10)</sup>, che rende obbligatoria negli Stati membri l'applicazione delle norme fissate dall'allegato 16 della Convenzione di Chicago del luglio 1978, concernente la limitazione delle emissioni sonore degli aeromobili subsonici, e 83/205 e 89/629 del 4 dicembre 1989, che successivamente adeguano i limiti <sup>(11)</sup>.

v. anche i del. Leg. 77/11/82 n. 134, 136 e 137 in G.U. 19/2/82 n. 41

#### § 4. LA LEGISLAZIONE REGIONALE.

Si distingue, nella ridotta legislazione regionale, la legge 20 novembre 1978, n. 66, della Provincia autonoma di Bolzano, che detta una completa regolamentazione della materia, distinguendo l'inquinamento in esterno ed interno, fissa i metodi di individuazione dei limiti di accettabilità delle emissioni, prevede criteri uniformi di misurazione, prevede il coordinamento della prevenzione dell'inquinamento acustico con la pianificazione del territorio, fissa le sanzioni in caso di inosservanza delle disposizioni sull'inquinamento acustico.

La legge regionale della Valle d'Aosta 4 marzo 1988, n. 15, ha posto la tutela dall'inquinamento acustico tra gli obiettivi della disciplina del volo a motore nei parchi e nelle riserve di caccia della Regione.

Le legge regionale 21 agosto 1978, n. 52, della Regione Piemonte si occupa della realizzazione di un sistema di rilevazione regionale dell'inquinamento acustico e modifica la composizione del Comitato contro l'inquinamento atmosferico, inserendovi due esperti in acustica.

Della composizione dello stesso Comitato si occupano la legge 28 dicembre 1983, n. 78, della Regione Abruzzo, modificata dalla legge regionale 27 agosto 1987, n. 46, e la legge 4 novembre 1986, n. 23, della Regione Basilicata.

<sup>(10)</sup> In G.U.C.E. L 18 del 24 gennaio 1980 e L 117 del 4 maggio 1983.

<sup>(11)</sup> In G.U.C.E. L 117 del 4 maggio 1983 e G.U.R.I. 22 gennaio 1990, 2° serie speciale n.

## CAPITOLO VII

## L'INQUINAMENTO TERMICO

Le variazioni di calore costituiscono un'importante causa di inquinamento ambientale, alterando l'equilibrio biologico che si ricollega, nel mondo animale e vegetale, ad una determinata temperatura. Ne sono una riprova le recenti preoccupate reazioni del mondo scientifico e dell'opinione pubblica alle variazioni del clima.

L'inquinamento termico dell'ambiente, riferito cioè a quelle immissioni che sono causa della variazione della temperatura del corpo recettore, non ha ancora ricevuto una particolare disciplina, rimanendo oggetto di qualche disposizione nella normativa sull'inquinamento idrico.

In particolare la legge 10 maggio 1976, n. 319 (c.d. legge Merli) contempla tra i limiti di accettabilità degli scarichi il parametro della temperatura (Tabella C), stabilendo in particolare quanto segue:

— per i corsi d'acqua la variazione massima tra le temperature medie di qualsiasi sezione del corso d'acqua a monte e a valle del punto di immissione dello scarico non deve superare i 3° C. Su almeno metà di qualsiasi sezione a valle tale variazione non deve superare 1° C;

— per i laghi la temperatura dello scarico non deve superare i 30° C e l'incremento di temperatura del corpo recipiente non deve in nessun caso superare i 3° C oltre i 50 metri di distanza dal punto di immissione;

— per i canali artificiali il massimo valore medio della temperatura dell'acqua di qualsiasi sezione del canale a valle del punto di immissione dello scarico non deve superare i 35° C. La condizione suddetta è subordinata all'approvazione dell'autorità preposta alla gestione del canale;

— per il mare la temperatura dello scarico non deve superare i 35° C e l'incremento di temperatura del corpo recipiente non deve in nessun caso superare i 3° C oltre i 1.000 metri di distanza dal punto di immissione.

Pur generalmente ricompresa nei limiti di accettabilità posti per gli scarichi nei corpi idrici, l'inquinamento termico trova tuttavia una sua autonoma collocazione e disciplina in alcuni testi normativi.

Con specifico riferimento alle centrali termoelettriche, la legge 18 dicembre 1973, n. 800, sulla localizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica, impone l'installazione, oltre che di apparecchiature di rilevamento chimico e meteorologico, anche strumentazioni di rilevamento delle perturbazioni termiche nelle acque e dell'intensità dei rumori provocati dal funzionamento delle centrali (art. 6).

Sempre alle centrali termoelettriche fa riferimento la legge regionale Lombardia 24 marzo 1975, n. 40.

All'inquinamento termico fa specifico riferimento l'art. 101 del D.P.R. n. 616 del 1977, che trasferisce le relative funzioni amministrative alle Regioni (comma 1 e comma 2, lettera c). In tale contesto, peraltro, deve ritenersi che detta forma di inquinamento non assuma una connotazione di autonomia normativa, neppure ai fini della competenza. Del resto il già segnalato inconveniente della legislazione antinquinamento, ancora prevalentemente basata sull'elemento inquinante piuttosto che sul corpo inquinato, sarebbe irragionevolmente aggravato ove si creasse un'autonoma competenza per tale forma di inquinamento.

v. d. p. 9/10/83 n. 408 con. in Legge 6/12/83 n. 502  
(in G.U. n. 287 del 7/12/83).

(<sup>1</sup>) Sull'inquinamento termico: D'AMELIO, *Ambiente*, cit., 20; D'AMELIO, *La disciplina giuridica dell'inquinamento da fonti di calore*; GIAMPIETRO P., *Inquinamento termico e legge « Merli »*; BARBIROLI, *Aspetti tecnico-economici dell'inquinamento termico*; COGNETTI, *Prospettive per una razionale gestione degli ambienti acquatici*; GUZZI, *L'inquinamento termico: le modificazioni climatiche*, tutti in *I problemi giuridici e tecnologici dell'inquinamento da fonti di calore* (Atti del Convegno dell'Università di Bologna, 4 maggio 1979), in *Arch. giur.*, 1982, fasc. 3-6, 277 ss.

217/218B

PARTE IV  
LA PREVENZIONE DEL DANNO AMBIENTALE

## CAPITOLO I

LA PREVENZIONE  
NELLA TUTELA COMPLESSIVA DELL'AMBIENTE  
A) LA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE (V.I.A.)

SOMMARIO: § 1. Le esperienze nord-americana e francese. — § 2. La direttiva 85/337 CEE del 27 giugno 1985, n. 337. — § 3. L'attuazione provvisoria della direttiva CEE con la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente. — § 4. Le prospettive di attuazione definitiva della direttiva 85/337 CEE. — § 5. La legislazione regionale in materia di V.I.A.

## § 1. LE ESPERIENZE NORD-AMERICANA E FRANCESE:

Nei Paesi che per primi hanno affrontato il problema della tutela ambientale si è ben presto imposta la convinzione che quella tutela interviene in modo efficace solo quando opera in via preventiva e concerne l'ambiente in tutte le sue componenti e nelle relazioni che tra loro intercorrono.

A tale finalità risponde l'istituto della valutazione di impatto ambientale. Si tratta di stabilire, con riguardo ad alcune opere o insediamenti, che l'ordinamento individua con metodi diversi, quali modificazioni nell'ecosistema essi siano in grado di provocare, sì da poter valutare i costi sociali dell'operazione e di soppesare le eventuali alternative.

In questo ambito l'esperienza statunitense ha avuto avvio con il *National Policy Act* (N.E.P.A.), del 31 dicembre 1969. Con quella legge, di organica protezione della natura, si dispone che ogni iniziativa di intervento sul territorio, capace di provocare ripercussioni di rilievo nell'ambiente, sia accompagnata da uno studio sulle prevedibili conseguenze ambientali (*Impact statement*) e sulle possibili alternative, al fine di pervenire alla soluzione che meglio tenga conto delle opposte esigenze dello sviluppo industriale e della conservazione ambientale. La valutazione è richiesta non solo per i progetti di singole opere, bensì anche per gli atti di pianificazione territoriale; essa è

di competenza della stessa Autorità cui compete approvare l'intervento sul territorio <sup>(1)</sup>.

In Europa, pur essendo stato sperimentato analogo procedimento anche in Olanda, Irlanda, Belgio e Lussemburgo, si ritiene comunemente che la normativa di maggior significato sia quella francese <sup>(2)</sup>. In tale normativa

<sup>(1)</sup> Su tale procedura: PATTI, *Ambiente (tutela del) III Diritto internazionale*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. II, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1988, 4; FIORITTO-RECCHI, *Aspetti di studio comparato: Stati Uniti, Francia e Irlanda*, in *La valutazione di impatto ambientale dei progetti agricoli*, a cura di Fioritto, Napoli 1988, 106 ss.; CUTRERA, *La direttiva 85/337/CEE sulla valutazione di impatto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1986, 449 ss.; CURTI GIALDINO, *Il bilancio di impatto ambientale in alcune legislazioni di Stati Membri della Comunità europea*, in *Impresa, ambiente e pubblica amministrazione*, 1980, II, 96; ALPA - BESSONE - GAMBARO, *Aspetti privatistici della tutela dell'ambiente: l'esperienza americana e francese*, in *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato*, a cura di Gambaro, Milano 1976.

In generale sull'argomento: COZZUTO-QUADRI M.R., *Problemi istituzionali della valutazione di impatto ambientale*, in *F.I.*, 1989, V, 407; ID., *Problemi e prospettive nella valutazione di impatto ambientale*, in *Riv. trim. appalti*, 1988, 867; VENCHI CARNEVALE M.A., *Spunti e riflessioni in tema di tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Giuffrè, 1988, vol. II, 713; FERRI, *La tutela ambientale nei riguardi delle opere pubbliche*, in *Atti del convegno di Gubbio*, 24-26 settembre 1986, Padova, 1988; SCOCA F.G., *La valutazione di impatto ambientale alla luce della direttiva CEE*, in *Tutela dell'ambiente: procedure di impatto ambientale e legge Galasso*, cit. 77 ss.; AA.VV., *La valutazione di impatto ambientale: problemi di inserimento nell'ordinamento italiano*, a cura di DELL'ANNO, Rimini, 1987; GUSTAPANE, *Il parere di compatibilità ambientale espresso dal Ministro dell'ambiente*, in *Rass. giur. Enel*, 1987, 337; CORPACI, *Osservazioni in tema di valutazione di impatto ambientale, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 210 del 1987*, in *Regioni*, 1987, 1637; AA.VV., *Atti del seminario svoltosi in Roma il 29 febbraio-1° marzo 1980 su: Il bilancio d'impatto ambientale: un nuovo strumento per la politica ecologica*, in *Impresa, ambiente, pubblica amministrazione*, 1981, II, 895; GRECO N., *La valutazione d'impatto ambientale nella politica della CEE*, Relazione al Convegno nazionale di studi giuridici sul tema: *Dal controllo della qualità alla gestione delle acque*, Sirmione, 1978; CAPACCIOLI-DAL PIAZ, *La legislazione italiana vigente*, in *Impresa, ambiente e pubblica amministrazione*, 1977, II, 895 e 927; ASSINI-MANTINI, *Tutela dell'ambiente e della salute e centrali termoelettriche a carbone*, in *Cons. St.*, 1984, II, 1417 ss.; BRUSCHI, *Il concetto di valutazione di impatto ambientale*, in *MRSI, Valutazione dell'impatto ambientale*, Roma, 1982, 12 ss.; *Atti del convegno di studi promosso dalla Commissione delle Comunità europee e dalla Regione Umbria sulla Valutazione d'impatto ambientale*, Perugia, 23-25 febbraio 1984.

<sup>(2)</sup> Il contenuto dell'*étude d'impacts* francese è stabilito dalla legge 10 luglio 1976, n. 76, e dal decreto n. 77P1141 in data 12 ottobre 1972 del Consiglio di Stato. La situazione degli studi di impatto ambientale in Europa è descritta in *Annuario Europeo dell'Ambiente*, 1987, *Docter*, 374 ss. e 1988, *Docter*, 264 ss.

l'autorità competente a valutare l'impatto ambientale è diversa da quella chiamata ad approvare il progetto.

§ 2. LA DIRETTIVA 85/337 CEE DEL 27 GIUGNO 1985, N. 337.

2.1. L'attenzione della Comunità Europea per l'ambiente, considerato come presupposto indispensabile della promozione del progresso umano per la diretta connessione con la qualità della vita, si è incentrata fin dall'origine — col secondo programma di misure ambientali varato dalla Comunità nel 1976 — nella necessità di accertare anticipatamente le conseguenze di un determinato intervento sull'ecosistema. La politica ambientale della Comunità si prefiggeva altresì l'ulteriore obiettivo di avvicinare le legislazioni degli Stati membri a questo riguardo, in modo da evitare l'insorgere di distorsioni economiche.

Proprio per raggiungere tali obiettivi, e sul concorrente fondamento degli artt. 100 e 235 del Trattato istitutivo, la Comunità emanava la direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, n. 337<sup>(3)</sup>, volta ad introdurre « principi generali di valutazione dell'impatto ambientale allo scopo di completare e coordinare le procedure di autorizzazione dei progetti pubblici e privati che possono avere un impatto rilevante sull'ambiente ». Significativo è il riferimento, nel preambolo della direttiva, alla constatazione che « la migliore politica ecologica consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, anziché combatterne successivamente gli effetti ». Il fondamento della direttiva è rinvenuto nella necessità di evitare che l'esistenza di disparità nelle legislazioni degli Stati membri possa creare condizioni di concorrenza ineguali (art. 100 del Trattato) e nell'intento di perseguire, anche con ricorso agli strumenti atipici contemplati nel Trattato (art. 235), l'obiettivo della protezione dell'ambiente, inteso come ecosistema, in funzione della salute umana e della qualità della vita.

2.2. La direttiva — consapevole delle diversità esistenti nella legislazione dei diversi Stati a questo riguardo — procede per gradi, individuando una serie di progetti che sono necessariamente soggetti alla valutazione di impatto.

(<sup>3</sup>) In G.U.C.E., 9 luglio 1985, n. L 172. Su di essa TAR Lazio, I, 21 settembre 1989, n. 1272, in F.A., 1990, I, 1566.

to ambientale per le rilevanti ripercussioni sull'ambiente ed un'altra serie, per la quale quelle ripercussioni non costituiscono una conseguenza presunta del « tipo » astratto di progetto, ma possono discendere dalle caratteristiche concrete dell'intervento, caratteristiche da individuarsi da parte degli Stati membri.

Conseguentemente la direttiva distingue gli interventi in due categorie: la prima (allegato I) per la quale la V.I.A. è imposta; la seconda (allegato II) per la quale detto procedimento è lasciato alla determinazione dello Stato.

A questo riguardo, dunque, la direttiva accoglie il sistema di individuazione degli interventi da sottoporre a valutazione preventiva di impatto secondo un criterio qualitativo collegato al tipo di intervento (sistema francese delle liste di progetti), invece che sul criterio quantitativo delle soglie di valore, accolto in altri ordinamenti<sup>(1)</sup>, oppure sul sistema della prevalutazione caso per caso degli interventi che possono avere una significativa incidenza ambientale<sup>(2)</sup>. In sintesi può ricordarsi che sono necessariamente soggetti alla V.I.A. (allegato I): le raffinerie di petrolio greggio, le centrali termiche e nucleari, gli impianti di stoccaggio ed eliminazione dei residui radioattivi, le acciaierie, gli impianti di trattamento dell'amianto, gli impianti chimici integrati, le grandi linee di comunicazione (autostrade, aeroporti e tronchi ferroviari), i porti commerciali marittimi e quelli interni di un certo rilievo, gli impianti di eliminazione dei rifiuti tossici e pericolosi.

La direttiva contempla, dunque, solo progetti singoli, non programmi o strumenti generali di pianificazione. Giustamente è stato osservato, peraltro, che una deficienza della direttiva sta nel non aver previsto la V.I.A. anche nella successiva fase dell'esecuzione dell'opera. Completamento che invece sarebbe necessario, quanto meno sotto forma di raccolta di dati, posto che nel corso dell'esecuzione possono essere accertate situazioni prima non verificabili e che, in ogni caso, la valutazione di impatto dovrà necessariamente arricchirsi delle esperienze concrete realizzate in precedenti interventi.

Vengono esclusi dalla necessità della V.I.A. i progetti destinati a scopi di difesa nazionale e quelli adottati nei dettagli mediante un atto legislativo nazionale specifico (art. 1, parr. 3 e 4).

(<sup>1</sup>) Come nell'esperienza irlandese.

(<sup>2</sup>) Tale è il sistema statunitense.

La prima eccezione risulta comprensibile, anche se non condivisibile nell'ampia accezione accolta dalla direttiva <sup>(6)</sup>; in effetti l'attinenza dell'opera alla difesa nazionale non giustifica l'esclusione dalla valutazione di impatto ambientale, se non per quegli elementi tecnologici che devono rimanere segreti, com'è del resto per i segreti industriali e commerciali, e d'altra parte è pur sempre possibile per il singolo Stato esentare, ma con degli accorgimenti compensativi, un progetto o parte di un progetto in casi eccezionali, come si dirà in seguito.

La seconda eccezione, invece, non appare neppure comprensibile; la motivazione addotta dalla direttiva (« inteso che gli obiettivi perseguiti dalla presente direttiva, incluso l'obiettivo della disponibilità delle informazioni, vengono raggiunti tramite la procedura legislativa ») sembra far riferimento alla pari forza innovativa delle fonti interne, alle quali spetta il recepimento della direttiva medesima e l'approvazione specifica del progetto; tuttavia è sufficiente osservare che la direttiva vincola anche il legislatore e che il giudice nazionale è tenuto a « disapplicare » la norma interna se confligge con una disposizione comunitaria suscettibile di diretta applicazione.

Il procedimento di impatto ambientale può poi essere escluso per un determinato progetto o parte di esso dal singolo Stato, in casi eccezionali. In tali ipotesi lo Stato deve adottare degli adempimenti compensativi e cioè: esaminare se sia opportuna un'altra forma di valutazione e si debbano mettere a disposizione del pubblico le informazioni così raccolte; mettere comunque a disposizione del pubblico interessato le informazioni relative a tale esenzione ed alle ragioni per le quali è stata concessa; informare la Commissione, prima di rilasciare l'autorizzazione, dei motivi che giustificano l'esenzione, fornendole le informazioni che mettono eventualmente a disposizione dei cittadini. La Commissione partecipa agli altri Stati membri le informazioni ricevute.

2.3. L'oggetto della valutazione di impatto ambientale consiste nella descrizione e nell'apprezzamento degli *effetti diretti ed indiretti* del progetto sui singoli componenti dell'ecosistema:

- l'uomo, la fauna e la flora;
- il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio;
- l'interazione tra i fattori di cui al primo e secondo trattino;

<sup>(6)</sup> SCOCA, *La valutazione di impatto ambientale*, cit., 80.

— i beni materiali ed il patrimonio culturale.

Come già rilevato in precedenza (p. 27) questa nozione di ambiente, pur non valendo a configurarlo come bene in senso giuridico, vale tuttavia ad evidenziare l'unitarietà del complesso ecologico ed a cogliere le interazioni tra i vari elementi che lo compongono. Sicché deve considerarsi l'assunto di chi rileva, che parametro della V.I.A. non deve essere il semplice rispetto delle discipline di settore, dei piani e degli *standards*, ma la verifica delle conseguenze dell'intervento sull'ambiente alla luce di metodi tecnico-scientifici di indagine e delle relative esperienze, via via affinate nelle successive applicazioni (7). Tale constatazione evidenzia altresì la già rilevata utilità della nozione unitaria di ambiente, pur in assenza della sua configurazione quale bene unitario in senso giuridico.

2.4. Sotto il profilo procedimentale, la direttiva lascia liberi gli Stati membri di integrare la valutazione di impatto ambientale nelle procedure esistenti di autorizzazione dei progetti ovvero, in mancanza di esse, in altre procedure o in procedure appositamente definite per raggiungere gli obiettivi della direttiva.

L'inserimento, almeno di regola, della valutazione nel procedimento di autorizzazione del progetto e la previsione come meramente eventuale della decisione in ordine ai dati emersi nell'istruttoria (art. 9), hanno portato alcuni a ritenere che la V.I.A. costituisce per il diritto comunitario una procedura di carattere istruttorio, secondo la tradizione anglosassone (8). L'impostazione, tuttavia, non sembra possa condividersi, almeno se con quell'espressione si intende far riferimento alla mancanza di un atto specificamente rivolto a valutare i risultati del procedimento. La direttiva certo lascia agli Stati membri un certo margine di adeguamento del diritto interno soprattutto sotto il profilo procedimentale, ma tale libertà di scelta dei mezzi al raggiungimento del fine obbligato non può vanificare lo stesso perseguimento dell'obiettivo, compromettendo così la finalità dell'istituto. Non sembra infatti compatibile con l'obiettivo della direttiva limitare la V.I.A. ad una raccolta di dati al fine di mettere l'amministrazione procedente semplicemente nella condizione di decidere *causa cognita*. Deve piuttosto ritenersi che sia pur sempre necessario un atto conclusivo della procedura, che esprima la

(7) SCOCA, *op. ult. cit.*, 81-82.

(8) SCOCA, *op. ult. cit.*, 78.

valutazione dei dati raccolti e si concluda con una ragionata scelta tra le diverse soluzioni possibili sulla base del rapporto costi-benefici.

A tale conclusione sembra almeno debba necessariamente pervenirsi in quegli ordinamenti giuridici, come il nostro, nei quali l'assenza di una pronuncia di valutazione di impatto ambientale, anche contestuale all'approvazione (autorizzazione nella terminologia comunitaria) del progetto, escluderebbe lo stesso sindacato giurisdizionale, per la nota preclusione del diretto esame del merito della scelta amministrativa da parte del giudice. D'altra parte non potrebbe ipotizzarsi la legittimità di un'autorizzazione che prescinderebbe dalla valutazione dello studio di impatto ambientale prodotto in istruttoria. Deve invece concludersi, pur nell'obiettiva oscurità del testo comunitario, che l'atto conclusivo del procedimento di valutazione non necessariamente deve configurarsi come una decisione con effetto autorizzatorio o, al contrario, preclusivo dell'ulteriore corso del progetto. Depone in tal senso non solo la normale previsione dell'integrazione del procedimento in esame nella procedura di autorizzazione del progetto, come fase procedimentale (art. 2.2.), ma anche l'eventualità di una conclusione autonoma della V.I.A. (art. 9). Peraltro, in caso di inserimento della V.I.A. nella procedura relativa al progetto, deve ritenersi che l'autorizzazione di quest'ultimo debba essere assoggettata alle formalità di cui all'art. 9, pena la disomogeneità dei vari ordinamenti su un punto qualificante della disciplina ambientale, in contrasto con l'obiettivo della direttiva medesima.

2.5. Quanto agli adempimenti della procedura di impatto ambientale, essi possono così sintetizzarsi: *a)* produzione di informazioni da parte del committente, cioè del richiedente l'autorizzazione sul progetto; *b)* parere sul progetto da parte delle altre autorità che vi sono interessate in considerazione della loro competenza in materia ambientale; *c)* informazione al pubblico.

Sul primo punto, la direttiva affida allo Stato di valutare se le informazioni previste sono appropriate al tipo di intervento ed alla fase della relativa procedura e se esse possano essere ragionevolmente pretese dal committente. L'onere di informazione deve, quanto meno, contenere una descrizione

(\*) Ancora più incisiva è la caratterizzazione dell'istituto nella ricostruzione di VENCHI CARNEVALE M.A., *Spunti e riflessioni*, cit., 727 s., secondo cui non solo non può affermarsi la natura della valutazione di impatto ambientale come mero fatto istruttorio, ma neppure può configurarsi la valutazione stessa come parere.

ne del progetto, una descrizione delle misure per evitare, ridurre e compensare rilevanti effetti negativi; la produzione sui principali effetti sull'ambiente; una sintesi non tecnica di tutte le informazioni (art. 5).

Quanto al secondo punto, gli Stati membri devono assumere le iniziative necessarie perché le Autorità interessate al progetto ricevano le informazioni fornite dal committente, designando a tal fine le autorità da consultare. Sembra evidente, soprattutto sulla base del combinato disposto degli artt. 2.2. e 6.1. che la direttiva mira alla confluenza della valutazione di tutte le autorità interessate al progetto, per le proprie competenze amministrative, nell'unico procedimento di autorizzazione del progetto medesimo, nel quale normalmente si inserisce anche la V.I.A.. Significativo è il riferimento alla competenza in materia di ambiente, ove si consideri che nella direttiva tale termine comprende sia i vari fattori dell'ecosistema, sia la loro interazione, sia gli aspetti culturali ed estetici.

Infine deve essere garantita l'informazione del pubblico, affinché questo possa esprimere il suo parere. Gli Stati devono a tale fine individuare l'ambito del pubblico interessato, ma ciò — a quanto sembra — solo per adeguare la pubblicità e la partecipazione effettiva, non per individuare la futura legittimazione all'impugnazione<sup>(10)</sup>; precisare i luoghi di accesso alla documentazione e le forme di pubblicità; determinare le modalità di partecipazione del pubblico, se con pareri scritti o col sistema della pubblica inchiesta; fissare i tempi della procedura, per giungere in termini ragionevoli alla decisione (art. 6.3.).

### § 3. L'ATTUAZIONE PROVVISORIA DELLA DIRETTIVA CEE, CON LA LEGGE ISTITUTIVA DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE.

Il nostro ordinamento in epoca anteriore alla direttiva n. 85/337 vanta un'esperienza molto limitata nella valutazione di impatto ambientale, se si escludono: la legge 10 gennaio 1983, n. 8, che all'ultimo comma dell'articolo unico che la compone prevede il ricorso dell'ENEL ad udienze pubbliche di informazione ed alla pubblicizzazione di tutti gli atti istruttori attinenti la sicurezza e la protezione ambientale per la realizzazione delle centrali; l'isti-

(10) SCOCA, *op. ult. cit.*, 89.

tuzione di una commissione per la valutazione di impatto ambientale in ordine alla realizzazione della direttissima Bologna-Firenze; alcune leggi regionali.

Intervenuta la citata direttiva, si è provveduto a darvi attuazione, sia pure provvisoria, con la legge 8 luglio 1986, n. 349, portante l'istituzione del Ministero dell'ambiente. Detta norma prevede innanzitutto che in via provvisoria le norme tecniche e le categorie di opere in grado di produrre rilevanti modificazioni nell'ambiente ed alle quali si applica la procedura di V.I.A. siano individuate con decreto del Presidente del consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, sentito il comitato scientifico del Ministero stesso.

3.1. La procedura di V.I.A. prevede l'onere della trasmissione del progetto da approvare al Ministro dell'ambiente, al Ministro per i beni culturali e ambientali e alla regione territorialmente interessata per la valutazione di impatto ambientale. Tale comunicazione deve contenere l'indicazione della localizzazione dell'intervento, la specificazione dei rifiuti liquidi e solidi, delle emissioni ed immissioni inquinanti nell'atmosfera e delle emissioni ed immissioni inquinanti nell'atmosfera e delle emissioni sonore prodotte dall'opera, la descrizione dei dispositivi di eliminazione o recupero dei danni all'ambiente ed i piani di prevenzione e monitoraggio ambientale. L'annuncio della comunicazione del progetto per la valutazione deve essere dato al pubblico con pubblicazione sia sul quotidiano più diffuso nella regione interessata, sia su un quotidiano a diffusione nazionale.

Qualsiasi cittadino può presentare per iscritto osservazioni alle autorità statali e regionale interessate dalla comunicazione, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione.

Il Ministero dell'ambiente provvede sulla compatibilità ambientale, sentita la regione e di concerto col Ministro per i beni culturali e ambientali. Per le aree soggette a vincolo culturale o paesaggistico, il Ministero dell'ambiente provvede sulla base del solo concerto col Ministro per i beni culturali e ambientali <sup>(11)</sup>.

<sup>(11)</sup> La legittimità costituzionale della competenza del Ministro dell'ambiente, in relazione alle attribuzioni delle Province autonome, è stata dichiarata dalla Corte costituzionale nella sentenza 22 maggio 1987, n. 210, in *F.A.*, 1988, 408, par. 4 e ss. della motivazione in diritto. La Corte ha fondato il rigetto dell'eccezione di incostituzionalità sul duplice rilievo della diretta responsabilità dello Stato per l'adempimento di obblighi internazionali e dello spessore degli

La pronuncia di compatibilità ambientale deve intervenire entro novanta giorni dalla data di pubblicazione dell'avvenuta comunicazione da parte del committente. In caso contrario la procedura di approvazione del progetto riprende il suo corso, salva la possibilità di proroga deliberata dal Consiglio dei Ministri in casi di particolare rilevanza.

Il significato da dare all'espressione « riprende il suo corso » non è certo. Tuttavia deve ritenersi che il decorso del termine fissato dal legislatore legittimi l'autorità competente ad approvare il progetto a provvedere anche senza attendere il presupposto della positiva valutazione di impatto. Ove tuttavia quest'ultima intervenga prima dell'emanazione dell'adozione deve ritenersi che l'autorità stessa sia tenuta a tener conto della V.I.A.; il termine è, cioè, ordinatorio. Che se poi la valutazione di impatto ambientale sopravvenga in senso totalmente o parzialmente sfavorevole, dovrebbe l'autorità competente all'approvazione del progetto riesaminare l'atto o i suoi effetti in base agli ordinari poteri di autotutela, non assumendo la pronuncia del Ministro dell'ambiente rilevanza autonoma al di fuori del procedimento di approvazione. Deve inoltre ritenersi che anche in tale ipotesi resti salvo il potere del Ministro dell'ambiente di sospendere i lavori e di rimettere la questione al Consiglio dei Ministri (art. 6, comma 6).

Infine in caso di disaccordo tra il Ministro dell'ambiente e quello competente ad approvare il progetto (non quindi se il disaccordo riguardi autorità non statale) la questione è portata all'esame del Consiglio dei Ministri.

Quanto agli interventi oggetto di valutazione, il sistema provvisorio di attuazione della direttiva ha quindi accolto la conformazione della V.I.A. nel senso di valutazione limitata a progetti e non a programmi o piani generali.

Per i piani di settore a carattere nazionale, che abbiano rilevanza di impatto ambientale, è solo previsto l'intervento del Ministro dell'ambiente in sede di concerto.

3.2. Le categorie di opere sottoposte alla V.I.A., le regole tecniche sulla comunicazione dei progetti, le modalità di pubblicazione dei progetti e quelle di istruttoria sono state fissate con D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377 <sup>(12)</sup>.

*modificato dal DPR 5/10/91 n. 460 in G.U. 23/4/92 n. 95  
e 27/4/92 in G.U. 22/8/92 n. 197.*

interessi tutelati, afferenti all'ambito nazionale ed a valori costituzionalmente garantiti. Sul punto anche TAR Lazio, I, 21 settembre 1989, n. 1272, in F.A., 1990, I, 1566.

<sup>(12)</sup> In G.U.R.I. 31 agosto 1988, n. 204. Si veda anche la circolare del Ministro dell'ambiente 30 marzo 1990, in G.U.R.I. 13 aprile 1990, n. 87, in tema di sottoposizione a V.I.A. dei progetti di porti di seconda categoria, dei piani regolatori portuali e dei porti turistici.

In particolare il citato decreto individua le opere da sottoporre a V.I.A. essenzialmente riportando quelle per le quali detta procedura è imposta come necessaria dalla disciplina comunitaria (allegato I alla direttiva 85/337), con la sola aggiunta delle dighe di altezza superiore a 10 metri e/o di capacità superiore a 100.000 mc. (art. 1 lett. 7). I commi 2 e 3, mentre correttamente sottopongono a V.I.A. gli interventi su opere già esistenti, ove ad essi consegua la trasformazione in una delle opere comprese nell'elenco o comunque ove essi attingano ad opere già ricomprese nell'elenco e ne determinino una sostanziale innovazione qualitativa, escludono poi dalla procedura le terze corsie autostradali aggiuntive, che siano richieste da esigenze di sicurezza del traffico o di mantenimento del livello di esercizio, nonché gli interventi di risanamento ambientale di centrali termoelettriche esistenti, anche accompagnati da interventi di ripotenziamento, da cui derivi un miglioramento della qualità dell'ambiente connesso alla riduzione delle emissioni. I suddetti casi di esclusione vengono identificati dal Ministro dell'ambiente sulla base di riunioni di coordinamento con il Ministro per i beni culturali e ambientali e con le amministrazioni interessate.

Le esenzioni appaiono di dubbia legittimità in considerazione delle applicazioni alle quali possono dare luogo. Le terze corsie aggiuntive autostradali o non alterano qualitativamente l'opera precedente, ed allora rientrano nell'esclusione prevista in generale per tale ipotesi, oppure determinano quella variazione ed allora l'esenzione appare in contrasto con la direttiva. Quanto alle centrali termoelettriche, il decreto sembra far irrazionalmente dipendere l'esclusione dalla constatazione di un miglioramento dell'ambiente, da dimostrarsi proprio attraverso la procedura di impatto.

Il decreto, all'art. 2, detta delle regole tecniche per la redazione dei progetti. Esse dispongono innanzitutto, e si tratta di legittima ed opportuna attuazione del dettato legislativo, che per progetto deve intendersi il progetto di massima, con la precisazione, ancorché limitata ai soli casi di appalto concorso e di concessione di opera pubblica, che anche il progetto esecutivo deve essere assoggettato a V.I.A. qualora contenga importanti variazioni rispetto al progetto di massima (comma 2).

Lo stesso articolo 2 definisce gli elaborati dei quali deve constare lo studio di impatto ambientale, da allegare alla comunicazione del progetto per la V.I.A., mentre l'art. 3 rinvia ad un successivo D.P.C.M. per ulteriori norme integrative.

v. supra pag. 212  
 (riferire)  
 v. anche per rifiuti  
 tossici e nocivi  
 DPR 5.10.81 n. 460  
 in G. U. 23/4/82 n. 85  
 [VIA da intendersi  
 dopo la costruzione  
 e forma che  
 non autorizzato  
 Co: smaltimento]  
 cloro lo O. aerea  
 esterni v. p  
 DPR. 27/4/82

Di particolare importanza anche l'art. 4, comma 2, che impone alle amministrazioni di rendere noto nel bando di gara o nell'invito a trattare che l'approvazione dei progetti è assoggettata all'osservanza delle eventuali prescrizioni contenute nella pronuncia di compatibilità ambientale.

Altri adempimenti della procedura, previsti dal D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377, sono: la pubblicità del progetto sul quotidiano più diffuso nella regione (o provincia autonoma) interessata e su un quotidiano a diffusione nazionale, con l'indicazione dell'opera, la sua localizzazione, la sommaria descrizione del progetto.

Finalizzato alla partecipazione del pubblico è il deposito di una o più copie del progetto presso il competente ufficio della regione o provincia autonoma (art. 5, comma 2).

L'art. 6, infine, disciplina l'istruttoria, in parte rivolta a verificare la completezza dello studio prodotto dal committente e la sua rispondenza alla situazione di fatto, in parte tendente ad accertare il rispetto della normativa antinquinamento di settore, nonché a confrontare la situazione ambientale esistente al momento della comunicazione con quella successiva<sup>(13)</sup>.

L'integrazione delle norme tecniche relative alla predisposizione dello studio di impatto ambientale, ai fattori ambientali da prendere in considerazione ed ai criteri di analisi da applicare alle singole tipologie di opere è stata realizzata con l'emanazione del D.P.C.M. 27 dicembre 1988<sup>(14)</sup>.

In particolare l'art. 2 di quest'ultimo decreto stabilisce la documentazione da allegare allo studio di impatto. Gli artt. 3, 4 e 5 individuano i quadri di riferimento del medesimo studio, e precisamente: il *quadro di riferimento programmatico*, il *quadro di riferimento progettuale*, il *quadro di riferimento ambientale*. Tale articolazione dello studio è volta a fornire gli elementi conoscitivi, rispettivamente: *a)* della relazione tra l'opera progettata e gli atti di programmazione e pianificazione territoriale e settoriale; *b)* del progetto e delle soluzioni adottate; *c)* dell'ambiente, nel complesso delle risorse che lo contraddistinguono, con la descrizione delle stesse, delle modifiche nel lungo e nel breve periodo che esse subiranno, dei sistemi di emergenza.

L'istruttoria della valutazione ambientale è affidata alla Commissione per le valutazioni di impatto ambientale, istituita dall'art. 18, comma 5,

<sup>(13)</sup> Su tale D.P.C.M., PIACENTINI, *Burocrazia e opere pubbliche*, cit., 339.

<sup>(14)</sup> In G.U.R.I. 20 gennaio 1989, n. 16 ed in *Il corriere giuridico*, 1989, n. 3, 237 ss., con nota di PICOZZA, 251 ss..

V. indicare 21/6/81  
 in G.U. 2/7/81  
 n. 153

della legge 11 marzo 1988, n. 67. La Commissione è munita anche di poteri autonomi di accertamento, può richiedere i pareri di altri enti, amministrazioni pubbliche ed organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, può ordinare adempimenti istruttori, eventualmente con la partecipazione di osservatori alle attività inerenti allo studio predisposto dal committente, conclude i suoi lavori con un parere motivato (obbligatorio, ma non vincolante), se del caso soggetto a prescrizioni (art. 6).

Il Ministro emana il giudizio di compatibilità ambientale con atto (definitivo), che contestualmente decide le osservazioni, proposte ed allegazioni presentate (art. 7).

In due occasioni, artt. 3, comma 1 ultimo periodo, e 4, comma 1 ultimo periodo, il decreto sottolinea che il giudizio di compatibilità ambientale ha ad oggetto la pianificazione, la conformità del progetto alla stessa nonché ai vincoli, alle servitù ed alla normativa tecnica che ne regola la realizzazione.

#### § 4. LE PROSPETTIVE DI ATTUAZIONE DEFINITIVA DELLA DIRETTIVA 85/337 CEE.

Nella prospettiva dell'attuazione definitiva della direttiva 85/337 CEE possono avanzarsi le seguenti considerazioni <sup>(15)</sup>.

Quanto alla competenza, da più parti si manifestano perplessità in ordine all'autorità cui attribuire la valutazione di impatto ambientale <sup>(16)</sup>, inducendo qualche Autore ad auspicare l'introduzione di un nuovo criterio di riparto delle competenze tra Stato e Regione, in senso verticale invece che orizzontale <sup>(17)</sup>.

<sup>(15)</sup> In proposito sono state presentate alla Camera dei deputati le proposte di legge: n. 1945 presentata da Di Donato ed altri; n. 2505 in data 23 marzo 1988, ad iniziativa Ronchi, Tamino ed altri; n. 676 in data 8 luglio 1987, ad iniziativa di Martinazzoli ed altri.

<sup>(16)</sup> CORPACI, *Osservazioni*, cit., 1645: DELL'ANNO, *Il procedimento*, in *La valutazione di impatto ambientale: problemi di inserimento nell'ordinamento italiano*, a cura di DELL'ANNO, Napoli, 1987, 36.

<sup>(17)</sup> SCOCA, *La valutazione di impatto ambientale*, cit., 85 s.; COZZUTO-QUADRI M.R., *Problemi istituzionali*, cit., 417 s., che auspica la revisione della distribuzione delle competenze in materia di urbanistica, attuata col D.P.R. n. 616 del 1977, nel senso di rendere necessaria l'intesa tra Stato e regione limitatamente alle sole parti del piano territoriale concernenti opere, impianti e grandi infrastrutture.

v. anche la  
Cffe 28/2/1982 n° 220  
in G.U. 14/3/82  
n° 62.

Pur dovendosi dare atto della difficoltà rappresentata da un sistema costituzionalmente impreparato ad affrontare le emergenze dei tempi moderni, soprattutto in relazione ad interessi di dimensione ultraregionale, ma purtuttavia collegati ad ambiti locali, deve comunque osservarsi che allo stato attuale del diritto positivo l'interprete è tenuto a muoversi nell'ambito dei principi fondamentali dell'ordinamento vigente, come acclarati dalla Corte costituzionale.

Così, la rilevanza nazionale e non meramente locale del bene-ambiente deriva dalla constatazione che esso non esprime solo interessi della comunità che a tale ente fa riferimento, ma piuttosto appartiene all'intera collettività nazionale ed è il presupposto indefettibile delle altre attività di rilievo meramente locale che sono esercitate sul territorio. D'altra parte gli enti diversi dallo Stato, essendo comunque tenuti al rispetto degli interessi pubblici di livello costituzionale, dovranno esercitare le rispettive competenze tendendo alla salvaguardia di quell'interesse, che non concerne solo la collettività che rappresentano o che non costituisce una loro attribuzione primaria.

Sulla base di questo rilievo, più che su quello della responsabilità diretta dello Stato per eventuale inadempimento degli obblighi costituzionali, sembra corretto concludere - del resto in conformità con la sentenza n. 210 del 1988 della Corte costituzionale - che è legittima la previsione di una competenza diretta, e non in via di mera sostituzione, dello Stato in materia di valutazione di impatto ambientale.

Peraltro, non essendo qualificabile l'ambiente come « materia » ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, ma piuttosto come presupposto e cornice di tutte le altre competenze statali e regionali, l'impostazione delle competenze in materia discende dalla connotazione definitiva che il legislatore statale vorrà dare all'istituto della V.I.A.. Se cioè la V.I.A. sarà affidata alla competenza della stessa autorità che è chiamata ad approvare l'intervento, opera singola o programma più ampio che sia, al fine di estendere la « cultura ambientale » e di rendere capillare il controllo preventivo sulle modificazioni ambientali, sembra debba concludersi nel senso di una competenza anch'essa diffusa e strettamente collegata al procedimento di approvazione nel quale si inserisce come fase istruttoria necessaria.

Ciò non toglie, naturalmente, che per determinati interventi la normativa statale, proprio per il carattere primario che l'ambiente ha per lo Stato, individui una competenza che assuma l'ambiente come valore primario, e

non semplicemente coesistente con altri interessi pubblici e privati. In tal caso la diretta cura dell'interesse ambientale non può che atteggiarsi a momento autonomo e preminente sugli altri, nel senso che ne viene esclusa la rilevazione e valutazione unitamente agli altri interessi e ne viene esclusa altresì la contestuale valutazione. Quest'ultima potrebbe dare luogo ad «affievolimenti» della tutela ambientale a fronte della ritenuta preminenza di interessi diversi (economici, occupazionali, ecc.). Una tale competenza non potrebbe che spettare allo Stato ed eventualmente essere da quest'ultimo delegata alle Regioni (art. 118, comma 2, della Costituzione).

A quest'ultimo assetto di competenze dovrebbe del resto pervenirsi, ma in via generale, per la preminenza che si verrebbe a riconoscere in ogni caso all'interesse ambientale sugli altri interessi compresenti, scegliendo l'altra alternativa che si prospetta al legislatore nazionale; quella cioè di considerare la competenza in materia di V.I.A. come autonoma rispetto al procedimento di approvazione dell'intervento ed affidata ad autorità diversa da quest'ultima. In tal senso si è già orientato il legislatore all'atto dell'istituzione del Ministero dell'ambiente, introducendo la disciplina transitoria della V.I.A.. Ed indubbiamente la scelta sembra assicurare in modo più pieno la preminenza dell'interesse ambientale su ogni altro interesse, attribuendole la natura di « decisione », condizionante il resto del procedimento, anche se incastonata nel procedimento medesimo, e non di semplice accertamento istruttorio, di cui l'amministrazione precedente deve « tenere conto » ai fini della determinazione finale. Risultato che, nel nostro Paese, notevolmente in ritardo sul piano ambientale e con una « cultura ambientale » da sviluppare ai vari livelli decisionali, può apparire come la scelta più prudente. Del resto la definita natura « transitoria » della prima attuazione del dettato comunitario non esclude affatto che la scelta effettuata al momento dell'istituzione del Ministero dell'ambiente si avvii a consolidarsi, nonostante la pendenza di tre proposte di legge avanti la Camera dei deputati, proposte che peraltro hanno il pregio di affrontare più compiutamente la materia<sup>(18)</sup>. Di tali proposte quella più soddisfacente sotto questo profilo appare la proposta Di Donato (Atto C., X, 1945).

(18) In ordine alle proposte di legge pendenti avanti la Camera dei deputati, può rilevarsi quanto segue. La proposta Martinazzoli (Atto C., X, n. 676, in data 8 luglio 1987) contiene una completa disciplina della materia, muovendo dalla scelta di diffondere la V.I.A. nel più rilevante numero di interventi possibile, incrementando la « cultura ambientale » piuttosto

Alla scelta transitoria va imputato, è vero, il difetto di lasciare senza disciplina di impatto ambientale la pianificazione territoriale. Peraltro deve osservarsi che le Regioni di fatto hanno iniziato a proporsi il problema ed è presumibile che l'esempio tracciato dalle prime sia seguito anche da altre.

scarpa nel nostro Paese, ma nello stesso tempo procedendo gradualmente, per evitare una concreta disapplicazione della disciplina. L'intervento legislativo è proposto come legge-delega, che individua i tratti fondamentali della nuova normativa. La scelta organizzativa è risolta nel senso di prevedere la competenza dell'autorità che approva il progetto, sull'esempio americano. Conseguentemente, la V.I.A. si connota come procedimento di natura meramente istruttorio, nel senso che l'autorità procedente ne deve « tenere conto » (art. 3, comma 4). Sotto questo profilo la proposta consiste principalmente in una revisione dei vari procedimenti, al fine di introdurre la valutazione dell'impatto ambientale, di rendere possibile la scelta dell'autorità competente secondo le regole generali *causa cognita*, di razionalizzare i procedimenti medesimi, utilizzando i dati raccolti nella V.I.A. e le procedure per questa previste, ai fini delle diverse autorizzazioni all'esecuzione dell'intervento. A tale fine la proposta prevede la ricostruzione dei procedimenti amministrativi necessari per l'approvazione definitiva dei progetti da sottoporre a V.I.A., con contestuale individuazione dell'autorità responsabile ad adottare la predetta approvazione al fine di allocare presso quest'ultima, previa sua ristrutturazione funzionale, il procedimento di V.I.A. (art. 5, comma 8). Introduce la figura del funzionario responsabile, prevista in generale dalla proposta di legge sulla riforma del procedimento amministrativo (artt. 8 e 9). Delinea il procedimento di V.I.A. articolandolo nelle fasi di a) presentazione del progetto con lo studio dell'impatto ambientale (art. 10); b) istruttorio aperta alla collaborazione del pubblico, sulla cui richiesta può darsi luogo ad una udienza pubblica conoscitiva (art. 11); c) valutazione di impatto (art. 14). Il relativo procedimento è inoltre strutturato con la *conferenza di servizi ambientali*, nel quale si prevede la convergenza delle varie autorizzazioni all'esecuzione dell'opera con la fissazione di termini perentori per l'acquisizione dei pareri obbligatori (art. 13). Quanto alle competenze, allo Stato si affidano i compiti di generale normativa della materia, con l'individuazione dei progetti da sottoporre a V.I.A. e dei progetti per i quali tale competenza è regionale (artt. 5, comma 8, e 15) nell'esercizio della legislazione delegata; la fissazione delle norme tecniche per la redazione degli studi e per la valutazione di impatto (art. 16). Ma allo Stato sono affidati anche compiti di concreta valutazione, come l'*avvocazione* allo Stato della procedura di impatto con riferimento a progetti dichiarati di particolare interesse ambientale con decreto motivato, su proposta del Consiglio nazionale per l'ambiente o su richiesta di una regione (art. 17). Rilevanti sono anche le funzioni dello Stato in materia di formazione e di principi, *standards* e criteri di prevenzione ambientale per la formazione dei piani territoriali, urbanistici e paesistici da parte delle Regioni e di altri enti. Con la conseguenza che, in caso di rispetto di tali parametri, le Regioni possono sostituire la V.I.A. dei progetti in essi compresi, con il *giudizio di conformità* (art. 25, comma 1); si tratta in effetti di una pressione indiretta sulle regioni perché adottino determinati criteri di tutela ambientale nella programmazione. Lo Stato può inoltre stabilire, per alcuni progetti di competenza regionale, delle soglie al di sotto delle quali è ammessa la *dichiarazione sostitutiva del committente* (art. 26). Alle Regioni è devoluta, oltre alla competenza, per l'adeguamento delle strutture e dei procedimenti alla V.I.A. (artt. 21-24), l'individuazione dei progetti per i quali può darsi luogo a procedimenti semplificati, come il giudizio di conformità, già citato.

In una prospettiva di definitiva disciplina dell'istituto, l'attuazione più completa della direttiva comunitaria, con la doverosa estensione della V.I.A. agli interventi dell'allegato « B » alla direttiva medesima, lasciati alla discre-

La proposta Ronchi (Atto C., X, n. 2505 in data 23 marzo 1988) accoglie invece il criterio della attuazione della V.I.A. in una fase separata e distinta da quella dell'approvazione dell'intervento ed a quest'ultima preliminare, sulla base del rilievo che « l'inserimento della V.I.A. in una valutazione globale costi-benefici, dati anche gli scarsi livelli di diffusione della cultura ecologista, aumenterebbe i rischi di una valutazione di impatto ambientale meno rigorosa negli aspetti fisici ed ecologici, diluita in valutazioni economico-sociali ». La proposta di legge continua distinguendo le varie opere a seconda delle aree di incidenza e modulando il rigore della V.I.A. in relazione a tale elemento (art. 2); per quanto attiene agli strumenti di programmazione e pianificazione, l'art. 2 prevede la sottoposizione al procedimento senza limite alcuno. La proposta non appare tuttavia soddisfacente e comunque coerente con i suoi stessi presupposti nella parte in cui prevede la competenza regionale alla V.I.A. su progetti che la regione stessa deve approvare, posto che in tal modo non si prevede una competenza ambientale autonoma dal procedimento nel quale si inserisce. Altra incoerenza sembra debba scorgersi nella dimensione dell'intervento del pubblico. Infatti la consultazione pubblica è disposta su richiesta di almeno tre consiglieri comunali o di cinquecento elettori o dell'1% degli elettori dell'area interessata (art. 4, comma 4); l'art. 7, poi, prevede una forma di *referendum* abrogativo della positiva valutazione di impatto ambientale, su richiesta della maggioranza del consiglio comunale o da almeno il 3% o cinquemila elettori. In tal modo, tuttavia, la valutazione di impatto ambientale, che dovrebbe assumere una connotazione essenzialmente tecnica senza la contaminazione di valutazioni di opportunità politica riferita ad altri valori, viene in realtà ad assumere una connotazione diversa e cioè di adesione al progetto della popolazione interessata. Ciò è del resto confermato anche dalla rilevanza data nello studio di impatto ambientale di cui all'art. 3, comma 4, lettera a), n. 4, agli effetti permanenti e temporanei sull'occupazione.

Altra proposta di legge è quella Di Donato (Atto C., X, n. 1945), articolata in una serie di disposizioni di carattere generale per ogni tipo di V.I.A. (capp. 1-14); altre riferite alla V.I.A. relativa alle opere statali (artt. 15-20) ed altre riguardanti le opere regionali (artt. 21-24). La proposta si atteggia a legge-delega e, soprattutto, come la proposta Ronchi, pone la V.I.A. in posizione pregiudiziale alla prosecuzione del procedimento di autorizzazione dell'intervento. La prima parte, di carattere generale, individua innanzitutto le categorie di opere da sottoporre a V.I.A. Esse sono, da un lato, quelle previste dalla tabella « A » allegata alla legge (corrispondente alla tabella omonima della direttiva CEE) (art. 4); dall'altro quelle da individuare con apposita legge delegata tra quelle elencate nella tabella « B » (art. 5). Alle due categorie corrispondono rispettivamente uno studio di impatto ambientale ordinario (art. 6) ed uno studio di impatto ambientale semplificato (art. 7), che è comunque ammesso quando il committente intende procedervi e la V.I.A. non sia obbligatoria. I criteri da osservare nella valutazione ed in contenuto degli studi di impatto sono fissati dal CIPE, integrato con la partecipazione del Ministro dell'ambiente, con riferimento alle due categorie di progetti sopra menzionate. La proposta disciplina in modo puntuale la partecipazione del pubblico alla procedura e l'eventuale indizione di udienze pubbliche, con formulazione simile a quella della proposta Martinazzoli. Qui, tuttavia, come s'è detto, opportunamente si qualifica in senso di rifiuto il silenzio dell'amministrazione protratto oltre il termine di centoventi giorni dalla presentazione del

zionalità degli Stati membri, potrebbe attenuare il rilevato difetto della mancanza di valutazione in momenti fondamentali di assetto del territorio. Tra quegli interventi, infatti, rientrano anche i lavori per l'attrezzatura di zone industriali e di sistemazione urbana, sicché quell'estensione — pur sempre limitata a singoli insediamenti — avrebbe probabilmente l'effetto di rendere meno pressante la necessità di istituire una V.I.A. nel procedimento di approvazione dei piani regolatori, per devolverla allo Stato. Necessità che, pur comprensibile e condivisibile in astratto, finirebbe per rendere più problematico l'assetto delle competenze. Mentre invece sarebbe interesse della regione, che non voglia vedere frustata la pianificazione del territorio dalla contraria determinazione dell'autorità competente in sede di V.I.A. dei singoli progetti previsti nel piano, attenersi a criteri di corretta gestione dell'ambiente ed anticipare alla fase della pianificazione la valutazione di determinati insediamenti particolarmente rilevanti per l'ambiente. Sotto questo profilo, il raccordo più corretto tra V.I.A. e pianificazione territoriale sembra essere quello previsto dalla proposta di legge Di Donato, menzionata in nota.

A ciò si aggiunga che ben possono individuarsi opere ed interventi di minor rilievo, da assoggettare ad una qualche valutazione, eventualmente semplificata, di impatto ambientale, ed a tale graduazione di rilevanza ambientale potrebbe ricollegarsi, come pure è stato prospettato<sup>(19)</sup>, l'attribuzio-

progetto (art. 12) e si connota la V.I.A. come presupposto indispensabile di ogni altro provvedimento di assenso al progetto. In caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nella V.I.A. è sanzionata la decadenza dalla facoltà di realizzare il progetto (art. 13). La parte seconda riguarda specificamente le opere di competenza statale: la competenza è dello Stato, che vi provvede previo parere delle regioni interessate; l'organo cui è devoluta la competenza in materia è il CIPE, integrato col Ministro dell'ambiente e dagli altri che siano designati dal Presidente del Consiglio per la loro specifica competenza (art. 18). Per le opere rientranti nella competenza regionale, la proposta di legge fissa dei criteri ai quali la legge regionale di disciplina del procedimento deve attenersi; assumono rilievo determinante in materia i principi fissati nel capo I della stessa proposta, tra cui quello della necessità della V.I.A. positiva rispetto all'esecuzione dell'opera (art. 22). La proposta, inoltre, individua come criterio al quale dovrà attenersi la legislazione regionale la previsione delle categorie di opere per le quali la V.I.A. è richiesta in via preventiva, all'atto dell'inserimento della previsione nel piano urbanistico (art. 23). Anche in tal caso, dovrebbe intendersi, la V.I.A. non sarebbe operata in connessione ad altri interessi, ma sempre con carattere di autonomia e con effetto preclusivo dell'ulteriore corso del progetto.

<sup>(19)</sup> Si veda la proposta dell'Associazione Ambiente e Lavoro, riportata in *Azienditalia*, 1988, n. 8, 90 ss..

ne di competenza alle Regioni, da intendersi peraltro come competenza delegata per le considerazioni sopra esposte.

Regole più rigorose di valutazione d'impatto dovrebbero invece seguirsi quando l'area sulla quale ricade l'intervento presenta particolari caratteristiche di delicato equilibrio ambientale o per quelle attività che già altre disposizioni di legge considerano ad alto rischio ambientale (D.P.R. n. 175 del 1988) <sup>(20)</sup>.

L'attuazione definitiva della direttiva dovrebbe infine essere la sede per un'utile opera di razionalizzazione procedimentale. Se è stato ritenuto corretto, dai vari commentatori della normativa finora emanata in questa materia, la scelta di verificare l'impatto ambientale in tutti gli aspetti del progetto (programmatico, progettuale ed ambientale), sulla base della considerazione che i vari aspetti si integrano tra loro, non sembra invece razionale mantenere l'attuale rigorosa separazione di procedimenti, quando all'approvazione debbano concorrere diversi atti di assenso. La valutazione di impatto ambientale, anche per il concorso dell'avviso di tutte le autorità amministrative interessate all'opera nella procedura di V.I.A., secondo il principio della direttiva comunitaria, sembra l'occasione per far sì che detto avviso assolvga il committente da altri defatiganti procedimenti. Sotto questo profilo la proposta di legge più convincente è quella Martinazzoli (citata in nota).

Non va neppure dimenticato, sotto il profilo organizzativo, che la riuscita dell'istituto della V.I.A. dipenderà anche dalle competenze che saranno destinate a tale compito. Sicché la struttura tecnico-scientifica che è preposta a tale funzione dovrebbe essere potenziata e razionalizzata, ricorrendo a scelte analoghe a quelle che hanno contraddistinto sotto analogo profilo la legge di tutela dell'assetto organizzativo e funzionale del suolo. In effetti la V.I.A. dovrebbe essere depurata il più possibile da valutazioni *lato sensu* politiche per assumere un carattere essenzialmente tecnico. In tal modo anche i problemi di distinzione tra competenza statale e regionale apparirebbero meno drammatici e soprattutto si potrebbe pervenire ad una struttura unitaria e ramificata di carattere tecnico al servizio di tale valutazione, dotata di particolare autonomia ed in posizione di supporto sia nei confronti dello Stato sia nei riguardi delle regioni.

<sup>(20)</sup> È la proposta dell'Associazione Ambiente e Lavoro, già citata alla nota 19, che precede.

Inoltre nella riforma non dovrebbe perdersi la scelta effettuata in sede transitoria di sottoporre a V.I.A. tanto il progetto di massima, quanto le eventuali modificazioni esecutive:

#### § 5. LA LEGISLAZIONE REGIONALE IN MATERIA DI V.I.A.

L'istituto della valutazione di impatto ambientale ha trovato ingresso anche nella legislazione di alcune regioni.

Può ricordarsi, in proposito la legge Regione Veneto 16 aprile 1985, n. 33, che detta norme per la tutela dell'ambiente e prevede la valutazione di impatto ambientale non solo per determinati progetti di grandi opere, ma anche per i progetti di pianificazione dello sviluppo socio-economico regionale e relativi piani di settore, nonché i progetti di pianificazione territoriale ed urbanistica (artt. 29 e ss.)<sup>(21)</sup>.

La V.I.A. è disciplinata altresì dalla legge Provincia Trento 29 agosto 1988, n. 28, che si applica a tutti i progetti indicati nella tabella allegata alla legge, anche se previsti in strumenti pianificatori. La procedura può essere ordinaria o semplificata, a seconda del tipo di progetto.

Disposizioni più limitate si rinvengono nella legge Regione Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56, come modificata dalla legge n. 62 del 1984 (art. 8-*quater*), nella legge Regione Liguria 24 marzo 1980, n. 20 (art. 4) e nella legge Regione Lombardia 22 marzo 1980, n. 33, (art. 16), secondo cui insediamenti dei settori industriali e artigianali nel territorio del Parco del Ticino sono soggetti alla dichiarazione di compatibilità ambientale.

Una normativa organica è stata emanata dalla Regione Friuli Venezia Giulia con legge 7 settembre 1990 n. 43.

<sup>(21)</sup> Sulla valutazione di impatto ambientale secondo la legge Regione Veneto n. 33 del 1985, TAR Veneto, 18 gennaio 1988, n. 1, in F.A., 1989, 698.

## CAPITOLO II

SEGUE B) LA PREVENZIONE DI INCIDENTI  
NELLE ATTIVITÀ INDUSTRIALI

SOMMARIO: § 1. La direttiva 24 giugno 1982, n. 85/501 CEE (c.d. direttiva Seveso). — § 2. L'attuazione della direttiva Seveso: il D.P.R. 17 maggio 1988, n. 175.

§ 1. LA DIRETTIVA 24 GIUGNO 1982, N. 82/501 CEE (C.D. DIRETTIVA SEVESO).

Sull'onda della preoccupazione destata da gravi incidenti occorsi in impianti industriali, con conseguente emissione di sostanze altamente tossiche, la Comunità Europea adottava la direttiva n. 82/501 del Consiglio in data 24 giugno 1982. La motivazione del provvedimento contiene le considerazioni poi riprese nella direttiva sulla valutazione di impatto ambientale n. 85/337 del 27 giugno 1985 ed in particolare la constatazione che la miglior politica in materia ambientale consiste nell'evitare fin dall'inizio le possibilità di incidenti nell'esercizio di attività industriali con gravi conseguenze per l'uomo e per l'ambiente. Anche questa normativa, dunque, persegue la prevenzione nella tutela dell'ambiente.

È interessante osservare, quanto al fenomeno della citata direttiva comunitaria, che essa motiva l'intervento della Comunità in materia ambientale, così come la successiva direttiva sulla valutazione di impatto ambientale, col riferimento, da un lato, alla necessità di evitare che le disparità delle legislazioni tra i vari Stati membri possano rendere ineguali le condizioni di concorrenza ed incidere sul funzionamento del mercato comune e, dall'altro, all'obiettivo comunitario della protezione dell'ambiente e della sicurezza e salute sul posto di lavoro. Sotto il profilo formale anche questa direttiva, non rinvenendo nel Trattato istitutivo della Comunità, non ancora innovato

(ambiente)  
D. 20/5/84  
(direttiva CEE  
88/610)

dall'Atto unico europeo, il fondamento di una specifica politica ambientale; ricorre al potere innominato di cui all'art. 235 del Trattato medesimo.

Per ridurre l'accennato rischio derivante dall'esercizio di determinate attività industriali, la direttiva si propone i seguenti obiettivi: individuazione (negli allegati) delle industrie pericolose; garanzia di sicurezza nei vari stadi della progettazione, della produzione e della gestione; accurata informazione della competente autorità, dei lavoratori impiegati e della popolazione direttamente interessata; predisposizione di piani di emergenza in caso di incidente.

In particolare la direttiva impone a colui che esercita una delle attività che comportano l'uso o la detenzione di sostanze pericolose, elencate nell'allegato, l'obbligo di farne notifica alla competente autorità dello Stato, fornendo le necessarie dettagliate informazioni sia in ordine alle sostanze pericolose, sia in ordine agli impianti, sia infine con riguardo ad eventuali situazioni di incidente rilevante.

§ 2. L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA SEVESO: IL D.P.R. 17 MAGGIO 1988, N. 175.

Per l'attuazione della menzionata direttiva e nell'esercizio della delega conferita al Governo con la legge 16 aprile 1987, n. 183, è stato emanato il D.P.R. 17 maggio 1988, n. 175<sup>(1)</sup>.

La normativa di recepimento nel Titolo I ripete le disposizioni comunitarie in materia di campo di applicazione della nuova disciplina (definizione di attività industriale, di fabbricante, di incidente rilevante, di sostanze pericolose; esclusione dall'ambito della normativa delle installazioni militari e delle forze di polizia, degli impianti nucleari, delle attività estrattive e minerarie, della fabbricazione e deposito di esplosivi, definizione degli obblighi di individuazione dei rischi e di approntamento delle misure di prevenzione da parte del fabbricante).

Specificando le norme comunitarie, l'art. 9 stabilisce l'obbligo per il fabbricante, che intende dare inizio ad una nuova attività industriale rien-

(1) PASQUALINI SALSA-VEDOVATO, *L'applicazione della direttiva sulle industrie a rischio*, Rimini, 1990.

NO  
 modificato con  
 D.L. 21/1/82 n° 4  
 in G.U. 8/1/82 n° 5  
 e NO  
 D.L. 17/3/82 n° 232  
 in G.U. 21/3/82 n°  
 68  
 e  
 D.L. 20/7/82 n°  
 288 in G.U.  
 2/9/82 n° 117  
 non convertito in  
 legge.

trante nel campo di applicazione delle norme medesime, di presentare la *notifica* ai Ministri dell'ambiente e della Sanità, con allegata una *perizia giurata* della veridicità e completezza delle informazioni ivi contenute, nonché della conformità alle misure di sicurezza dettate in via generale con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto coi Ministri della Sanità e dell'Industria.

L'attività può essere avviata solo decorso il termine di sessanta giorni dalla predetta notifica, termine entro il quale le autorità possono prescrivere misure necessarie a garantire la sicurezza dell'impianto. Deve tuttavia ritenersi, trattandosi di esercizio di una funzione pubblica, oltre tutto posta a tutela di interessi fondamentali della collettività, che il decorso del termine non determini la preclusione dell'intervento dell'autorità notificataria, al fine di negare o di conformare l'attività rischiosa, ma semplicemente rimuova l'impedimento all'inizio dell'attività, i cui eventuali effetti dannosi, secondo i principi generali, non sono naturalmente resi leciti dal decorso del termine stesso, così come dalla stessa osservanza delle prescrizioni dettate dall'amministrazione (art. 3, comma 3).

È prevista una forma semplificata di denuncia dell'inizio di determinate attività, consistente in una *dichiarazione* alla Regione (o Provincia autonoma) ed al Prefetto (art. 6).

Il decorso del termine e l'osservanza delle eventuali prescrizioni apposte dalle autorità competenti costituiscono presupposto indispensabile per il rilascio della licenza di agibilità degli impianti da parte del Sindaco e per ogni altra autorizzazione e concessione necessaria all'esercizio dell'attività medesima.

Gli artt. 11 e 17 impongono oneri di informazione della popolazione in ordine ai procedimenti produttivi, alle sostanze presenti, ai rischi per i lavoratori, la popolazione e l'ambiente, alle misure di sicurezza, al piano di emergenza elaborato per il caso di incidente.

Il Titolo II, invece, individua le competenze amministrative in materia. Con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri della Sanità e dell'Industria, è emanata la normativa generale di sicurezza del settore. In caso di mancato concerto provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri con proprio decreto. Le funzioni di indirizzo in materia, la determinazione delle procedure di vigilanza, la standardizzazione della dichiarazione per le attività meno pericolose e le condizioni per l'esenzione dalla stessa,

l'individuazione delle aree ad elevata concentrazione industriale ed a maggiore rischio e la predisposizione dei relativi piani di emergenza esterni, sono dettati dai Ministri dell'ambiente e della sanità, di concerto con le amministrazioni competenti (art. 12) <sup>(2)</sup>.

Gli artt. 13 e 16 fissano e individuano le competenze dei Ministri e delle Regioni.

In particolare, mentre per le attività di minor rischio la competenza è affidata alle Regioni o Province autonome, che provvedono a disciplinare le modalità di esercizio delle competenze medesime, per le attività comportanti un maggior pericolo, ed alle quali si riferisce l'obbligo della notifica, gli artt. 18 e 19, coordinati con l'art. 4, prevedono la competenza dei Ministri dell'ambiente e della sanità. Tra i due Ministeri dovrebbe raggiungersi una forma di stretta collaborazione, posto che ad entrambi deve essere rivolta la notifica e che l'istruttoria su quest'ultima è eseguita da un funzionario (con qualifica direttiva o dirigenziale) di uno dei due Ministeri o degli organi tecnici, designato dal Ministro dell'ambiente di concerto col Ministro della sanità.

Gli artt. 14 e 15 individuano gli organi tecnici (Istituto superiore di sanità - ISS; Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro - ISPESL; Consiglio nazionale delle ricerche - CNR; Corpo nazionale dei vigili del fuoco) e consultivi (commissione istituita dal Ministro della sanità con decreto 23 dicembre 1985; comitato di coordinamento delle attività di sicurezza).

È interessante osservare che nel testo in esame, sotto la spinta dell'emergenza ambientale, come per le già ricordate proposte di legge in materia di V.I.A., vengono recepite formule organizzative previste dalla più generale riforma del procedimento amministrativo, attualmente all'esame del Parlamento. Così, l'istruttoria del rapporto di sicurezza per le attività rientranti nella competenza ministeriale è affidata da un *funzionario responsabile*, il quale, trascorsi sessanta giorni dalla notifica di inizio della nuova attività, acquisisce le valutazioni degli organi tecnici attraverso una *conferenza di servizio*, alla quale partecipano i rappresentanti della altre autorità interpellate, nonché delle regioni e dei comuni interessati. La relazione conclusiva

<sup>(2)</sup> Per l'applicazione dell'art. 12 sono state emanate disposizioni con D.P.C.M. 31 marzo 1989, pubblicato in G.U.R.I. 21 aprile 1989, supplemento ordinario al n. 93.

viene trasmessa agli organi consultivi, che si pronunciano entro trenta giorni dal ricevimento degli atti (si tratta di termini ordinatori). Ricevuti gli atti istruttori ed i pareri, il Ministro dell'ambiente, di concerto col Ministro della sanità, formula le conclusioni sul rapporto di sicurezza, indicando le eventuali misure integrative o modificative ed i tempi entro i quali il fabbricante è tenuto ad uniformarsi.

Avverso tale determinazione è ammesso il ricorso in opposizione alla stessa autorità, da depositarsi presso il Ministero della sanità. Il ricorso sospende il termine per l'adeguamento alle prescrizioni.

Le funzioni ispettive sono esercitate da ispettori, nominati dal Ministro dell'ambiente e della sanità, anche congiuntamente.

L'art. 21, infine, prevede le sanzioni penali per il caso di inosservanza degli obblighi di notifica o di dichiarazione dell'attività da sottoporre a prevenzione e di inottemperanza alle prescrizioni indicate nel rapporto di sicurezza o comunque imposte dall'amministrazione. Prevede altresì la sanzione amministrativa per il caso di mancato aggiornamento del rapporto di sicurezza.

Particolarmente rilevanti sono le competenze affidate al Prefetto (art. 17). Tale autorità, infatti, deve predisporre un piano di emergenza esterno all'impianto a rischio rientrando nella competenza statale e ne dà informazione alla popolazione interessata.

Salvi i casi di responsabilità penale, in caso di mancato rispetto delle norme di sicurezza da parte di un impianto, l'art. 21, comma 6, prevede, un procedimento a carattere contenzioso, che inizia con la diffida da parte della regione ad adottare le necessarie misure, con comminatoria di un termine non superiore a novanta giorni. In caso di inadempimento è disposta la sospensione dell'attività da parte della regione per il tempo necessario all'adeguamento e comunque non oltre sei mesi. In caso di persistente inosservanza è disposta la chiusura dell'impianto, o se possibile, del singolo reparto.

Norme particolareggiate di attuazione sono state poi emanate con D.P.C.M. 31 maggio 1989.

v. Prefettura finale  
Turino  
Bultruzzi  
P. Violante  
art. 21, co. 3  
(I sentenza!)  
Presidente  
Contenzioso  
Drogan

24k B

## CAPITOLO III

SEGUE C) LA TUTELA CAUTELARE DELL'AMBIENTE E  
L'ONERE DI INFORMAZIONE AMBIENTALE

SOMMARIO: § 1. Gli strumenti cautelari previsti dalla legge istitutiva del ministero dell'ambiente: a) la dichiarazione di area ad elevato rischio ambientale. — § 2. (segue) b) Il potere di verifica sullo stato dell'ambiente e di ordinanza cautelare del Ministro dell'ambiente. — § 3. La divulgazione delle notizie sullo stato dell'ambiente. La direttiva 7 giugno 1990, n. 90/313 della CEE.

§ 1. GLI STRUMENTI CAUTELARI PREVISTI DALLA LEGGE ISTITUTIVA DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE: a) LA DICHIARAZIONE DI AREA AD ELEVATO RISCHIO AMBIENTALE.

La prevenzione dell'ulteriore degrado dell'ambiente ed il suo recupero è affidato al potere di iniziativa e intervento cautelare e d'urgenza del Ministro dell'ambiente.

In particolare l'art. 7 della legge 8 luglio 1986, n. 349, come sostituito dall'art. 6 della legge 28 agosto 1989, n. 305, prevede la *dichiarazione di area ad elevato rischio di crisi ambientale* per quegli ambiti territoriali, opportunamente estesi ai tratti marittimi prospicienti, « caratterizzati da gravi alterazioni degli equilibri ambientali nei corpi idrici, nell'atmosfera o nel suolo, e che comportano rischio per l'ambiente e la popolazione.

L'iniziativa è assunta dal Ministro dell'ambiente, che formula la relativa proposta sulla base di una relazione che individua i fattori di rischio, nonché le ragioni di opportunità ed urgenza della dichiarazione. Il procedimento culmina nella deliberazione del Consiglio dei Ministri, previo parere delle commissioni parlamentari competenti, d'intesa con le regioni interessate.

La dichiarazione suddetta ha durata limitata a cinque anni, rinnovabili con lo stesso procedimento sopra descritto, e lo stato di attuazione degli

interventi è descritto dal Ministro dell'ambiente in relazioni annuali e, al termine del quinquennio, nella relazione generale alle competenti commissioni parlamentari. La dichiarazione stessa fissa gli obiettivi da conseguire nell'area ad elevato rischio ambientale e stabilisce le direttive ed il termine per la redazione del *piano di risanamento*. Il piano, che deve individuare in via prioritaria le misure urgenti, atte a rimuovere le situazioni di rischio ed a ottenere il ripristino ambientale, è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su deliberazione del Consiglio medesimo. Più in particolare il contenuto del piano deve comprendere le misure di eliminazione o riduzione dell'inquinamento e di squilibrio ambientale, con l'impiego di impianti a ciò finalizzati; di vigilanza sulla produzione e sui dispositivi di prevenzione dell'inquinamento; di vigilanza e controllo sull'attuazione degli interventi; di coordinamento della spesa dello stato, delle regioni e degli enti locali.

L'approvazione del piano ha l'effetto di dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità delle opere in esso previste, deve ritenersi per il periodo di efficacia della dichiarazione di area ad elevato rischio ambientale.

Considerata la concorrenza delle diverse competenze ai fini della realizzazione degli interventi previsti nel piano, opportunamente e legittimamente la citata disposizione prevede un potere di sostituzione delle regioni da parte dello Stato e degli enti locali da parte della regione, in caso di accertata inadempienza. Il modulo previsto nei confronti delle regioni è rispettoso del principio di leale collaborazione sancito più volte dalla Corte costituzionale (accertamento dell'inadempienza; consultazione della regione; assegnazione di congruo termine; deliberazione del Consiglio dei Ministri) <sup>(1)</sup>.

§ 2. (*segue*) *b*) IL POTERE DI VERIFICA SULLO STATO DELL'AMBIENTE E DI ORDINANZA CAUTELARE DEL MINISTRO DELL'AMBIENTE.

L'art. 8, comma 2, attribuisce al Ministro dell'ambiente il potere di disporre verifiche tecniche sullo stato di inquinamento dell'atmosfera, delle acque e del suolo e sullo stato di conservazione di ambienti naturali. Gli addetti a tale compito possono accedere alle proprietà private, premunendosi

<sup>(1)</sup> Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, cit., punto 4,3 e s.

di un decreto del Prefetto, a norma dell'art. 7 della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

Inoltre in caso di mancata attuazione da parte di regioni, province, comuni delle disposizioni di legge relative alla tutela dell'ambiente e qualora possa derivarne un grave danno ecologico, il Ministro dell'ambiente, previa diffida e comminatoria di una congruo termine adotta con ordinanza cautelare le necessarie misure provvisorie di salvaguardia, anche di carattere inibitorio di opere, di lavoro o di attività antropiche, dandone comunicazione alle autorità competenti (art. 8, comma 3).

Se l'inosservanza delle disposizioni a tutela dell'ambiente è imputabile ad ufficio periferico dello Stato, il Ministro dell'ambiente informa il Ministro competente perché adotti le misure necessarie ad assicurarne il rispetto. Ove permanga la necessità di adottare un intervento cautelare, vi provvede il competente Ministro, di concerto col Ministro dell'ambiente.

Trattasi di potere di ordinanza, in forza del quale deve ritenersi che il predetto Ministro possa adottare anche disposizioni in deroga alla normativa vigente, pur in assenza di un'espressa attribuzione di carattere derogatorio. Convince in tal senso il carattere indeterminato del contenuto della misura di salvaguardia, descritto solo *per relationem* all'intervento necessario per scongiurare il pericolo di danno. Come per tutte le ordinanze derogatorie, si impone il rispetto dei principi costituzionali tutelati da riserve di legge in senso assoluto, nonché il rispetto di adeguate forme di pubblicità e di motivazione, compatibilmente con l'urgenza del provvedimento<sup>(2)</sup>.

Fuori dei casi previsti dall'art. 8, comma 3, sopra menzionato, qualora si verificano situazioni di grave pericolo di danno ambientale e non si possa altrimenti provvedere, il Ministro dell'Ambiente, di concerto con i Ministri eventualmente competenti, può emettere ordinanze contingibili ed urgenti per la tutela dell'ambiente. Le ordinanze hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi (art. 8 della legge 3 marzo 1987, n. 59). La Corte costituzionale, qualificate tali ordinanze come « a contenuto libero » e quindi anche eventualmente derogatorie delle vigenti leggi, ne ha dichiarato la legittimità, in particolare con riferimento alle competenze delle Province autonome di Trento e di Bolzano, in considerazione della gravità del perico-

(<sup>2</sup>) In tal senso TAR Lazio, Sez. II, 1° settembre 1989, n. 1225, in *TT.AA.RR.*, 1989, I, 3380.

lo da evitare, della natura di bene primario dell'ambiente e del suo valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività, sottolineando come detto potere sia subordinato all'impossibilità di utilizzare altri rimedi o comunque alla loro mancata attivazione, assumendo così la connotazione di rimedio di chiusura per situazioni eccezionali e strettamente contingenti<sup>(3)</sup>.

Sui poteri di ordinanza in materia ambientale dei Ministri della Sanità e per la Protezione Civile vanno richiamate la già citata sentenza 22 maggio 1987, n. 201, della Corte costituzionale.

§ 3. LA DIVULGAZIONE DELLE NOTIZIE SULLO STATO DELL'AMBIENTE. LA DIRETTIVA 7 GIUGNO 1990, N. 90/313 DELLA CEE.

Alla prevenzione in materia ambientale può ricollegarsi la pubblicità delle notizie riguardanti l'ambiente, disposta dall'art. 14 della legge 8 luglio 1986, n. 349.

Tale disposizione impone al Ministro dell'ambiente di assicurare la più ampia divulgazione delle notizie sullo stato dell'ambiente.

In particolare, a norma del comma 2, gli atti adottati dal Consiglio nazionale per l'ambiente debbono essere motivati e, quando la loro conoscenza interessi la generalità dei cittadini e risponda ad esigenze informative di carattere diffuso, vengono pubblicati per estratto sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Viene poi sancito, dal comma 3 della stessa disposizione, il diritto di accesso dei cittadini alle informazioni sullo stato dell'ambiente, anche qui anticipando la disciplina prevista più in generale dalla riforma del procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241).

Canoni di trasparenza e di accesso ai documenti in materia ambientale a chiunque ne faccia richiesta, salve delimitate eccezioni, sono posti dalla direttiva del Consiglio n. 90/313/CEE, del 7 giugno 1990<sup>(4)</sup>. Il diniego dovrà essere soggetto a rimedio giurisdizionale. Gli Stati sono tenuti a dare adempimento alla direttiva entro il 31 dicembre 1992.

L. 25/1/84 n. 70 in GU 30/1/84 n. 26  
e Reg. CEE 1835/83 del 29/6/83

(3) Corte cost., 16-30 dicembre 1987, n. 617, in G.U.R.I., 8 gennaio 1988, 1ª Serie speciale, n. 1.

(4) In G.U.R.I., 9 agosto 1990, 2ª Serie speciale, n. 62.

249/250B

PARTE V

I RIMEDI GIURISDIZIONALI AL PREGIUDIZIO AMBIENTALE

## CAPITOLO I

## LA TUTELA GIURISDIZIONALE COMUNE

SOMMARIO: § 1. La tutela indiretta dell'ambiente; la proprietà, la salute, gli interessi legittimi. — § 1.1. La disciplina delle immissioni. — § 1.2. L'azione di risarcimento del danno. — § 1.3. Altri strumenti di tutela civilistica: l'intervento coatto del terzo, la tutela del lavoratore, le azioni cautelari. — § 1.4. La riconsiderazione della tutela civilistica dell'ambiente ed i limiti ad essa immanenti. La tutela garantistica dei diritti fondamentali. — § 1.5. La tutela dell'interesse legittimo in materia ambientale. — § 2. La tutela giurisdizionale diretta dell'ambiente. — § 2.1. Gli interessi diffusi. — § 2.2. (*segue*): *b*) la giurisdizione della Corte dei conti e la ricostruzione dell'ambiente come bene pubblico erariale.

§ 1. LA TUTELA INDIRETTA DELL'AMBIENTE: LA PROPRIETÀ, LA SALUTE, GLI INTERESSI LEGITTIMI.

Il ritardo di un'efficace tutela pubblica dell'ambiente ha accentuato, con l'aggravarsi dei problemi derivanti dall'inquinamento, il ricorso dei soggetti incisi da comportamenti di privati e di autorità pubbliche, a strumenti individuali e tradizionali di tutela delle posizioni soggettive. In particolare hanno assunto rilievo le azioni esperibili dal singolo a tutela della proprietà, della salute, degli interessi legittimi.

Più in particolare, è emerso che nel campo civilistico gli istituti più adatti alla tutela di quelle posizioni sono costituiti dalla disciplina delle immissioni (art. 844 c.c.) e dalla repressione degli atti illeciti (art. 2043 c.c.). Si è anche ipotizzato il ricorso alle norme dello Statuto dei lavoratori (legge 20 maggio 1970, n. 300) che tutelano l'ambiente di lavoro; a norme processuali, succedanee delle *class actions* e delle *public interest actions* degli ordinamenti anglosassoni; alle azioni possessorie e quasi possessorie; alle azioni cautelari ed in particolare all'inibitoria (peraltro temporanea) dell'art. 700 c.p.c. (1).

(1) Sul complesso degli strumenti civilistici di tutela (indiretta) dell'ambiente, PATTI S., *Ambiente (tutela civilistica)*, in *Dizionario di diritto privato* a cura di Natalino Irti, Giuffrè, Milano 1980; GIAMPIETRO F., *La responsabilità*, cit., 131 ss.; DE ANGELIS, *L'ambiente e la sua tutela*, in *L'amm. it.*, 1988, 898 ss..

### § 1.1. *La disciplina delle immissioni.*

La disposizione che, delle norme citate, per prima ha attirato l'attenzione degli studiosi è stata proprio quella dell'art. 844 del codice civile sulle immissioni.

La ragione di tale particolare attenzione deve ricondursi alla potenzialità difensiva di quella disciplina, idonea a realizzare la cessazione delle immissioni superiori al limite della normale tollerabilità. Più in particolare, col ricorso a quella disposizione il privato può ottenere non solo il risarcimento del danno subito, ma anche la cessazione dell'attività lesiva, attraverso l'azione inibitoria (art. 949, comma 2, c.c.). Effetto, quest'ultimo, particolarmente utile in ordine alla salvaguardia dell'ambiente ed alla dissuasione dall'esercizio di attività inquinanti.

Non poteva peraltro sfuggire il limite del rimedio in questione, consistente, da un lato, nella subordinazione della tutela di un interesse collettivo all'iniziativa del singolo e, dall'altro, nella stretta inerenza dell'art. 844 c.c. alla tutela della proprietà.

Sotto quest'ultimo profilo, infatti, si cominciò innanzitutto a dubitare della stessa tutelabilità del bene della salute tramite il ricorso ad un istituto previsto a tutela del fondo e delle sue qualità. Il dubbio, peraltro, sembra agevolmente superabile, sol che si consideri che la proprietà, sia pure attraverso la qualità del fondo, mira a garantire determinate utilizzazioni dello stesso da parte del proprietario, sicché non può dubitarsi che a quest'ultimo sia dato il ricorso alla tutela dell'art. 844 c.c., non solo a tutela del reddito, ma anche a tutela della salute e, in sostanza, di ogni attività, produttiva o meno, esperibile sul fondo<sup>(2)</sup>.

Né in contrario può addursi la precisa sentenza 23 luglio 1974, n. 247,

(<sup>2</sup>) A. Milano 27 aprile 1984, in *Giur. it.*, 1986, I, 2, 32. Sull'irrelevanza dell'autorizzazione amministrativa allo svolgimento di una attività quando l'effetto di quest'ultima è un'immissione intollerabile, punita ex art. 674 c.p., Cass. 14 marzo 1986, Biondoni, in *Riv. pen.*, 1984, m. 255. Sulle immissioni da opera pubblica (autostrada) e sull'applicabilità dell'art. 46 della legge 25 giugno 1865 n. 2359, Cass. 15 novembre 1984, n. 5779, in *F.I. MASS.*, 1984. Sulla giurisdizione del giudice amministrativo sul ricorso contro il provvedimento del sindaco che autorizza lo svolgimento di attività rumorose, T.A.R. Lombardia 13 maggio 1981, n. 464 in *TT.AA.RR.*, 1981, I, 2119.

della Corte costituzionale<sup>(3)</sup>. Con tale pronuncia la Corte escludeva l'incostituzionalità dell'art. 844, pur dando per scontata l'insufficienza di quella disposizione a tutelare validamente l'ambiente dall'inquinamento, sul rilievo che finalità della citata disposizione non è la tutela dell'ambiente, bensì la salvaguardia della proprietà. La Corte quindi negava che possa rilevarsi disparità di trattamento tra soggetti incisi dalle immissioni, a seconda del possesso o meno della qualità di proprietario o di titolare di diritti reali. O che possa ricollegarsi alla citata disposizione l'effetto di confinare ad una lite tra privati la cura di interessi superindividuali, quale appunto la salute. Oppure, ancora, che quella norma comporti la soggezione del bene primario della salute ad una valutazione comparata con l'interesse alla produzione nella verifica giudiziale della normale tollerabilità delle immissioni.

Queste considerazioni valgono infatti a confermare che l'art. 844 mira a tutelare l'interesse del proprietario, non la salute e gli interessi di altre persone o della collettività, interessi quest'ultimi che non vengono regolati, ma neppure pregiudicati, dalla norma. La Corte citava a garanzia di questi interessi collettivi il t.u. delle leggi sanitarie, approvato col R.D. 27 luglio 1934, n. 1265; la legge 31 dicembre 1962, n. 1860, sull'impiego pacifico dell'energia nucleare, la legge 13 luglio 1966, n. 615, sull'inquinamento atmosferico, oltre al principio generale dell'art. 2043 c.c.. Ma tra gli interessi del proprietario non poteva escludersi per ciò solo il riferimento all'art. 844, dovendo ragionevolmente ritenersi intollerabile per quest'ultimo il superamento del limite di immissioni, oltre il quale v'è lesione della sua salute. Circostanza che evidentemente impedirebbe al proprietario l'utilizzazione del fondo per qualunque attività<sup>(4)</sup>.

Quest'ultima considerazione era invero presente nelle pronunce della Corte di Cassazione, che pure procedeva con molta prudenza. In particolare la Corte precisava che doveva comunque ritenersi intollerabile e quindi vietata l'immissione capace di ledere la salute del vicino<sup>(5)</sup> e così anche l'immissione idonea ad incidere sullo stato psicofisico di quest'ultimo, ed a provocargli quindi un *danno biologico*<sup>(6)</sup>.

(3) In *F.I.*, 1975, I, 18.

(4) Per P. Pietrasanta, 17 marzo 1989, in *Arch. civ.*, 1989, 520, la proprietà diventa in tal caso un mero presupposto formale cui va ricollegata la legittimazione ad agire.

(5) Corte di Cassazione, SS.UU., 9 aprile 1974, n. 999, in *F.I.*, 1973, I, 843.

(6) Cass. 6 aprile 1983, n. 2396, in *F.I., Rep.*, 1983, voce *Proprietà*, n. 32; Corte Appello

Il tentativo, peraltro, di estendere il rimedio dell'art. 844 c.c. ai non proprietari appare come una forzatura della disposizione, tant'è che il menzionato orientamento delle Corti di merito era rivolto a ritenere applicabile l'art. 844 solo in via analogica<sup>(7)</sup>.

Da evidenziare è anche il chiarimento giurisprudenziale in ordine al rapporto tra disciplina delle immissioni e normativa di difesa dall'inquinamento (in particolare atmosferico). La Corte di cassazione ha infatti precisato che i due ordini di normative sono completamente indipendenti, riguardando: quello civilistico il raffronto necessariamente particolare tra fondi vicini ed attività che si svolgono, e quello pubblicistico l'aspetto generale del contenimento delle immissioni atmosferiche in limiti compatibili con la salute collettiva. Sicché il livello di normale tollerabilità non resta influenzato dai limiti alle immissioni stabilite dalla specifica normativa in materia di difesa dall'inquinamento, se non con la precisazione che l'art. 844 riceve l'*enforcement* della legge ecologica, dovendosi ritenere comunque illecita l'immissione che, pur ricompresa nei limiti della normale tollerabilità, eccede il limite imperativo della legge speciale. Mentre invece non è vero il contrario, che cioè, ove il limite della legislazione speciale non sia superato, non possa comunque opporsi il proprietario del fondo vicino alle immissioni che risultino intollerabili sulla base del rapporto particolare tra i due fondi<sup>(8)</sup> (9).

Piuttosto ciò che andrebbe riconsiderato in giurisprudenza, ma si tratta di canone interpretativo da lungo tempo radicato nelle pronunce giudiziali, è il rilievo secondo cui il limite della normale tollerabilità sarebbe superabile in ragione di esigenze produttive o comunque collettive, col riconoscimento, in tale funzione di contemperamento delle diverse esigenze della proprietà e

Milano, 9 maggio 1986, *ibidem*, 1986, I, 2870; Corte Appello, Venezia, 31 maggio 1985, *ibidem*, I, 2871, con nota di MOCCIA R.. In entrambe le sentenze delle Corti d'appello si fa riferimento alla valutazione equitativa del danno biologico. La Corte di Venezia ammette anche l'estensione della tutela in via analogica ai soggetti non titolari di diritto reale sul fondo vicino.

(7) ALPA G., *Compendio del nuovo diritto privato*, Torino 1985, 28. In giurisprudenza T. Vicenza, 24 novembre 1986, in *F.I.*, 1988, I, 285; P. Brindisi, 17 marzo 1986, in *Arch. civ.*, 1987, 177; Appello Venezia, 31 maggio 1985, in *F.I.*, 1986, I, 2871, con nota di MOCCIA.

(8) Cass., 28 marzo 1980, n. 2062, in *F.I.*, 1980, I, 2191.

(9) Su tale problema: Appello Milano, 17 giugno 1988, in *Res. civ.*, 1988, 1003; T. Napoli, 15 febbraio 1988, in *Giur. merito*, 1989, 263; Cass. 16 marzo 1988, n. 2470, in *Arch. civ.*, 1988, 804. In dottrina Pozzi, *Normale tollerabilità delle immissioni e legge antinquinamento*, in *Giur. it.*, 1987, I, 1, 451.

della produzione, di una indennizzo al proprietario sacrificato<sup>(10)</sup>. Invero, l'art. 844 c.c. si limita in proposito ad indicare dei parametri di normale tollerabilità, limiti suscettibili di valutazione in concreto proprio per la particolare situazione dei luoghi e delle attività che vi si svolgono<sup>(11)</sup>. Sicché non può non convenirsi con quella giurisprudenza che esclude qualsiasi valutazione comparativa quando si tratti di beni individuali assolutamente incompatibili, come l'integrità fisica<sup>(12)</sup>.

### § 1.2. *L'azione di risarcimento del danno.*

È l'azione cui più spesso la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione hanno rinviato per rinvenirvi la tutela della salute contro l'inquinamento. Il motivo dell'insoddisfazione per tale rimedio e la ricerca dell'applicazione anche analogica di altre norme sta nel fatto che l'art. 2043 c.c. richiede una particolare imputabilità dell'illecito, a titolo di dolo o colpa, ed ha il difetto di non prevenire, bensì di reprimere l'illecito ambientale, con uno strumento che può facilmente essere riversato dall'impresa responsabile sul mercato con un aumento dei costi. Al contrario l'art. 844 c.c. ammette innanzitutto la inibitoria e prescinde dalla colpa. Naturalmente, in base ai principi generali, quando l'immissione abbia superato la soglia della normale tollerabilità, all'inibitoria si aggiunge la condanna al risarcimento del danno se il comportamento del vicino risulti colposo o doloso<sup>(13)</sup>.

Si è osservato che in generale le norme della responsabilità civile si dimostrano utili nella lotta contro l'inquinamento solo quando il livello dei

<sup>(10)</sup> Da ultimo, Cass. 16 giugno 1987, n. 5287, in *Giur. it.*, 1989, I, 1, 380; T. Napoli, 15 febbraio 1988, in *Giur. merito*, 1989, 263; Cass. 16 giugno 1987, n. 5287, in *Giur. it.*, 1989, I, 1, 380.

<sup>(11)</sup> PATTI S., *Ambiente*, cit., 41.

<sup>(12)</sup> T. Vicenza 24 novembre 1986, in *F.I.*, 1988, I, 285; P. Foligno, 10 giugno 1988, in *Arch. civ.*, 1988, 1081; *contra*, Appello Venezia, 31 maggio 1985, e T. Vigevano 25 gennaio 1985, entrambe in *F.I.*, 1986, I, 2871, con nota di MOCCIA.

<sup>(13)</sup> ALPA G., *op. ult. cit.*, 26; Cass. 16 giugno 1987, n. 5287, in *F.I. Mass.* 1987; T. Lecco 26 giugno 1984, in *Giur. it.*, 1986, I, 1, 232. Per il caso di responsabilità solidale tra l'esercente di discarica e il comune concedente, per il danno arrecato al fondo vicino, e sulla sussistenza delle giurisdizioni dell'A.G.O., Cass. 10 dicembre 1984, n. 6476, in *F.I. Mass.*, 1984. In senso analogo Cass. 16 luglio 1983, n. 4889, *ibidem*, 1983. Sulla distinzione tra indennizzo per contenimento di interessi contrastanti (attività lecita) e risarcimento (attività illecita) Cass. 18 agosto 1981, n. 4937, *ibidem*, 1981.

risarcimenti imposti sia tale da indurre l'impresa a desistere dal comportamento o a mutare i sistemi produttivi, effetto che si realizza solo nel caso che l'aumento dei prezzi necessario per scaricare a valle il risarcimento dei danni ponga in discussione la permanenza stessa dell'impresa sul mercato<sup>(14)</sup>. Per raggiungere tale risultato, peraltro, sarebbe necessario ricomprendere nel danno risarcibile i costi sociali, le diseconomie esterne, cioè quegli oneri del processo di produzione che le imprese fanno gravare sulla collettività (inquinamento dell'aria e dell'acqua, scarico di rifiuti ecc.)<sup>(15)</sup>.

Ciò premesso è chiaro che, almeno nel nostro ordinamento, il sistema della responsabilità civile lasciato all'iniziativa del singolo danneggiato ben difficilmente può assumere un ruolo decisivo nella lotta all'inquinamento. Essa può solo affiancarsi a strumenti amministrativi e penali di prevenzione e repressione delle attività inquinanti.

§ 1.3. *Altri strumenti di tutela civilistica: l'intervento coatto del terzo, la tutela del lavoratore, le azioni cautelari.*

La dottrina ha invero esplorato l'applicabilità di diversi istituti giuridici alla difesa dall'inquinamento.

Così si è immaginato il ricorso all'integrazione del contraddittorio nelle liti avviate da singoli per il risarcimento del danno, al fine di rendere quest'ultimo più gravoso per l'imprenditore responsabile e così accentuare gli effetti della tutela civilistica. Si è quindi invocata l'applicazione degli artt. 106 e 107 del c.p.c., norme che consentono alla parte di chiamare in causa i soggetti ai quali ritiene comune la causa ed al giudice di ordinare l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tali soggetti ove ravvisi l'opportunità che il processo si svolga nei loro confronti<sup>(16)</sup>. I limiti di tale soluzione discendono dalla circostanza che in tal modo il processo si appesantisce notevolmente, acquisendo gli intervenienti la qualità di parti rispetto alle quali opererà l'efficacia del giudicato. Ciò che estende il compito di accerta-

<sup>(14)</sup> Così PATTI S., *Ambiente*, cit., 45.

<sup>(15)</sup> Ancora PATTI S., *op. loc. ult. cit.*

<sup>(16)</sup> ANDRIOLI, *Giustizia civile e inquinamento atmosferico*, in *ecologia e disciplina del territorio*, Milano 1976, 39 ss..

mento del giudice in ordine al danno da ciascuno lamentato ed incrementa l'eventualità di impugnazioni.

Ben diverso è, come si vedrà, lo schema delle *class actions* degli ordinamenti anglosassoni.

Né sembra praticabile la strada dell'estensione del giudicato *ultra partes*, al fine di riprodurre in qualche modo nel nostro ordinamento lo strumento sopra menzionato, posto che si tratterebbe di alterare istituti consolidati e derogare a principi fondamentali del nostro ordinamento processuale, rilevanti anche a livello costituzionale. Ciò anche nella soluzione, talora prospettata, dell'estensione del giudicato solo per gli effetti favorevoli della sentenza<sup>(17)</sup>.

Il ricorso agli artt. 9 e 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori), che attribuiscono rispettivamente alle rappresentanze dei lavoratori ed alle associazioni sindacali nazionali il controllo sull'applicazione delle norme contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nonché la repressione della condotta antisindacale, appare utile ma non decisivo. La tutela non sembra infatti applicabile al di fuori del rapporto di lavoro nel quale è stata prevista.

Gli stessi limiti delle azioni individuali sopra richiamate hanno le azioni possessorie o quasi possessorie, nonché le azioni cautelari, ivi compresa l'azione atipica di cui all'art. 700 c.p.c., cui pure è stato generalmente riconosciuto il pregio dell'effetto inibitorio della condotta lesiva<sup>(18)</sup>.

di Va. in materia di inquinamento, l'indirizzo anche complessivo alla tutela dell'ambiente di Carpi (direttiva '88/364 CEE, attuata con decreto legislativo 251/82 art. 77) -  
 § 1.4. La riconsiderazione della tutela civilistica dell'ambiente ed i limiti ad essa immanenti. La tutela garantistica.

Non v'è dubbio che la spinta derivante dalla presa di coscienza della gravità dello stato ambientale in Italia ha costituito un notevole stimolo alla riconsiderazione di istituti civilistici, che a cominciare dall'art. 844 c.c., sono nati in una società del tutto diversa e per assolvere a finalità diverse dalla tutela dall'inquinamento. Così in particolare sono stati affinati, nel campo

<sup>(17)</sup> TARUFFO, *I limiti soggettivi del giudicato e le « class actions »*, in *Riv. dir. proc.*, 1969, 609; CARPI, *L'efficacia « ultra partes » della sentenza civile*, Milano 1974; PUGLIESE, *Recensione a Carpi*, in *Riv. it. scienze giur.*, 1974, 339.

<sup>(18)</sup> P. Vigevano, 22 marzo 1985, in *F.I.*, 1986, I, 2873, con nota di MOCCLA, ed in *Giur. merito*, 1985, 1040, con nota di FUZIA.

delle immissioni, i concetti di limite della tollerabilità, escludendo che sia tollerabile l'immissione che produca danno alla integrità fisica, ed allargando la sfera di tutela giuridica al benessere psicofisico, ancorché si tratti di un bene non percepibile sotto forma di reddito. Contestualmente si è ampliato il margine del danno risarcibile; sostanzialmente estendendolo, con la considerazione del « danno biologico », alla c.d. qualità della vita.

Si sono tuttavia già evidenziati i limiti della tutela civilistica dell'ambiente, ravvisabili nella sua stessa natura, rispondo gli istituti che vi sono preposti ad esigenze individuali e non collettive ed essendo quindi fatalmente limitato l'effetto che ne può derivare in termini generali. Ciò non vuole naturalmente significare la sua inutilità, ma solo la sua parzialità e concorrenza con altri strumenti all'uopo predisposti.

Ciò posto la rivisitazione degli strumenti civilistici non sembra possa procedere dalla loro snaturazione. Dalla loro applicazione non sembra possa, almeno allo stato attuale della legislazione, derivare la tutela degli interessi della collettività in quanto tali. Si tratta di istituti che, nonostante il perfezionamento e l'adeguamento alla mutata realtà sociale ed economica, non perdono comunque la loro connotazione individualistica e « egoistica ».

In questi termini sembra debba essere interpretata l'evoluzione giurisprudenziale della Corte di cassazione, che pure è stata salutata da molti come il riconoscimento della tutela di interessi diffusi nel processo civile. In effetti con la sentenza a Sezioni Unite 9 marzo 1979, n. 1463<sup>(19)</sup>, la Suprema Corte ha affermato che « nell'ambito dei beni collettivi... sia possibile distinguere beni che sono indivisibili (per i quali non è configurabile una forma differenziata di fruizione da parte dei singoli) e beni divisibili. Mentre i primi sono collegati alla formazione e alla conservazione del nucleo sociale in sé considerato..., sicché l'interesse dei singoli alla loro tutela è solo mediato e resta in sostanza assorbito nell'interesse indifferenziato della collettività, i secondi in ragione della loro fruizione diretta da parte dei singoli sono legati a interessi di questi che sono preesistenti alla formazione del nucleo organizzato, sicché solo in via riflessa diventano beni della società (si pensi alla sanità e al patrimonio ambientale)... ». Aggiunge la Corte che « ...il potere di fruizione individuale si configura certamente come diritto soggettivo quando riguarda il bene della sanità. ...Per quanto riguarda il bene

<sup>(19)</sup> In *F.I.*, 1989, I, 939.

costituito dall'ambiente occorre considerare che la fruizione diretta da parte del singolo... non è come nel caso della sanità, condizionata al solo fatto di essere una persona fisica, ma è connessa ad un particolare legame che, nei casi concreti, viene a stabilirsi tra l'individuo e l'ambiente che lo circonda ». Precisa poi la Corte che tale differenziazione dell'interesse, mentre giustifica la configurazione dell'interesse stesso come legittimo ai fini del ricorso al giudice amministrativo contro gli atti lesivi della pubblica amministrazione, può assumere la configurazione del diritto soggettivo quando sia collegato alla disponibilità esclusiva di un bene, « la cui conservazione, nella sua attuale potenzialità di recare utilità al soggetto, sia inscindibile dalla conservazione delle condizioni ambientali. Ciò si verifica certamente nell'ipotesi di proprietà... In tal caso il danno all'ambiente determina l'immediata menomazione del patrimonio del singolo ».

Come si vede, al di là delle apparenze, la soluzione della Corte risulta tradizionale quanto alla necessità che la lesione dell'ambiente si traduca a livello del singolo nella lesione di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo. La precisazione della Corte rimane invece rilevante in ordine al rilievo della permanenza di tale posizione differenziata, che consente l'accesso alla tutela giurisdizionale, anche nell'ipotesi che l'interesse non sia esclusivo di un solo soggetto, ma sia comune a più individui, non essendo tale circostanza sufficiente ad obliterare la differenziazione esistente tra le varie posizioni.

In quest'ultimo senso si è del resto espressa la Corte di cassazione in altra fondamentale sentenza, SS.UU., 6 ottobre 1979, n. 5172<sup>(20)</sup>, pronunciata in sede di regolamento preventivo di giurisdizione in un giudizio di danno temuto, proposto da soggetti proprietari di un fondo e dall'inquilino di un'abitazione, per danno alla salute, alla proprietà ed all'ambiente naturale, conseguente ai lavori intrapresi dalla Cassa per il Mezzogiorno per la realizzazione, in località Licola dell'agro di Pozzuoli, di opere per la depurazione delle acque luride convogliate nel Golfo di Napoli.

La sentenza da ultimo citata, pregevole per l'inquadramento del problema della difesa della salute e per la definizione stessa di tale diritto alla luce dell'art. 32 della Costituzione, rileva infatti che « ... non può essere negata tutela a chiunque sia interessato in relazione ad un bene giuridicamente

<sup>(20)</sup> In *F.I.*, 1979, I, 2302.

protetto per la sola ragione che questo non appare attribuito né attribuibile a lui in modo esclusivo ».

La citata pronuncia, inoltre, qualifica il diritto alla salute come più esteso del semplice interesse all'integrità fisica, comprendendovi l'interesse all'ambiente salubre e facendo coincidere quindi l'interesse del singolo in questa materia con la pretesa a potere liberamente esplicare le attività anche sociali che si ricollegano all'ambiente, senza dover temere pericoli per la sua salute.

Ma, ciò che è più rilevante, la Corte affronta il problema della carenza di potere della pubblica amministrazione alla compressione del bene salute, non solo per il caso di pregiudizio dell'integrità fisica, ma anche nel caso di compromissione della salubrità dell'ambiente della comunità abitativa e di lavoro nel senso sopra specificato ed ancorché la compressione sia ricollegata all'intervento dell'autorità per il perseguimento dell'interesse pubblico alla salute collettiva (art. 32 Cost.). La Corte accoglie dunque l'impostazione del carattere garantistico della tutela della salute, espressamente qualificandola come diritto soggettivo ed anzi come diritto assoluto.

La Corte in quella sede di regolamento della giurisdizione rimetteva invece al giudice di merito la questione se a tutela della salute sia invocabile l'azione nunciatoria, data a tutela della proprietà e del possesso, e se da quella azione possa enunciarsi la sussistenza di un'autonoma azione inibitoria, proponibile in via generale a tutela dei diritti assoluti o, quanto meno, a tutela del diritto alla salute.

Dal sistema così ricostruito emerge che rimane necessariamente immanente alla tutela assicurata dal rimedio civilistico il carattere individualistico della tutela, che nel caso di specie veniva oltre tutto a confliggere con l'interesse pubblico alla salvaguardia dell'ambiente, essendo le attività contestate dai privati rivolte alla realizzazione di un depuratore di acque luride, scaricate nel Golfo di Napoli, bisognoso di particolare attenzione sotto il profilo paesaggistico ed ambientale.

Pur con questo limite genetico, la rivisitazione della tutela civilistica in materia ambientale sembra utile per il supporto che essa può fornire alla salvaguardia complessiva dell'ambiente. Con questa avvertenza, tuttavia, che l'istituto più adatto a tale funzione risulta essere proprio la tutela del diritto assoluto, nella duplice prospettiva della generale ammissibilità dell'inibitoria

e del risarcimento del danno ai sensi dell'art. 2043 c.c. ed anzi, di regola, degli artt. 2050 e 2051<sup>(21)</sup>.

Quanto alla tutela inibitoria c.d. finale, non dovrebbero sussistere dubbi alla soluzione in senso positivo del quesito circa la sussistenza del rimedio. Trattasi di istituto previsto per tutti i diritti assoluti, dai cc.dd. diritti personalissimi (artt. 7 ss. c.c.), al diritto di proprietà (art. 949 c.c.), ai diritti reali (per tutti l'art. 1079 c.c.), al possesso (art. 1170 c.c.), ai diritti di godimento (art. 1585 c.c.), al rapporto di lavoro (art. 28 della legge n. 300 del 1970, in tema di repressione della condotta antisindacale), alla tutela contro atti di concorrenza sleale (art. 2599 c.c.), all'ipoteca (art. 2813), al diritto d'autore (art. 156 della legge sul diritto d'autore 22 aprile 1941, n. 633), ai brevetti per invenzioni e marchi d'impresa (rispettivamente artt. 83 ss. legge 29 giugno 1939, n. 1127, e 63 ss. R.D. 21 giugno 1942, n. 929)<sup>(22)</sup>.

Del resto la completezza della tutela del diritto alla salute, costituzionalmente garantito, sarebbe irragionevolmente parziale ove non potesse contare sulla tutela preventiva, costituita dalla inibitoria del comportamento lesivo.

#### § 1.5. *La tutela dell'interesse legittimo in materia ambientale.*

Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre possibile far valere l'interesse alla tutela dell'ambiente, ove quest'ultimo non assurga, sulla base della citata ricostruzione della Corte di cassazione, a diritto soggettivo come nel caso della salute.

Qui può osservarsi che proprio in questa materia si è affermata in giurisprudenza l'interpretazione più ampia dell'interesse tutelabile, ammet-

<sup>(21)</sup> Vanno ricordati in proposito gli studi di DI GIOVANNI, *Strumenti privatistici e tutela dell'ambiente*, Padova, 1982, 109 ss.; GALGANO, *Quale futuro della responsabilità civile*, atti del Convegno tenutosi a Milano il 13 dicembre 1986, organizzato dal Centro Nazionale di prevenzione e difesa sociale; COMFORTI, *Esposizione a pericolo e responsabilità civile*, Napoli, 1965; ID., *Responsabilità civile per danni da inquinamenti*, in *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, a cura di Lipari, Bari, 1974, 363; MORBIDELLI, *Strumenti privatistici contro l'inquinamento delle acque interne*, in F.A., 1971, III, 369.

<sup>(22)</sup> TRIMARCHI P., *Manuale di diritto privato*, Milano, 138; TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, Padova, 1988, 203, n. 1; TRIMARCHI, *Illecito (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, XX, Milano 1970, 106 ss.; FRIGNANI, *Inibitoria (azione)*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971; ID., *L'injunction nella common law e l'inibitoria nel diritto italiano*, Milano 1974, 437.

tendo al ricorso un ente (Italia Nostra), caratterizzato dalla particolare rilevanza data alla tutela dell'ambiente nello statuto dell'ente stesso<sup>(23)</sup>.

Inoltre in questo settore si è, tra l'altro, affermata la giurisprudenza secondo cui la differenziazione propria dell'interesse legittimo deve ritenersi sussistente non solo in caso di interesse strettamente individuale, ma anche in caso di interesse appartenente ad un gruppo non corrispondente a tutta la comunità degli amministrati, in forza di un particolare rapporto territoriale con la zona di incidenza dell'intervento<sup>(24)</sup>. E si tratta di ampliamento comunque rilevante, se si considera che l'interesse collettivo è tutelato per la sua differenziazione, sulla base del ricorso di un ente esponenziale degli interessi di quella zona o del singolo, con effetti generalmente amplificati dall'efficacia generale dell'atto impugnato e quindi anche dell'eventuale effetto caducatorio, ancorché l'efficacia del giudicato rimanga come sempre limitata alle parti in causa.

La tutela dell'interesse collettivo azionato da un ente esponenziale costituisce attualmente la manifestazione più ampia della tutela di interessi metaindividuali. Tanto più che si tratta di interessi che talora neppure potrebbero essere vantati dal singolo appartenente alla collettività per la mancanza di una diretta incidenza dell'atto nella sua sfera soggettiva.

## § 2. LA TUTELA GIURISDIZIONALE DIRETTA.

### § 2.1. *Gli interessi diffusi.*

L'insufficienza della tutela individuale dell'ambiente, per l'inidoneità della stessa a costituire un utile deterrente nei confronti dell'attività inquinante, rende palese che solo rimedi atti a rappresentare l'interesse dell'intera collet-

<sup>(23)</sup> Cons. di Stato, V, 9 marzo 1973, n. 253, cui hanno fatto seguito, in senso restrittivo della legittimazione di Italia Nostra a ricorrere contro i provvedimenti lesivi dell'ambiente Cass. SS.UU., 9 maggio 1978, n. 2207; in *Cons. St.*, 1978, I, 2207, commentata da BARONE, in *F.I.*, 1978, I, 1980; da POSTIGLIONE, in *Cons. St.*, 1978, II, 397; da ZANUTTIGH, in *F.I.*, 1978, I, 167. Successivamente il Consiglio di Stato si è adeguato alla pronuncia della Corte di cassazione con la decisione dell'Adunanza Plenaria del 19 ottobre 1979, n. 24.

<sup>(24)</sup> Per tutte, Cons. di Stato, V, 30 luglio 1980, n. 750, in *Cons. St.*, 1980, I, 1030.

tività incisa dalla predetta attività possono soddisfare in modo adeguato l'esigenza di tutela e sanzionare adeguatamente l'illecito.

Si è già osservato che sotto questo profilo il nostro ordinamento, allo stato attuale dell'evoluzione giurisprudenziale, garantisce la tutela di interessi propri delle collettività nell'ipotesi di interessi collettivi ed in quella degli interessi diffusi, intendendosi per tali quelli estesi a tutta la collettività degli amministrati e non solo ad una sua porzione, ma, limitatamente a questi ultimi, solo per quelle posizioni che appaiono divisibili, che cioè derivano dalla somma di una serie di interessi individuali identici. In questi ultimi casi, infatti, il collegamento della posizione fatta valere in giudizio con un diritto della personalità o col diritto di proprietà e con altre posizioni individuali assicura la presenza di posizioni azionabili davanti al giudice, sia esso ordinario, se la protezione è di natura garantistica, come nel caso della salute, sia esso amministrativo, se la posizione ammette la « dipendenza » o la « sottomissione » ad un potere pubblico, in un'ottica che autorevole dottrina ha definito « partecipativa », per la riserva del settore al pubblico potere stesso, cui l'interesse legittimo, anche nella sua dinamica processuale, assicura la partecipazione dell'amministrato <sup>(23)</sup>.

Può aggiungersi che con riferimento a tali interessi ben è possibile, in linea meramente interpretativa, raggiungere una tutela equivalente a quella fornita in altri ordinamenti dalle *class actions*. Infatti col ricorso all'inibitoria, non solo cautelare, ma anche definitiva, nel giudizio avanti il giudice ordinario e con l'annullamento (previa cautelare sospensione) di atti amministrativi contrari agli interessi ricollegabili ad una certa comunità, i benefici della tutela giurisdizionale si riverberano sull'intera collettività, senza dover ipotizzare l'estensione dell'efficacia della sentenza.

Resta dunque da verificare la protezione di interessi diffusi in senso stretto, di quegli interessi cioè che appartengono in modo indivisibile all'intera collettività e che quindi si confondono con l'interesse pubblico, tutelato dall'ordinamento attraverso misure di diritto oggettivo.

Il problema della tutela di questi interessi nell'ambito di giurisdizioni che sono rivolte a decidere liti tra parti che fanno valere posizioni innanzitutto individuali, sta in ciò: che manca in tali situazioni un centro di imputazio-

<sup>(23)</sup> CORASANITI, *Interessi diffusi*, in *Dizionario di diritto privato* a cura di Natalino Irti, Giuffrè, Milano, 419 ss. e particolarmente 441-447.

V. TAR LAZIO,  
 III, 13 nov. 1988  
 n. 1913, in F. I.  
 1989, III, 471.

ne dell'interesse dell'intera collettività, il quale possa agire prospettando tale interesse come esclusivamente proprio e dallo stesso quindi disponibile. Ciò che naturalmente incide anche sotto il profilo dell'effetto della sentenza, idoneo a coinvolgere, ove si ammetta la tutelabilità di questi interessi davanti al giudice di posizioni soggettive, una serie di individui non coinvolti nella lite né, eventualmente, rappresentati dal soggetto che assuma l'iniziativa giudiziale.

Una simile prerogativa non può che spettare, in linea di principio, all'istanza pubblica, cui la cura di questi interessi è istituzionalmente devoluta e la cui attività viene imputata, quanto agli effetti, alla collettività in forza della legittimazione politica o istituzionale che la contraddistingue nell'ordinamento.

Tanto più che gli interessi di tale rilevanza spesso si intrecciano con altri interessi della collettività e dei singoli (il citato caso del depuratore degli scarichi nel Golfo di Napoli ne è esempio illuminante), sicché è poi necessaria un'opera di composizione degli stessi che non può essere delegata al giudice. Resta naturalmente escluso, come ha insegnato la Cassazione in quella vicenda processuale, il caso della posizione individuale incompressibile non solo ad opera di private iniziative, ma anche nel perseguimento di interessi pubblici.

Poiché peraltro una tale incompressibilità sembra allo stato ricollegabile solo a quelle posizioni che si radicano in diritti fondamentali e costituzionalmente garantiti dell'individuo, ne dovrebbe discendere - nelle altre ipotesi - l'ordinaria inazionabilità di tali interessi diffusi davanti ai giudici delle posizioni soggettive, come il giudice ordinario ed il complesso TAR-Consiglio di Stato.

Il problema si sarebbe potuto risolvere nel nostro ordinamento con l'introduzione normativa di azioni popolari, al fine di affiancare alle amministrazioni pubbliche dei « pubblici ministeri privati », di ausilio, integrazione, stimolo e sostituzione all'attività di queste ultime, a tutela di posizioni diffuse nella collettività, così realizzando un effetto simile a quello delle *class actions* o delle *public interest actions* del diritto anglosassone <sup>(26)</sup>.

(26) Su tali azioni e sul ruolo dei gruppi nella tutela di tali interessi diffusi, PATTI, *Ambiente*, cit. 47 ed ivi indicazioni bibliografiche; CORASANITI, *Interessi diffusi*, cit., 419 ss.; ID., *Profili generali di tutela giurisdizionale contro il danno ecologico*, in *Impresa, ambiente e*

§ 2.2. (segue): b) la giurisdizione della Corte dei conti e la ricostruzione dell'ambiente come bene pubblico erariale.

In mancanza di tali rimedi, si è invece assistito all'intervento della Corte dei conti, che ha pretoriamente definito danno pubblico, e quindi all'erario, la lesione di risorse naturali, con conseguente condanna al risarcimento del danno, su azione del Procuratore generale della Corte, dei dipendenti pubblici e degli stessi estranei alla pubblica amministrazione.

Quell'indirizzo giurisprudenziale venne inaugurato con le decisioni della Sezione I, 15 maggio 1973, n. 39, e 20 dicembre 1975, n. 108<sup>(27)</sup>, relative alla responsabilità di un funzionario dello Stato, nonché di amministratori locali e del Presidente dell'ente Parco Nazionale d'Abruzzo per aver reso possibile, con la violazione degli obblighi di servizio loro incumbenti, l'edificazione di vari complessi edilizi e alberghieri nel territorio del Parco. L'orientamento venne poi ribadito con le decisioni della stessa Sezione 8 ottobre 1979, n. 61, e delle Sezioni riunite in data 16 giugno 1984, n. 378/A, relative alla vicenda del danno provocato all'ambiente marino per il versamento nel Mar Tirreno da parte della Montedison di Scarlino di scarichi contenenti biossido di titanio<sup>(28)</sup>.

Con le citate pronunce la Corte affermava la sussistenza della propria giurisdizione, qualificando come danno erariale (da intendersi secondo i più recenti pronunciati della Corte stessa, nonché della Corte regolatrice, nel senso di danno inerente a qualsiasi amministrazione diversa dagli enti pubblici economici) la lesione di beni appartenenti al patrimonio dell'intera collettività. « Si tratta, quindi, — affermava la Corte, nella citata decisione n. 378/A

*pubblica amministrazione*, 1978, 50 ss.; CANNADA BARTOLI, *Interesse*, in *Enc. dir.*, Milano 1972, 1 ss..

<sup>(27)</sup> Rispettivamente in *F.A.*, 1973, I, 3, 247 ed in *F.I.*, 1977, II, 349. Rilevanti le decisioni della Corte 30 aprile 1985, n. 70, in *F.A.*, 1985, 1506, e 31 ottobre 1985, n. 142, in *F.A.*, 1986, 258, richiamata da GIAMPIETRO F., *La responsabilità*, cit., 78, per la particolarità della pronuncia stessa, che non si limitava a disapplicare l'atto autorizzativo illegittimo, ma affermava la responsabilità per danneggiamento di area di valore archeologico pure in assenza di un provvedimento di vincolo da parte dell'amministrazione. Deve ricordarsi da un punto di vista più generale che la Corte di Cassazione ha escluso la giurisdizione del giudice contabile in materia di responsabilità, da qualificarsi come amministrativa e non contabile, di amministratori locali, per danno arrecato al Comune amministrato, *Cass. SS.UU.*, 16 gennaio 1986, n. 217, in *F.I.*, 1987, I, 1563.

<sup>(28)</sup> Rispettivamente in *F.I.*, 1979, III, 593 ed in *F.I.*, 1985, III, 38.

a Sezioni riunite - di beni pubblici il cui danno, quando si verifica, lede l'interesse generale della collettività nonché quello proprio dell'ente pubblico che quella collettività rappresenta, le cui risorse finanziarie e patrimoniali - già impiegate per il sostenimento delle spese necessarie alla conservazione dei beni e alla vigilanza dei medesimi - finiscono in definitiva col subire il pregiudizio economico derivante dal danneggiamento o sotto l'aspetto della perdita subita ... ovvero sotto l'aspetto del mancato guadagno... ». Ed ancora: « Danno erariale ... equivale oggi a *danno pubblico*, cioè a lesione di interessi degli enti pubblici. ...L'interesse dell'ente pubblico non è volto soltanto alla tutela del *patrimonio* dell'ente, intesa l'espressione nel senso di coacervo di beni demaniali e patrimoniali... o nel senso ragionieristico, come poste attive (o cespiti) del conto patrimoniale. È proteso anche alla tutela di quei beni che non sono *cose* in senso materiale, ma sono ugualmente beni, in senso giuridico, perché suscettibili di valutazione economica ».

A sua volta la citata decisione n. 61 del 1979 così precisava sulla tutela degli interessi diffusi: « ... anche le lesioni di interessi del tipo dedotto in giudizio possono integrare fattispecie di danno ai sensi dell'art. 82 legge contabilità e dell'art. 52 t.u. leggi Corte dei conti. Trattasi infatti di interessi della collettività, che sono giuridicamente protetti e sono riferibili allo Stato, in quanto la collettività è organizzata nello Stato. In altri termini, non può essere dubbio che la lesione di interessi generali della collettività, quali sono gli interessi diffusi, concretizza una ipotesi di danno allo Stato ai sensi delle norme di contabilità pubblica, e come tale può essere fatto valere davanti alla Corte dei conti ».

Da tali affermazioni risultava evidente che la Corte si proponeva, nell'assenza di una tutela specifica delle posizioni diffuse, quale giudice di tali interessi e del danno ad essi arrecato, inteso come danno non allo Stato-persona, bensì allo Stato-comunità e tuttavia riferibile allo Stato apparato per l'imputazione a quest'ultimo degli interessi della collettività in esso organizzata.

Approfondendo il proprio indirizzo, la Corte giungeva ai seguenti enunciati:

a) la nozione di patrimonio pubblico non corrisponde più soltanto ad un complesso di elementi finanziari e patrimoniali in senso stretto, ma comprende anche l'insieme di utilità suscettibili di apprezzamento economico di cui fruisce la collettività, sicché sussiste danno erariale in caso di

violazione degli interessi diffusi della collettività, in quanto si realizzi l'ingiusta lesione di un interesse di pertinenza dello Stato ed economicamente valutabile<sup>(29)</sup>;

b) la giurisdizione della Corte si estende agli interessi pubblici superindividuali che rivestano la caratteristica di beni non solo in senso giuridico, ma anche in senso economico, con la conseguenza che spetta al magistrato contabile conoscere i comportamenti antigiuridici dei pubblici dipendenti preposti alla protezione dell'ambiente, inteso come bene giuridicamente tutelabile *in base alle specifiche norme che ne assicurano la tutela e nei limiti di esse*<sup>(30)</sup>;

c) in particolare la costruzione in contrasto con gli strumenti urbanistici costituisce condotta generatrice di danno ambientale, rispetto al quale ente danneggiato non è il comune ma lo Stato<sup>(31)</sup>. In altra occasione tuttavia la Corte aveva ampliato la legittimazione a tale proposito, sia pure con riguardo alla Regione Sicilia, a più enti territoriali, affermando che costituisce danno pubblico, sotto il profilo della menomazione ambientale, non solo quello arrecato allo Stato e alla Regione, ma anche quello cagionato al comune, perché (con particolare riferimento alla Regione Sicilia) l'attribuzione alla Regione del profilo urbanistico e paesaggistico del territorio lascia coesistere la concorrente e sopraordinata appartenenza allo Stato del profilo igienico-sanitario e perché i singoli comuni partecipano nell'ambito del proprio territorio alla complessa attività di regolamentazione e vigilanza, sussistendo altresì il loro diritto a pretendere cessioni di beni e contributi finanziari in correlazione all'esercizio di attività edilizia<sup>(32)</sup>;

d) la responsabilità di un pubblico dipendente per danno ambientale non va limitata ai soli casi di pregiudizio sofferto da aree già sottoposte a vincolo con provvedimento amministrativo; tra queste e le aree non formalmente vincolate la differenza sta nel fatto che per le prime è sufficiente dimostrare l'avvenuta violazione del vincolo mentre per le seconde, pur sempre di per sé oggetto di tutela giuridica, va fornita la dimostrazione:

<sup>(29)</sup> Corte dei conti, Sez. I, 22 gennaio 1982, n. 10, in *F.A.*, 1983, I, 503.

<sup>(30)</sup> Corte dei conti, Sez. I, 22 gennaio 1982, n. 10, cit.

<sup>(31)</sup> Corte dei conti, Sez. II, 30 aprile 1985, n. 70, in *F.A.*, 1985, 1506.

<sup>(32)</sup> Corte dei conti, Sez. giur. reg. Sicilia, 6 maggio 1986, n. 1455, in *Riv. Corte conti*, 1987, 252, n.

concreta del comportamento negligente, imprudente e imperito, produttivo di danno<sup>(33)</sup>;

e) l'obbligo di non compromettere l'ambiente grava anche sull'ente pubblico economico, che è tenuto ad adottare le necessarie misure di salvaguardia, soprattutto in relazione alla produzione industriale delle società partecipate<sup>(34)</sup>;

f) il danno all'ambiente deve essere valutato, oltre che in relazione al valore economico del bene, anche in relazione alle esigenze estetiche ed intellettuali che il bene può soddisfare<sup>(35)</sup>;

g) il danno ambientale va valutato in via equitativa in relazione alla complessiva diminuzione di godibilità dell'intero ambiente<sup>(36)</sup>;

h) sussiste responsabilità solidale dei soggetti ai quali è addebitabile il danno ambientale, danno rispetto al quale la Corte può esercitare il suo potere riduttivo<sup>(37)</sup>;

i) il termine di prescrizione decennale della pretesa al risarcimento decorre dal momento dell'azionabilità della pretesa stessa da parte del Procuratore Generale della Corte e cioè dal momento della conoscenza da parte di tale autorità dell'evento dannoso e, comunque, non dalla realizzazione della condotta pregiudizievole del pubblico amministratore o dipendente, ma dal successivo momento in cui si è verificato l'evento dannoso<sup>(38)</sup>;

<sup>(33)</sup> Corte dei conti, Sez. Sicilia, 31 ottobre 1985, n. 1423, in *F.A.*, 1986, 258; così ad esempio Corte dei conti, Sez. riun., 16 giugno 1984, n. 378/A cit., configurava il danno ambientale da parte di funzionari per aver autorizzato lo scarico di sostanze tossiche in mare aperto. Rilievi a tale orientamento della Corte, che dopo aver adottato una nozione ampia di ambiente, comprensiva di beni materiali ed immateriali, si era spinta fino a sindacare la legittimità dell'atto di imposizione del vincolo e poi a prescindere - come nella pronuncia da ultimo citata - dall'esistenza di un provvedimento impositivo del vincolo in considerazione del « pregio in sé » del bene ambientale, GIAMPIETRO F., *La responsabilità*, cit., 78 ss. L'A. ricollega a tale tendenza ed all'intento di limitare la discrezionalità del giudice in materia, la scelta del legislatore nella successiva legge 8 luglio 1986, n. 349, di contemplare la responsabilità per danno ambientale come fattispecie tipica.

<sup>(34)</sup> Corte dei conti, Sez. controllo enti, 3 giugno 1988, 1977, in *Cons. St.*, 1988, II, 1676 (m), con riferimento all'I.R.I..

<sup>(35)</sup> Corte dei conti, Sez. Sicilia, 31 ottobre 1985, n. 1423, cit..

<sup>(36)</sup> Corte dei conti, Sez. I, 18 settembre 1980, n. 86, in *F.I.*, 1981, III, 167.

<sup>(37)</sup> Corte dei conti, Sez. I, 18 settembre 1980, n. 86, cit..

<sup>(38)</sup> Corte dei conti, Sez. I, 18 settembre 1980, cit.; nel caso di specie la Corte fece decorrere il termine della prescrizione dal momento in cui il Procuratore Generale aveva potuto conoscere la relazione al Parlamento sulla gestione del Parco.

1) è ammissibile l'intervento nel giudizio di responsabilità per danno ambientale delle associazioni ambientaliste al fine di sostenere le ragioni addotte dalla procura generale della Corte, in relazione ai fini di tutela del patrimonio artistico, culturale ed archeologico e ambientale, da essi perseguiti per statuto<sup>(39)</sup>.

La giurisprudenza della Corte dei conti ha senz'altro avuto il merito di fornire un rimedio giurisdizionale, basato su un'istanza imparziale ed obiettiva (la Procura generale), alla tutela dell'interesse collettivo alla protezione dell'ambiente, interesse così individuato e tutelato non in via indiretta ed occasionale, bensì in via immediata come oggetto primario ed indivisibile dell'intervento del giudice contabile.

Tale connotazione del rimedio pretorio della Corte dei conti, e la sua sostanziale aderenza ad esigenze concretamente avvertite dalla collettività, hanno contribuito a foggare il successivo istituto introdotto dalla legge 8 luglio 1986, n. 349, proprio quando, per opera dello stesso legislatore, veniva negata la giurisdizione della Corte. L'influenza di quella giurisprudenza sul successivo assetto legislativo, del resto, traspare con evidenza dal citato testo normativo. Possono qui brevemente ricordarsi, con riserva di ritornarvi più diffusamente in seguito: la ricostruzione del danno ambientale come danno per la collettività e quindi come lesione di un « interesse diffuso » (al di là del danno subito dal singolo individuo ai suoi beni), che obbliga il responsabile al risarcimento del danno nei confronti dello Stato, quale ente esponenziale della collettività stessa; attribuzione della legittimazione all'azione risarcitoria ad un soggetto pubblico (lo Stato), ancorché non ad un organo giurisdizionale; attribuzione alle associazioni ambientaliste preindividuate di un mero potere di intervento nel giudizio di risarcimento e di denuncia; determinazione equitativa del danno, ove non ne sia possibile una precisa determinazione, e sua quantificazione rapportata, tra gli altri parametri, alla gravità della colpa; in caso di concorso di più soggetti nella realizzazione del danno, responsabilità di ciascuno nei limiti della propria responsabilità individuale con conseguente esclusione, quindi, della solidarietà; sistema agevolato di riscossione del credito derivante dalle sentenze di condanna (artt. 82 R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, e 52 R.D. 12 luglio 1934, n. 1214).

(39) Corte dei conti, Sez. I, 28 luglio 1987, n. 123, in *Finanza loc.*, 1987, 1274.

Il limite della giurisprudenza della Corte stava peraltro nella forzatura della ricostruzione del danno ambientale come danno erariale, in quanto danno pubblico. Che lo Stato sia l'ente per definizione esponenziale degli interessi della collettività, e come tale attributario di competenze volte al perseguimento di quegli interessi pubblici, non vale a legittimare la ricostruzione dell'ambiente come « patrimonio » dello Stato amministrazione, pena la « pancontabilizzazione » degli interessi collettivi che fanno capo alle pubbliche amministrazioni.

Da tale constatazione derivò la necessità dell'intervento legislativo per la definizione del danno ambientale e per la disciplina degli strumenti della sua sanzione.

## CAPITOLO II

LA TUTELA GIURISDIZIONALE SPECIFICA:  
IL DANNO DA INQUINAMENTO DEL MARE

SOMMARIO: § 1. Le convenzioni internazionali di Bruxelles 29 novembre 1969 e 18 dicembre 1971 sull'inquinamento da idrocarburi. — § 2. La previsione del danno ambientale nella legge 31 dicembre 1982, n. 979, sulla difesa del mare.

## § 1. LE CONVENZIONI INTERNAZIONALI DI BRUXELLES SULL'INQUINAMENTO DA IDROCARBURI.

Con le convenzioni di Bruxelles stipulate il 29 novembre 1969 ed il 18 dicembre 1971, da un lato si codificava a livello internazionale il comportamento che lo Stato rivierasco può adottare in alto mare in caso di possibile inquinamento da idrocarburi, disciplinando il relativo procedimento, dall'altro si introduceva la regolamentazione della responsabilità civile derivante da tali danni e si istituiva un Fondo internazionale per l'indennizzo di tali danni. Tali convenzioni sono state rese esecutive in Italia con la legge 6 aprile 1977, n. 185.

In particolare la convenzione di Bruxelles del 1969 definisce innanzitutto il concetto di danno da inquinamento, conseguente a scarico o fuga di idrocarburi all'esterno della nave e che si realizzi sul territorio di uno Stato, ivi compreso il mare territoriale (artt. I e II). La responsabilità grava sul proprietario della nave (art. III) ed in caso di concorso *pro quota*, oppure in solido per la parte del danno che non può essere ragionevolmente ripartita (art. IV). Il proprietario può limitare la propria responsabilità ad un ammontare totale proporzionato alla stazza della nave, purché l'incidente non sia causato da colpa del suo personale, ma per potersi avvantaggiare di tale limitazione deve costituire un fondo per l'ammontare totale della sua respon-

sabilità presso la competente autorità di uno qualunque degli stati contraenti (art. V). Si prevede altresì il termine di prescrizione.

Norme per l'attuazione della citata convenzione sono state fissate con D.P.R. 27 maggio 1978, n. 504.

Con legge 4 giugno 1982, n. 438, l'Italia ha prestato adesione al protocollo alla convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento marino causato da navi, adottato a Londra il 17 febbraio 1978. Con legge 2 maggio 1983, n. 305, l'Italia ha ratificato la convenzione sulla prevenzione dall'inquinamento marino causato da rifiuti aperta alla sottoscrizione a Città del Messico, Londra, Mosca e Washington il 29 dicembre 1972.

## § 2. LA PREVISIONE DEL DANNO AMBIENTALE NELLA LEGGE 31 DICEMBRE 1982, N. 979, SULLA DIFESA DEL MARE.

Il primo generale intervento del legislatore volto a disciplinare una fattispecie di danno ambientale è costituito dalla legge 31 dicembre 1982, n. 979, contenente disposizioni per la difesa del mare.

L'art. 11, ferme restando le disposizioni del citato D.P.R. n. 504 del 1978 per l'intervento in alto mare, detta disposizioni per affrontare l'inquinamento o il pericolo di inquinamento causati da immissioni anche accidentali, non solo di idrocarburi ma anche di altre sostanze nocive, provenienti da qualunque fonte (non solo da navi, quindi) e che siano suscettibili di arrecare danno all'ambiente marino, al litorale ed agli interessi che vi sono connessi.

In caso di incidenti che possano provocare il danno o il pericolo di inquinamento, l'art. 12 addossa al comandante, al proprietario, o all'armatore della nave, nonché al responsabile dell'impianto collocato sulla terraferma o sulla piattaforma continentale, oneri di immediata comunicazione all'autorità marittima. Quest'ultima diffida i responsabili ad assumere le misure necessarie per affrontare l'emergenza e per eliminare il danno già prodotto, facendo direttamente eseguire dette operazioni per conto ed a spese dei responsabili se questi non ottemperino alla diffida.

La stessa legge, al titolo IV, detta norme penali per la scarica di sostanze vietate da parte del naviglio mercantile, lasciando in vigore per altre ipotesi l'art. 11 della legge 10 maggio 1976, n. 319, come sostituito

dall'art. 14 della legge 24 dicembre 1979, n. 650. Tali norme si applicano alle navi di qualunque nazionalità che scarichino sostanze vietate nelle acque interne o territoriali, nonché alle navi italiane che versino dette sostanze anche oltre il limite delle acque territoriali.

Fermo restando il disposto dell'art. 185 del codice penale, il comandante, il proprietario o l'armatore della nave sono tenuti in solido al pagamento delle spese sostenute dallo Stato per la pulizia delle acque e degli arenili, nonché a risarcire i danni arrecati alle risorse marine. Tale obbligo di risarcimento è caratterizzato, oltre che dal vincolo di solidarietà tra i vari responsabili, dal carattere oggettivo della responsabilità. L'obbligo di risarcire, infatti, sussiste anche in caso di inevitabilità dell'evento ed ancorché il responsabile abbia messo in opera ogni ragionevole precauzione per prevenire il danno o per ridurre il versamento delle sostanze in mare (art. 21).

Per i reati previsti dalla citata legge, l'art. 22 prevede la legittimazione dello Stato, in persona del Ministro della Marina Mercantile, a costituirsi parte civile <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Per l'ammissibilità della costituzione di parte civile delle associazioni ambientaliste nei procedimenti aventi ad oggetti reati contro l'ambiente marino, P. Sestri Ponente, 7 febbraio 1986, in *F.L.*, 1986, II, 323.

<sup>(2)</sup> La Corte dei conti ha affermato la propria giurisdizione sull'azione di responsabilità di funzionari che abbiano illegittimamente autorizzato scarichi di sostanze tossiche in mare aperto, Corte dei conti, sez. riun., 16 giugno 1984, n. 378/A, cit.

<sup>(3)</sup> La valutazione del pregiudizio all'equilibrio ecologico e alla fauna marina rientra nella competenza del Ministro della Marina Mercantile e non in quello dei Beni Culturali e Ambientali, TAR Lazio, Sez. II, 30 luglio 1987, n. 1316, in *TTAA.RR.*, 1987, I, 2716.

274B

## CAPITOLO III

## LA DISCIPLINA GENERALE DEL DANNO AMBIENTALE

SOMMARIO: § 1. L'art. 18 della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (legge 8 luglio 1986, n. 349). — § 2. L'oggetto della tutela risarcitoria. — § 3. L'indisponibilità dell'azione di risarcimento del danno ambientale. — § 4. Il soggetto passivo del danno. — § 5. L'autore dell'illecito. — § 6. Il fatto generatore della responsabilità ambientale. — § 7. L'evento dannoso e il nesso causale. — § 8. L'elemento soggettivo. — § 9. L'onore della prova. — § 10. Il ripristino ed il risarcimento. — § 11. La giurisdizione del giudice ordinario, le eccezioni di incostituzionalità e la sentenza 30 dicembre 1987, n. 641 della Corte costituzionale. — § 12. La costituzione di parte civile nel processo penale. — § 13. Le associazioni di protezione ambientale ed il ruolo loro assegnato dalla legge n. 349 del 1986 (denuncia dei fatti lesivi, intervento in giudizio e legittimazione all'impugnazione di provvedimenti illegittimi). — § 14. L'inibitoria cautelare e definitiva. — § 15. La riscossione del credito dello Stato al risarcimento. — § 16. Considerazioni conclusive sulla natura della responsabilità per danno all'ambiente. I rimedi anteriori alla legge n. 349 del 1986: loro permanenza e rapporto con i limiti pubblici alle attività inquinanti. Il riferimento di questi ultimi alla migliore tecnologia disponibile. — § 17. Cenni sull'esperienza di altri ordinamenti in materia di danno ambientale: Francia, Germania federale, Belgio, Gran Bretagna, Stati Uniti d'America.

§ 1. L'ART. 18 DELLA LEGGE ISTITUTIVA DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE  
(LEGGE 8 LUGLIO 1986, N. 349).

La generale previsione di un'azione di risarcimento del danno ambientale è tuttavia contenuta nella legge 8 luglio 1986. L'art. 18 dispone infatti che « qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato » (comma 1) <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Sulla nuova responsabilità ex art. 18 L. n. 349 del 1986; TORREGROSSA, *La tutela dell'ambiente: dagli interessi diffusi al danno ambientale*, in *Cons. St.*, II, 1988, 1729; FIGA, *Responsabilità civile degli amministratori pubblici: nuovi profili*, in *F.A.*, 1988, II, 746 ss.;

La descrizione della fattispecie contenuta nella citata norma riconduce innanzitutto la previsione normativa del risarcimento del danno ambientale alla categoria generale della responsabilità aquiliana di cui all'art. 2043 c.c.. Quest'ultima disposizione, del resto, già da tempo, e specificamente con riferimento al pregiudizio subito dalle risorse ambientali, veniva indicata come il paradigma cui ricondurre la responsabilità dell'inquinatore, proprio per la caratteristica di « atipicità dell'illecito » civile che vi si ricollega e per la sua potenziale capacità di estensione ad ogni ipotesi di lesione antigiuridica di un interesse tutelato.

La riconduzione della nuova fattispecie legale al *genus* dell'art. 2043 c.c. non vale tuttavia ad obliterare le peculiarità di tale nuova previsione rispetto a quel tradizionale paradigma, soprattutto per quanto attiene: alla tipicità del fatto fonte di responsabilità; al bene oggetto della lesione sanzionata; alla commisurazione della sanzione risarcitoria che tiene conto della colpevolezza del danneggiante; all'assenza di responsabilità solidale in caso di concorso di danneggianti.

È altresì evidente che con l'intervento legislativo *de quo* si è completato il passaggio della tutela ambientale dallo schema privatistico, garantito dagli artt. 844 e 2043 c.c., 700 c.p.c., allo schema pubblicistico inaugurato dalla giurisprudenza della Corte dei conti <sup>(2)</sup>. Nello stesso tempo si sono superate

GIAMPIETRO F., *La responsabilità per danno all'ambiente innanzi alle Sezioni unite civili della Cassazione*, in *TT.AA.RR.*, 1988, II, 73; CARDINALI, *Legittimazione all'azione di danno ambientale*, in *Giur. merito*, 1988, I, 552; SPINELLI, *L'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 all'esame della Corte Costituzionale*, in *Diritto e società*, 1988, 525; DE ANGELIS, *L'ambiente*, cit., 1068; ALBAMONTE, *Danno ambientale*, cit., 1928; GIAMPIETRO P., *Il danno ambientale fra giurisdizione contabile e giudice ordinario: l'intervento della Corte costituzionale*, in *F.A.*, 1988, 2671; GIAMPIETRO F., *La valutazione del danno all'ambiente: i primi passi dell'art. 18 l. n. 349 del 1986*, in *F.A.*, 1989, 2957; ALPA-BESSONE, *Nuovo diritto privato*, Torino, 1985, 1 ss..

<sup>(2)</sup> Osserva in proposito ALPA, *La natura giuridica del danno ambientale*, in *Riv. trim. appalti*, 1987, 1135, che anche l'estensione della tutela fornita dall'art. 2043 c.c. alla persona nelle sue varie potenzialità sociali non escludeva il carattere individuale dell'interesse alla salute ed all'ambiente salubre con quella norma tutelato dalla giurisprudenza. Del resto, sia pure con riferimento alla giurisprudenza della Corte dei Conti, vanno ricordati i rilievi di MADDALENA, *Nuovi indirizzi della Corte dei conti*, in *Diritto e ambiente*, Parte I, dir. civ., 1984, e Parte II, dir. pen., 1986, Padova, 223 ss. L'A., precisava: «...il risarcimento del danno, volto non più a ristorare il singolo, ma piuttosto a soddisfare in qualche maniera la collettività, perde quella sua originaria struttura civilistica e si avvicina sempre più al concetto penalistico della sanzione. E ciò appare tanto più vero se si pensa che in queste ipotesi la collettività, più che titolare di un diritto soggettivo alla stregua del diritto privato, appare come titolare di un diritto diffuso e generalizzato, di carattere eminentemente pubblicistico... ».

le menzionate perplessità circa la possibilità di configurare, alla stregua del diritto vigente, il danno ambientale come danno arrecato ad un ente pubblico<sup>(\*)</sup>.

## § 2. L'OGGETTO DELLA TUTELA RISARCITORIA.

Si è già osservato, affrontando il tema della valenza del termine ambiente nel nostro ordinamento ed in particolare della unitarietà o meno del « bene » con esso termine individuato, che l'art. 18 effettivamente ne dà una configurazione unitaria, ricollegando l'obbligo di risarcimento all'alterazione dell'ambiente, preso in considerazione nella globalità delle sue componenti. Tale impostazione è senz'altro coerente alla comune constatazione dell'interconnessione dei fenomeni ambientali e della interazione delle varie componenti che vi sono interessate: uomo, acqua, aria, suolo, fauna, flora, clima.

Tale constatazione vale altresì a mitigare l'effetto della tipizzazione delle condotte produttive di danno, posto che, pur ricollegandosi la responsabilità civile alla violazione di norme o provvedimenti adottati a tutela del singolo componente ambientale, tuttavia il danno non è limitato dall'art. 18 alla lesione apportata al singolo elemento cui la norma violata si riferisce, bensì a tutte le ripercussioni che l'ambiente soffre nel suo generale assetto. Il danno viene quindi contemplato dall'art. 18 nelle sue più vaste implicazioni e concatenazioni.

Da ciò ad affermare che l'ambiente costituisce un « bene giuridico unitario », tuttavia, il passaggio non è così immediato come talora si è ritenuto e, soprattutto, non è probabilmente necessario.

La sicura inappropriabilità dell'ambiente, nel complesso come nelle sue componenti, e la sua irriducibilità ad un complesso patrimoniale riferibile ad un soggetto determinato, anche pubblico<sup>(\*)</sup>, inducono a ritenere che l'ambiente non sia oggetto di un diritto, ma piuttosto il contesto che rende possibile l'esercizio di diritti e facoltà del singolo e della collettività. In

(\*) GRECO G., *L'illecito degrado dell'ambiente ed il problema del risarcimento dei danni subiti dagli enti pubblici (titolari di potestà e non di diritti su quel bene)*, in *Impresa, amb.*, p.a., 1984, 458.

(\*) Per Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *F.I.*, 1988, I, 694, con nota di GIAMPIETRO F., Il danno all'ambiente innanzi alla Corte costituzionale, « L'ambiente è un bene giuridico... in

sintesi non sembra possibile superare la tradizionale configurazione dell'ambiente e delle sue componenti come *res communes omnium*.

Lo stesso riferimento dell'art. 18 al concetto di danno non sembra sufficiente a superare le osservazioni che precedono, posto che quell'espressione appare usata, nella citata disposizione, in senso tutt'affatto diverso da quello recepito nell'art. 2043 c.c.. In quest'ultima norma il concetto di danno viene utilizzato per individuare la lesione *contra jus* di un interesse (non necessariamente patrimoniale) tutelato dall'ordinamento in modo diretto. Nell'art. 18 della legge n. 349 del 1986, invece, il termine danno è utilizzato nel senso molto più corrente ed atecnico, di alterazione, distruzione o deterioramento delle risorse e dell'equilibrio ambientale: danno cioè in senso materiale, concreto, non giuridico<sup>(?)</sup>. Resta quindi da stabilire in cosa consista quest'ultimo nella fattispecie dell'art. 18. Così impostata la questione, sembra se ne

quanto riconosciuto e tutelato da norme. Non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo; ma appartenendo alla categoria del c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli». Anche chi in dottrina ha autorevolmente concluso per la valenza unitaria dell'ambiente, come entità distinta dai singoli beni che lo compongono e quindi come « opera aperta », nega che si possa riconoscere l'esistenza di posizioni soggettive in capo alle cose; « i diritti dell'ambiente sono concetti relazionali, né si possono esprimere facendo ricorso ancora una volta, alla logica proprietaria, anche se in forma collettiva o diffusa ». La sentenza è annotata in *Giur. it.*, 1989, I, 1, 227 da STIGLIANO MESSUTI M., *Sull'azione di responsabilità per danno ambientale: problemi di giurisdizione*. Per il danno ambientale come lesione di un diritto di proprietà collettiva, MADDALENA, *Il danno ambientale*, in *TTAA.RR.*, 1988, II, 433.

(?) Sulla diversa impostazione dell'art. 18 della legge 349 del 1986 rispetto all'art. 2043 c.c. in relazione al concetto di danno e sulla possibilità di trarre proprio dalla formulazione del citato art. 18 argomenti per dimostrare che « danno ingiusto » a norma dell'art. 2043 non è solo quello derivante dalla lesione di un diritto di natura patrimoniale, bensì di un qualunque interesse protetto dall'ordinamento e suscettibile di valutazione economica, BIGLIAZZI GRI, *L'art. 18 della legge n. 349 del 1986 in relazione agli artt. 2043 ss. c.c.*, in *Riv. trim. appalti*, 1987, 1153. L'A. traccia poi in modo convincente gli elementi di differenziazione del danno ambientale ex art. 18 dal danno ex art. 2043, individuandoli nel carattere ormai pubblico e non più individuale o diffuso di tale danno, nonché nella configurazione della relativa responsabilità in senso spiccatamente sanzionatorio (tipicità dell'illecito ambientale; riferimento alla valutazione equitativa del danno ed al grado di colpevolezza dell'autore dell'illecito; irrilevanza dell'eventuale eccessiva onerosità del ripristino per detto responsabile; responsabilità non solidale, ma « personalizzata », in caso di concorso (pp. 1157-1159). Da segnalare anche le conclusioni dell'A. circa la specialità della responsabilità ex art. 18 rispetto alla formula generale dell'art. 2043 c.c., con l'ulteriore (negativa) conseguenza della preclusione (in un contesto in cui non opera più la « clausola generale » della responsabilità) del ricorso a tale disposizione, come anche agli artt. 2050, 2051 e 2052 c.c., a tutela dello stesso danno pubblico ambientale.

debba trarre la convinzione che la posizione giuridica tutelata dal risarcimento non è il diritto su un bene unitario qual'è l'ambiente, bensì l'interesse, patrimoniale o non patrimoniale, della comunità all'integrità dell'ambiente ed alla sua salubrità. Un interesse diffuso, cioè, che la norma formalmente imputa allo Stato come ente esponenziale dell'intera collettività e rispetto al quale l'ambiente non è mero oggetto di diritti<sup>(6)</sup>. L'ambiente è, piuttosto l'insieme di quelle condizioni esterne all'uomo, delle quali la collettività necessita per la salvaguardia di altri diritti fondamentali, come la salute, la cultura, l'equilibrata elevazione dell'individuo.

Si tratta, com'è evidente, di interessi che trovano a livello costituzionale la loro affermazione più alta (artt. 2, 3, 9, 32, 41 comma 2 e 42 comma 2)<sup>(7)</sup>.

La lesione dell'equilibrio ambientale costituisce dunque lesione di questi interessi della collettività, che si atteggiavano non a diritto dominicale sull'ambiente unitariamente inteso, ma a diritto personalissimo ed assoluto della collettività medesima. Il danno, in senso giuridico, da risarcire, è innanzitutto proprio la compromissione delle potenzialità ricollegabili ad un determinato stato dell'ambiente in favore della collettività. A tale lesione, che molto si avvicina alla figura del « danno biologico » inferto al singolo individuo, certo può aggiungersi il danno di carattere più propriamente patrimoniale, costituito dalla spesa per il ripristino della situazione ambientale compromessa. Ma proprio a quella configurazione non necessariamente patrimoniale, oltre che alla oggettiva difficoltà di quantificare con precisione il danno in tale materia, si ricollega il ricorso al metro equitativo per la liquidazione del danno medesimo. Una tale conclusione, se giustifica l'insoddisfazione di quanti auspicavano l'introduzione legislativa di un diritto soggettivo individuale all'ambiente, ed individualmente azionabile, porta tuttavia a ritenere che sia stato ugualmente realizzato l'obiettivo di ancorare il danno ambientale all'alterazione delle risorse ambientali, in sé considerate, a prescindere

(6) Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, cit., chiarisce che « la legittimazione ad agire, che è attribuita allo Stato ed agli enti minori non trova fondamento nel fatto che essi hanno affrontato spese per riparare il danno o nel fatto che essi abbiano subito una perdita economica ma nella loro funzione a tutela della collettività e della comunità nel proprio ambito territoriale e degli interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio che ad essi fanno capo ».

(7) A tale riguardo affermazioni rilevanti in Cass. 30 aprile 1987, Baruchello, in *Riv. pen.*, 1988, 641.

dalle conseguenze dannose per il singolo e per i diritti allo stesso direttamente riferibili (principalmente il diritto alla salute).

Non può dunque non condividersi l'impostazione di chi sottolinea come il danno pubblico ambientale vada distinto sia dal danno del singolo nella proprietà o nella salute, danno quest'ultimo di carattere privato che troverà la tutela negli ordinari rimedi preesistenti, sia dal danno dell'ente pubblico, per la lesione di beni appartenenti al suo patrimonio pubblico o privato (demanio, patrimonio indisponibile), danno, anche questo, riparabile con i preesistenti rimedi giuridici<sup>(8)</sup>.

L'art. 18 della legge n. 349 del 1986 è invece effettivamente una norma di chiusura. Esso preclude l'azionabilità dell'interesse diffuso alla difesa dell'assetto ambientale da parte di singoli, ma anche da parte di enti pubblici al di fuori dello schema previsto dalla citata disposizione. Rapportata alla giurisprudenza precedente la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, questa conclusione porta a ritenere, come è stato autorevolmente osservato, che gli enti esponenziali degli interessi delle collettività insediate su un determinato territorio non possono più far valere pretese derivanti dal degrado ambientale, se non quelle, estranee al danno pubblico ambientale come sopra descritto, quali il pregiudizio al nome o all'immagine, eventualmente pregiudicati da persistenti fenomeni di inquinamento<sup>(9)</sup>.

### § 3. L'INDISPONIBILITÀ DELL'AZIONE DI RISARCIMENTO AMBIENTALE.

Da quanto fin qui osservato deriva che, se non ha essenzialmente natura dominicale la pretesa fatta valere dallo Stato con l'azione di risarcimento, una tale natura non può riconoscersi neppure all'interesse diffuso della collet-

(8) ALPA, *La natura giuridica*, cit., 1148; BIGLIAZZI GERI, *L'art. 18 della legge n. 349 del 1986*, cit., 1157 s.

(9) ALPA, *La natura giuridica*, cit., 1149 s.. Tuttavia, per T. Verona, 19 ottobre 1988, in *Giur. merito*, 1989, 552, con nota di CARDINALE, si afferma che mentre è esclusiva la legittimazione dello Stato e degli altri enti territoriali all'azione per risarcimento del danno ambientale ex art. 18 della legge n. 349 del 1986, le formazioni aggregate sono portatrici, al pari di ogni singolo individuo, di un diritto soggettivo all'ambiente salubre in presenza dei seguenti presupposti: a) appartenenza del soggetto al territorio ove si realizza la lesione; b) idoneità del fatto lesivo a pregiudicare, almeno potenzialmente, l'integrità psicofisica del soggetto o della formazione sociale.

tività. Ora, la normale negazione del carattere patrimoniale di quel danno, accentua l'obbligatorietà dell'azione di risarcimento, che pure discenderebbe dai normali principi, nel caso essa fosse volta alla reintegrazione del patrimonio dello Stato. Quest'ultimo esercita, invero, anche attraverso tale rimedio giurisdizionale, una funzione a tutela di interessi pubblici. E come la funzione non è in linea di principio rinunciabile, così non è discrezionale l'esercizio dell'azione di risarcimento in esame<sup>(10)</sup>. La violazione di tale obbligo è del resto idonea a configurare un'ipotesi di responsabilità c.d. amministrativa per i funzionari tenuti all'attivazione del giudizio, in conseguenza del mancato recupero allo Stato di un credito che l'ordinamento gli riconosce.

Affermato l'obbligo dell'azionabilità della pretesa, resta tuttavia da stabilire se si debba concludere anche per l'indisponibilità del diritto e per la sua conseguente imprescrittibilità. Sembra preferibile la tesi negativa<sup>(11)</sup>. Il diritto che l'ordinamento riconosce allo Stato in conseguenza del danno ambientale, pur in seguito alla riconosciuta obbligatorietà dell'azione di risarcimento, non cessa di essere un credito di carattere patrimoniale, riconducibile, in assenza di specifiche disposizioni normative, al novero dei diritti disponibili. Ne consegue che esso è prescrivibile a norma degli artt. 2934, comma 2, e 2947 c.c.. Del resto era soggetto a prescrizione l'azione di danno avanti la Corte dei conti, sul cui modello è stata plasmata l'azione di risarcimento avanti il giudice ordinario<sup>(12)</sup>.

La prescrizione, peraltro, comincerà a decorrere dal momento in cui l'azione è promovibile, e quindi dal momento in cui l'amministrazione titolare del diritto di azione sarà posta in grado di esercitarla. Rilievo decisivo assumerà in proposito la conoscenza, o la conoscibilità, di tutte le implicazioni dannose che la condotta pregiudizievole può determinare a carico dell'ambiente. Troveranno applicazione gli istituti della interruzione e della sospensione della prescrizione; in particolare, la sospensione sarà invocabile ai sensi dell'art. 2941 c.c., in caso di responsabilità ambientale di funzionari ai

<sup>(10)</sup> CHIARI, *Azione di risarcimento del danno ambientale*, in *Giur. merito*, 1988, 702.

<sup>(11)</sup> *Contra*, GIAMPIETRO F., *La responsabilità*, cit., 335.

<sup>(12)</sup> Ammette esplicitamente, sia pure incidentalmente, la prescrizione del credito al risarcimento del danno ambientale, Corte cost., 30 dicembre, 1987, n. 641, in *F.I.*, 1988, I, 694, con nota di GIAMPIETRO, F., *Il danno all'ambiente innanzi alla Corte costituzionale*.

quali è affidata la competenza sulla determinazione ad agire per il risarcimento del danno <sup>(13)</sup>.

Troverà naturalmente applicazione l'art. 2947, comma 3, nel caso in cui il fatto costituisca illecito penale.

#### § 4. IL SOGGETTO PASSIVO DEL DANNO.

L'illecito ambientale obbliga l'autore del fatto al risarcimento del danno nei confronti dello Stato (art. 18, comma 1) <sup>(14)</sup>.

Una tale legittimazione passiva dello Stato non deriva, come si è detto, dalla lesione di un diritto di quest'ultimo su un proprio bene, ma piuttosto dall'imputazione allo Stato dell'interesse pubblico alla salvaguardia ambientale. Rientra nelle attribuzioni dello Stato tale tutela e conseguentemente spetta allo Stato il risarcimento del danno, la cui « ingiustizia » è formalmente configurabile come lesione della potestà pubblica rivolta a quella tutela <sup>(15)</sup>. Per lo Stato la legittimazione processuale spetta al Ministero dell'ambiente in base alle generali competenze di cui all'art. 1 della legge n. 349 del 1986.

Già prima della legge n. 349 del 1986, del resto, in giurisprudenza si era ammessa la costituzione di parte civile di enti pubblici proprio sotto il profilo della titolarità della funzione pubblica lesa dal fatto illecito <sup>(16)</sup>.

L'azione di risarcimento può essere esercitata sia direttamente dal titola-

<sup>(13)</sup> Per la sospensione del corso della prescrizione ai sensi dell'art. 2941 c.c., *Corte cost.*, 30 dicembre 1987, n. 641, cit.

<sup>(14)</sup> In una delle prime applicazioni dell'art. 18, la condanna al risarcimento è stata invece pronunciata a favore della Regione, costituitasi parte civile: P. Vigevano, in *Rass. giur., energia elettrica*, 1987, 1058.

<sup>(15)</sup> Sulla lesione della sfera funzionale dell'interesse pubblico, P. Voltri, 16 marzo 1987, *Cornale*, in *F.I.*, 1988, II, 266. Nello stesso senso Torregrola, *La tutela*, cit., 1737.

<sup>(16)</sup> Sulla legittimazione: a) dello Stato o degli altri enti territoriali alla costituzione di parte civile nei reati urbanistici: Cass. 20 aprile 1982, De Felice, in *Riv. pen.*, 1983, 522 m.; P. Bari, 16 marzo 1984, in *Corti Bari, Lecce e Potenza*, 1984, 317; b) dello Stato, quale ente rappresentativo della collettività nazionale, in materia di inquinamento da idrocarburi, disciplinata dalla citata convenzione di Bruxelles 29 novembre 1969, Appello Messina, 22 maggio 1989, *Patmos Shipping Corporation*, in *Giust. civ.*, 1989, I, 2684; c) del Comune per i reati di danneggiamento del litorale, avvelenamento di acque e di alterazione del paesaggio, P. Nardò,

re dell'azione, lo Stato, sia dagli altri enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo, in forza di una legittimazione processuale *ex lege* che li rende sostituti processuali dello Stato (art. 81 c.p.c.)<sup>(17)</sup>. L'azione dello Stato riguarda qualunque danno ambientale, a prescindere dal dato quantitativo della lesione all'ambiente, non essendovi alcun elemento per limitarlo alle ipotesi di danni « macro-ambientali »<sup>(18)</sup>.

Trà gli enti territoriali vanno compresi il Comune, la Provincia, la Regione e le Comunità montane. È dubbio invece se vi si debbano comprendere anche gli enti parco, in precedenza ammessi dalla giurisprudenza ad azionare in proprio la pretesa risarcitoria. L'interpretazione letterale della disposizione induce ad escludere la legittimazione dell'ente parco, non riconducibile alla categoria degli enti territoriali<sup>(19)</sup>. Deve ammettersi tuttavia che la previsione espressa di tale legittimazione da parte del legislatore sarebbe quanto mai opportuna, data la stretta inerenza dell'iniziativa giudiziale alle competenze di detti enti anche in vista della loro riforma.

Azionata in giudizio la pretesa al risarcimento, resta da stabilire quale sia la posizione degli altri titolari della legittimazione processuale. Innanzitutto, promossa l'azione da parte dello Stato, non può ammettersi l'intervento neppure adesivo degli enti territoriali. Questi ultimi, non dotati di una propria legittimazione sostanziale in ordine al risarcimento del danno ambientale, ma solo di una legittimazione processuale sostitutiva dello Stato, non vanterebbero alcun diritto o interesse all'intervento nella lite già instaurata. Ben potrebbero invece agire e quindi anche intervenire nel giudizio a

15 luglio 1980, in *Ambiente e diritto*, 1981, 61; d) dell'ente Parco nazionale d'Abruzzo per reati urbanistici dai quali derivi l'alterazione dell'ambiente, Cass. 6 febbraio 1981, Decina, in *Riv. pen.*, 1981, 820, m.; e) del Comune per il danno ambientale, sotto il duplice profilo delle spese sostenute per il riequilibrio ecologico e biologico compromesso nonché per la menomazione del prestigio e credibilità dell'ente per la ritardata realizzazione dell'interesse pubblico, P. Scandiano, 4 ottobre 1980, Alboni, in *Ambiente e diritto*, 1981, 195; ed ancora P. Asti, 11 ottobre 1986, in *Impresa*, 1987, 1061; f) del Comune, oltre che dei singoli cittadini a tutela del diritto fondamentale all'ambiente, in caso di scarichi industriali illegittimi interessanti il territorio, Cass. 11 gennaio 1988, Mattuizzi, in *Riv. pen.*, 1989, 521, m.; g) più in generale, per il danno derivante agli enti territoriali dall'introduzione nel loro territorio di sostanze stupefacenti, Tribunale Verona, 3 novembre 1986, Andreoli, in *Dir. regione*, 1988, 113, con nota di Fortuna.

<sup>(17)</sup> In tal senso anche GIAMPIETRO F., *La responsabilità*, cit., 341. Contra, nel senso cioè che ciascun ente territoriale tragga la propria autonoma legittimazione dalle rispettive competenze in materia ambientale, TORREGROSSA, *La tutela*, cit., 1735.

<sup>(18)</sup> Contra ALBAMONTE A., *Danni all'ambiente e responsabilità civile*, Padova, 1989, 30.

<sup>(19)</sup> Così GIAMPIETRO F., *La responsabilità*, cit., 343.

tutela di pretese diverse, quale il danno specificamente apportato ai beni di loro proprietà o il recupero di spese anticipate per l'immediata protezione dell'ambiente, spese naturalmente da defalcare dal danno ambientale, preteso a diverso titolo dallo Stato (compromissione dell'ambiente e non impiego di risorse finanziarie dell'ente pubblico) <sup>(20)</sup>.

Al contrario, azionata la pretesa da parte di un sostituto processuale, ben potrà lo Stato, che rimane titolare della pretesa sostanziale intervenire in giudizio per proseguire direttamente la lite <sup>(21)</sup>, ma non per precluderne l'esercizio al legittimato secondario stante l'indisponibilità dell'azione. Sarà possibile in tal caso la estromissione del sostituto processuale, la cui posizione nel giudizio è necessariamente subordinata a quella del legittimato in via primaria <sup>(22)</sup>.

#### § 5. L'AUTORE DELL'ILLECITO.

L'autore dell'illecito può essere chiunque, persona fisica o giuridica, privata o pubblica. La nominatività dell'illecito potrà discendere dall'eventuale predeterminazione dell'autore del fatto vietato dalla legge o da un provvedimento applicativo di quest'ultima. Tale indeterminatezza della previsione risulta direttamente anche dal tenore letterale della disposizione, che fa riferimento espresso a « qualunque fatto », con ciò dimostrando il carattere indiscriminato della previsione normativa.

Tra le persone fisiche vanno compresi anche coloro che sono legati da un rapporto di servizio con l'ente titolare dell'azione (dipendenti dello Stato, amministratori locali ecc.).

Tra le persone giuridiche, deve escludersi l'azionabilità della pretesa nei

<sup>(20)</sup> In senso contrario ALBAMONTE A., *Danni all'ambiente*, cit., 1989, 78 ss., secondo cui gli enti territoriali, oltre alla azionabilità quali sostituti processuali della stessa pretesa al risarcimento che potrebbe vantare lo Stato, sono legittimati ad agire per la tutela di interessi collettivi dei quali sono esclusivi titolari; interessi che, sulla base della giurisprudenza precedente alla legge n. 349 del 1986, l'A. indica nell'interesse della collettività all'ambiente salubre, nonché alla qualità della vita, che si ricollega ad un ordinato assetto del territorio.

<sup>(21)</sup> Contra TORREGROSSA, *op. loc. ult. cit.*

<sup>(22)</sup> In generale sui poteri del sostituto processuale in caso di intervento in giudizio del legittimato primario, Cass., 22 aprile 1981, n. 2364, in *F.L. Mass.*, 1981; *Id.*, 13 aprile 1981, n. 2188, *ibidem*.

confronti dello Stato, titolare del diritto al risarcimento, ed anche degli altri enti territoriali, che pur non essendo titolari del diritto, sono tuttavia evidentemente considerati dall'ordinamento come portatori di interessi collettivi e della relativa funzione di tutela, da ciò derivando la loro posizione di sostituti processuali (23).

#### § 6. IL FATTO GENERATORE DELLA RESPONSABILITÀ AMBIENTALE.

La fonte di responsabilità è individuata dall'art. 18 della legge n. 349 del 1986 in « qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente ».

La responsabilità ambientale è dunque tipizzata dalla legge. La condotta non viene individuata solo con riferimento all'evento lesivo di una posizione soggettiva protetta dall'ordinamento, bensì con riguardo alla sua contrarietà a legge o a provvedimento assunto in base a legge.

In tale impostazione la dottrina ha ravvisato la reazione del Parlamento alla discrezionalità del giudice nella determinazione delle ipotesi di responsabilità ambientale, già anticipata dall'orientamento della Corte dei conti. Il semplice ancoraggio della responsabilità alla compromissione dell'ambiente avrebbe in altri termini provocato un eccesso di soggettività nell'individuazione del deterioramento ambientale. La stessa Corte costituzionale ha rilevato che « in tal modo il giudice poggia la sua decisione su dati certi e applica regole di sicura conoscibilità » (24). Tuttavia la stessa Corte subito dopo sembra attenuare il principio, premurandosi di precisare, con un inciso che sembra indebolire la rigorosa ricostruzione dell'istituto, che « ...il formale rispetto della norma non deve coprire gli eventuali comportamenti di negligenza e mala fede nell'esercizio di attività amministrativa o di impresa, i quali sono sempre vietati e contrastano con i principi costituzionali del buon andamento dell'amministrazione e della funzione sociale della proprietà e dei limiti dell'iniziativa privata che in ogni caso non debbono essere violati ».

La condotta sanzionata sarà quindi costituita dalla violazione di una

(23) Su tale aspetto del problema, GIAMPIETRO F., *La responsabilità*, cit., 426

(24) Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, cit., 706.

norma o di un provvedimento finalizzati alla tutela delle diverse componenti ambientali dall'inquinamento (aria, acqua, suolo) e dell'assetto urbanistico, naturalistico e paesaggistico del territorio (norme e piani urbanistici, vincoli ambientali, estetici e culturali, istituzione di parchi e zone protette nonché loro disciplina<sup>(25)</sup>).

Certo la responsabilità derivante dalla violazione di provvedimenti comporterà la necessità dell'accertamento incidentale da parte del giudice della loro legittimità.

Al contrario può facilmente immaginarsi che la giurisprudenza adotterà anche in tale campo il principio dell'inammissibilità di una disapplicazione *in malam partem* dell'atto autorizzatorio della modificazione ambientale, salvo che l'emaneazione dell'atto costituisca reato o comunque illecito doloso al quale il beneficiario non sia estraneo<sup>(26)</sup>. Solo in questo senso può recuperarsi al sistema l'accennata cautela della Corte costituzionale a fronte di eventuali formalistiche interpretazioni della norma.

#### § 7. L'EVENTO DANNOSO ED IL NESSO CAUSALE.

L'evento dannoso cui si riferisce l'art. 18 della legge n. 349 del 1986 è costituito dalla lesione dei beni ambientali, ed in particolare dalla loro alterazione, dal loro deterioramento o dalla loro distruzione anche parziale. È chiaro che la sussistenza di questi ultimi accadimenti sarà condizionata dalla tipizzazione della condotta illecita fonte di responsabilità. A prescindere, infatti, dalla situazione estrema della distruzione, anche parziale, dell'ambiente o di una sua componente, gli eventi di deterioramento o anche solo di

<sup>(25)</sup> P. Lendinara, 26 aprile 1988, Ghirlanda, in *F.I.*, 1989, II, 193, sull'attività non autorizzata di smaltimento dei rifiuti chimici.

<sup>(26)</sup> Sui limiti alla disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice penale, ma il carattere sanzionatorio della responsabilità ex art. 18 della legge n. 349 del 1986 lascia presumere l'applicazione di principi analoghi, Cass. 31 maggio 1988, Patroni, in *Giust. pen.*, 1989, II, 477; *Id.*, 8 febbraio 1989, Ferrari, in *Riv. pen.*, 1989, 732, m., entrambe in materia di costruzioni abusive; sullo stesso problema con riferimento alla tutela delle acque dall'inquinamento ed alla disapplicazione della revoca di un'autorizzazione allo scarico emessa in base ad analisi inutilizzabili perché eseguite senza preavviso al titolare dell'impianto, *Id.*, 17 novembre 1987, Capra, in *Giust. pen.*, 1988, III, 438, m. Spunti problematici in TORREGROSSA, *La tutela*, ci., 1736.

alterazione dell'equilibrio ambientale, in quanto suscettibili di apprezzamenti soggettivi, vengono dal legislatore ancorati al parametro oggettivo della previa delimitazione normativa o provvedimento della condotta vietata o comunque sottoposta a verifica, perché suscettibile di introdurre alterazioni nell'ambiente. La soggettività viene così limitata al necessario apprezzamento tecnico, che l'esperienza conferma essere non sempre univoco, neppure dal punto di vista scientifico.

Può dunque dirsi che quando la condotta è vietata dall'ordinamento o da un provvedimento attuativo della norma (ad es. costruzione in area soggetta a vincolo di inedificabilità dai piani urbanistico-territoriali) l'evento dannoso è *in re ipsa*.

Quando invece il comportamento non sia di per sé vietato, ma sottoposto a controllo o comunque ad intervento dell'amministrazione, cui è affidata la concreta verifica dell'ammissibilità dell'intervento modificativo, l'alterazione dell'ambiente conseguente a quest'ultimo dovrà presumersi dannosa, ma con la possibilità di un contrario accertamento giudiziale.

Va precisato in proposito che l'introduzione nel nostro ordinamento della figura del danno ambientale ha certamente realizzato l'obiettivo di non subordinare la difesa dell'ambiente alla constatazione del danno del singolo ad un bene di sua esclusiva pertinenza, come la proprietà o la salute, danno quest'ultimo che necessariamente comporta la dimostrazione del reale nocumento al bene protetto. L'ambiente viene cioè protetto indipendentemente dalla lesione dei diritti dei singoli, perché ora è il suo stesso degrado che viene sanzionato, anche civilmente. Può dirsi anzi che la situazione si è ribaltata nel rapporto tra le due diverse discipline: dopo la legge n. 349 del 1986 sono i beni individuali che ricevono indirettamente, dalla tutela risarcitoria dell'ambiente, una difesa anticipata, prima ancora che si verifichi il danno a livello del singolo.

Ma, sia pure a livello più generale, il danno, nelle varie configurazioni che la citata legge prevede, deve sussistere in concreto, anche se il suo accertamento potrà — come si è detto — essere condizionato dalla valutazione dell'amministrazione al momento della imposizione del vincolo o del diniego alla modificazione, espresso in sede di provvedimento concessorio o autorizzatorio (problema analogo si è posto per l'art. 15 della L. 1497/1939).

Per l'insorgenza della responsabilità risarcitoria non sarà perciò sufficiente la mera violazione formale, ma occorrerà l'effettiva alterazione ambienta-

le: presunta dall'ordinamento, nei casi sopra ricordati e salva la disapplicazione dell'atto amministrativo eventualmente illegittimo; concreta, se la previa valutazione amministrativa manchi, con ricorso per l'accertamento a tutti i normali sistemi di acquisizione delle prove e di loro valutazione, propri del giudizio civile <sup>(27)</sup>.

Non sembra condivisibile la tesi, pur autorevolmente sostenuta, secondo cui il danno non si riduce alle conseguenze sull'ambiente, bensì comprende anche « la lesione in sé di quell'interesse ampio e diffuso alla salvaguardia ambientale, secondo contenuti e dimensioni fissate da norme e provvedimenti » <sup>(28)</sup>. Invero la formulazione legislativa espressamente fa riferimento solo a quelle violazioni di legge o di provvedimento che arrecano danno all'ambiente. Ciò del resto è ben comprensibile, ove si consideri che in caso contrario si assisterebbe ad una duplicazione di sanzioni, ancorché basate su diversi presupposti. Infine, l'origine della responsabilità ambientale dalla giurisprudenza della Corte dei conti conferma che danno rilevante per l'art. 18 è solo quello arrecato all'ambiente, con la sola precisazione che talora il danno è *in re ipsa*, quando in particolare la norma o l'amministrazione abbia qualificato un certo intervento come pregiudizievole per l'ambiente, non potendo il giudice disapplicare, se non in caso di illegittimità della norma o del provvedimento, l'accertamento dell'amministrazione. In tal senso sembra debba intendersi l'inciso contenuto nella sentenza della Corte costituzionale 30 dicembre 1987, n. 641, secondo cui il danno « ...è individuato come compromissione (dell'ambiente) e, cioè, alterazione, deterioramento o distruzione, cagionata da fatti commissivi o omissivi, dolosi o colposi, violatori delle leggi di protezione e di tutela e dei provvedimenti adottati in base ad esse. Le dette violazioni si traducono, in sostanza, nelle vanificazioni delle finalità protettive e per sé stesse costituiscono danno » <sup>(29)</sup>.

Tra condotta illecita ed evento dovrà poi sussistere il nesso causale, com'è implicito nei principi generali e nella stessa letterale formulazione dell'art. 18. Potrà farsi ricorso al criterio, di derivazione penalistica, dell'equivalenza causale (*conditio sine qua non*), con l'attenuazione della regolarità causale, cioè dell'esclusione di responsabilità in caso di serie causale concor-

<sup>(27)</sup> Così P. Lendinara, 26 aprile 1988, Ghirlanda, in *F.I.*, 1989, II, 203.

<sup>(28)</sup> ALBAMONTE A., *Danni all'ambiente*, cit., 36 s.

<sup>(29)</sup> Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, cit., 706. Nel senso della concretezza del danno, P. Lendinara, 26 aprile 1988, cit., 203.

rente, di per sé idonea a realizzare l'evento e rispetto alla quale il comportamento valutato assuma la caratteristica di mera occasione <sup>(30)</sup>.

#### § 8. L'ELEMENTO SOGGETTIVO.

Quanto all'imputazione soggettiva della fattispecie causativa del danno, l'art. 18 della legge n. 349 del 1986 richiede il dolo o la colpa, e quindi almeno la colpa, in linea con i principi generali della responsabilità aquiliana (*et culpa levissima*).

Il legislatore non ha quindi seguito in questa occasione lo schema della responsabilità oggettiva, che pure trova applicazione frequente nelle ipotesi di responsabilità civile per la violazione di interessi riguardanti vasti settori della collettività, come nel caso della responsabilità del produttore ai sensi della legge, 24 maggio 1988, n. 224, (artt. 6 e 8, rispettivamente sulle cause di esclusione della responsabilità da prodotto difettoso e sulla prova della loro sussistenza) o anche nello stesso settore della tutela ambientale, come nella legge di difesa del mare (artt. 21 e 22 della legge 31 dicembre 1982, n. 979). Il dolo o la colpa, ai quali il legislatore del 1986 ancora la responsabilità per danno ambientale, non possono infatti ritenersi riferiti esclusivamente al comportamento, già vietato da disposizioni di legge o da provvedimenti amministrativi. Convince in tal senso la considerazione che l'espressione usata dal legislatore ricalca il tenore dell'art. 2043 c.c. Del resto la responsabilità per danno ambientale non è ricollegata dal legislatore all'integrazione della fattispecie di altro illecito, penale o amministrativo. Se il fatto materiale del comportamento è oggettivamente identificato col richiamo ad altre disposizioni di legge o di provvedimento, l'elemento soggettivo è invece fissato direttamente dal citato art. 18.

Dolo, dunque, significa volontà dell'evento dannoso; colpa implica prevedibilità ed evitabilità del danno, secondo quelle che sono le conoscenze dell'uomo medio, eventualmente arricchite delle conoscenze specifiche che possono esigersi da chi concretamente esercita quell'attività. Ma non c'è

<sup>(30)</sup> In generale sul nesso causale, Cass. 11 febbraio 1988, n. 1473, in *F.I., Mass.*, 1988; *Id.*, 26 febbraio 1988, n. 2051, *ibidem*; *Id.*, 6 maggio 1986, Ori, in *Riv. pen.*, 1987, 281, m.. Per l'applicazione del principio di cui all'art. 41, comma 2, c.p. nel giudizio di responsabilità contabile, Corte dei conti, 25 giugno 1987, n. 112, in *Riv. Corte conti*, 1987, 1215, m..

dubbio che la violazione di legge, o di atto emanato sulla base della legge, comporta la sussistenza di una colpa specifica e non generica, per cui quella colpa è idonea ad ingenerare la responsabilità ambientale per tutte le conseguenze che il divieto della legge o dell'atto è proteso ad evitare. In questi limiti la violazione del divieto diviene elemento sufficiente per la responsabilità dei danni che vi si ricollegano a carico dell'ambiente.

L'elemento soggettivo, come si dirà in seguito, non assume rilievo solo con riguardo all'imputazione del danno all'agente, ma anche ai fini della determinazione della sua responsabilità (art. 18, commi 6 e 7).

#### § 9. L'ONERE DELLA PROVA.

La responsabilità *ex art. 18* della legge n. 349 del 1986 rientra, pur con le già segnalate differenze, nell'ampia e generale categoria della responsabilità extracontrattuale di cui agli artt. 2043 e ss. del codice civile. Per quanto non derogato espressamente o implicitamente dalla normativa speciale valgono, quindi, le disposizioni della normativa generale.

L'onere della prova graverà quindi sull'attore, Stato o altro ente pubblico territoriale e concernerà la condotta illecita, l'evento lesivo, il nesso causale, la colpa, sia pure — per quest'ultima — con la limitazione cui si è appena fatto cenno<sup>(1)</sup>.

#### § 10. IL RIPRISTINO ED IL RISARCIMENTO.

Il danno da risarcire è quello consistente nell'alterazione, nel deterioramento o nella distruzione totale o parziale dell'ambiente e delle sue componenti, compiuto per effetto della violazione di leggi o provvedimenti posti in essere sulla base della legge.

<sup>(1)</sup> Sull'onere della prova in generale ed in particolare con riguardo alla prova della colpa, GIAMPIETRO F., *La responsabilità*, cit., 258 ss.. Interessante anche la pronuncia del Tribunale di Bastia, 4 luglio 1985, *Prud'Homme Pescatori di Bastia c. Soc. Montedison*, in *Riv. giur. ambiente*, 1986, 99, con nota di Scovazzi, *Immersione di sostanze inquinanti in mare e risarcimento del danno*, ed in *F.I.*, 1987, IV, 499, con nota di Matassa, sulle conseguenze del versamento in mare dei cc.dd. fanghi rossi di Scarlino. Sul rilievo della citata pronuncia giurisprudenziale, GIAMPIETRO F., *La responsabilità*, cit., 193 ss..

Tale danno, com'è evidente, non sarà di facile determinazione, anche perché i fenomeni ambientali non sempre sono immediatamente rilevabili, per le potenziali implicazioni a catena che l'alterazione ambientale può causare.

Di tale difficoltà ha tenuto conto il legislatore, sulla base di quanto già rilevato dalla giurisprudenza pretoria della Corte dei conti, nel prevedere che la determinazione del danno debba stabilirsi in via equitativa, ove non ne sia possibile la precisa quantificazione<sup>(32)</sup>.

Nell'esercizio del potere di liquidazione del danno, il giudice avrà dei parametri particolari di determinazione. Innanzitutto a comporre il danno andrà, secondo i principi generali, il costo sostenuto dalla collettività per il ripristino dei luoghi e comunque per gli interventi conseguenti alla turbativa ambientale (art. 18, comma 6). Anzi il giudice dovrà innanzitutto condannare, ove possibile, il responsabile al ripristino dello stato dei luoghi a sue spese (art. 18, comma 8), preferendo tale misura al risarcimento per equivalente. Il ripristino costituisce, infatti, obiettivo primario cui deve tendere la repressione dell'illecito ambientale. Né sussiste, in tale ipotesi, quel *moderamen* dell'eccessiva onerosità per il debitore, che è previsto invece dall'art.

(32) In dottrina, sulla valutazione del danno ambientale, GIAMPIETRO F., *Responsabilità per danno all'ambiente: una proposta per la valutazione del danno e la definizione dei poteri del giudice*, in *Giur. merito*, 1988, 1192. ROSI, *Civile e penale nella repressione del danno all'ambiente. Valutazione del danno ambientale e personalità della responsabilità*, in *Dir. economia*, 1989, 161. In giurisprudenza, tra le prime applicazioni della valutazione del danno ambientale sulla base dell'art. 18 della legge n. 349 del 1986, P. Pietrasanta, 23 febbraio 1987, Balli, in *F.I.*, 1987, II, 714, che ha condannato l'ENEL al risarcimento dei danni a favore dei Comuni interessati dalla costruzione di un elettrodotto ad altissima tensione (380 Kw) in difformità dalle previsioni dei Piani urbanistici e senza la preventiva intesa tra lo Stato e la regione sulla localizzazione ed in tracciato dell'opera, danno la cui valutazione è stata rimessa al giudice civile. In precedenza la Corte dei conti aveva affermato che la valutazione del danno ambientale va compiuta, oltre che in relazione al valore economico del bene in sé considerato, anche in relazione alle esigenze estetiche ed intellettuali che il bene oggetto di pregiudizio è destinato a soddisfare, Corte dei conti, Sez. giur. reg. Sicilia, 31 ottobre 1985, n. 1423, in *F.A.*, 1986, 258. La stessa Corte aveva affermato che il danno ambientale arrecato al Parco nazionale d'Abruzzo per costruzioni abusive andava valutato in via equitativa in relazione alla complessiva diminuzione di godibilità dell'intero ambiente, indipendentemente dalla relativa modestia quantitativa delle opere abusive eseguite (nella specie si trattava di 14 chilometri di strada e di poche migliaia di metri quadrati di superficie adibite ad utilizzazione edilizia, a fronte dei 300 chilometri quadrati di estensione del Parco).

2058 c.c., comma 2, come limite all'analogo potere del giudice nell'ordinaria azione aquiliana<sup>(33)</sup>.

Tuttavia la previsione della condanna del responsabile al *facere* specifico in funzione del ripristino ambientale potrebbe risultare un rimedio inutilizzabile. Ciò avverrà, presumibilmente, quando l'intervento non si possa ridurre ad una singola attività immediatamente idonea a riportare l'ambiente alla situazione *qua ante* ed incidente nella sfera di disponibilità del condannato (ad es. la distruzione di un manufatto in zona vincolata).

Il risanamento ambientale, con l'eliminazione degli effetti dannosi prodotti dall'attività illecita, potrà richiedere un intervento più articolato, che chiami in causa i poteri pianificatori degli enti pubblici o richieda il coinvolgimento di soggetti terzi. In tale ipotesi è il costo necessario al ripristino che dovrà costituire oggetto di risarcimento da parte del responsabile in favore della collettività.

In secondo luogo il giudice dovrà tenere conto « del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali » (art. 18, comma 6). E per profitto deve intendersi sia il risparmio di spesa, sia la maggiore produttività realizzata con l'inosservanza degli obblighi di legge<sup>(34)</sup>. Quest'ultimo parametro introdotto dal legislatore del 1986 è particolarmente prezioso nella repressione dell'illecito ambientale, consentendo l'ablazione a favore della collettività del vantaggio conseguito dall'inquinatore con l'attività pregiudizievole per gli interessi pubblici.

La condanna giudiziale dovrà, comunque, tendere a realizzare, attraverso il ristoro del danno, la c.d. interiorizzazione delle diseconomie esterne, ove il danno consegua all'attività d'impresa. E non v'è dubbio che quest'ultima prospettiva costituisca il deterrente più efficace rispetto all'incuria dei problemi ambientali da parte dei fattori produttivi e l'effetto più propriamente sanzionatorio della responsabilità ambientale.

Altro parametro che « comunque » il giudice dovrà tenere in considerazione è dato dalla colpa individuale. Tale elemento, come ha rilevato la più attenta dottrina a commento dell'art. 18, può intendersi sia nel senso che la colpa debba semplicemente incidere sulla valutazione equitativa, come uno dei suoi componenti, sia nel senso che la colpa debba intendersi come

<sup>(33)</sup> Sull'assimilabilità alla funzione restitutoria della sanzione *ex art. 7 L. 28 febbraio 1985, n. 47, Cass. 23 settembre 1987, Lofonso, in Riv. pen., 1988, 1105 (m).*

<sup>(34)</sup> GIAMPIETRO F., *La responsabilità*, cit., 271.

criterio per la complessiva determinazione della misura del danno da accollare al responsabile, quantificato sulla base di altri elementi di giudizio, ma poi concretamente addebitato sulla base del grado di gravità dell'elemento soggettivo.

A sostegno della seconda alternativa si è osservato che, nonostante il tenore letterale della norma, la *ratio* della disposizione sta nel dosare la responsabilità dell'autore dell'illecito sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 133, comma 1, n. 3; c.p. <sup>(35)</sup>. Autorevole dottrina, anzi, definisce *tout court* penale la sanzione introdotta dall'art. 18 della legge n. 349 del 1986 <sup>(36)</sup>.

Peraltro, proprio il riconoscimento del carattere spiccatamente sanzionatorio della norma in esame, porta a ritenere che la colpa costituisca un parametro concretamente aggiuntivo rispetto agli altri (costo del ripristino e profitto ricavato dal responsabile), entrambi insuscettibili di graduazione in conseguenza del livello di colpa addebitabile al responsabile. Il legislatore, infatti, sembra aver fornito al giudice dei criteri di determinazione del danno, nella sua valutazione equitativa e per ciò stesso inevitabilmente approssimativa. In tale compito il giudice dovrà in ogni caso tener conto del costo sopportato dalla collettività per il recupero ambientale, ma dovrà anche fare in modo che la sua valutazione costituisca un serio deterrente per attività che abbiano un rilevante impatto ambientale, assicurando così il già rilevato obiettivo sanzionatorio della responsabilità ambientale. In questa prospettiva, il legislatore individua, quali componenti del danno, il profitto e la colpa del responsabile. Nonostante la soggettività insita nella valutazione equitativa, il giudice dovrà far sì che la determinazione del danno tra il limite minimo e massimo di quella valutazione astratta tenga conto del profitto conseguito dall'autore e della sua colpevolezza.

In conclusione, mentre il costo necessario per il ripristino sembra essere un elemento fisso ed incompressibile dell'ammontare del danno, la colpa ed il profitto sembrano essere delle guide per il giudice nella valutazione equitativa di quella parte di danno che solo approssimativamente è quantificabile. Ciò al fine di far sì che la sanzione, inerente all'affermazione della responsa-

<sup>(35)</sup> GIAMPIETRO F., *op. loc. ult. cit.*

<sup>(36)</sup> DE' CUPIS, *La riparazione del danno all'ambiente: risarcimento o pena?* in *Rivista di dir. civ.*, 1988, 401.

bilità aquiliana, sia commisurata in ogni caso al comportamento del responsabile ed al vantaggio che ne ha tratto<sup>(37)</sup>.

Ma tali criteri-guida di determinazione del danno in via equitativa, specificamente previsti dal legislatore, e di applicazione necessaria, dovranno orientare il giudice nell'utilizzazione dei normali strumenti della valutazione giudiziale.

Dovrà in particolare valutarsi il pregiudizio sofferto dalla collettività per la ridotta utilizzabilità delle risorse naturali, per la modificazione in senso maggiormente « aggressivo » dell'ambiente e per le possibili implicazioni di tale evento a livello sociale a cominciare dalla salute, per la menomazione del godimento estetico delle bellezze naturali, per la vanificazione dei programmi di risanamento ambientale e delle risorse destinate a tale finalità. Il danno ambientale non assume infatti solo una caratteristica economica, ancorché ampliata alle diseconomie esterne, ma anche funzionale. Sotto quest'ultima prospettiva è effettivamente avvicinabile il danno ambientale subito dalla collettività al danno biologico subito dal singolo.

Anche tale danno, naturalmente, sarà valutabile in termini economici. A tale fine potrà il giudice tenere conto delle risorse che la collettività, tramite il bilancio dello Stato e degli enti territoriali nel cui ambito si realizza il danno, destina complessivamente alla tutela dell'ambiente, nonché degli effetti che l'evento lesivo è capace di produrre sulle attività presenti sul territorio (produttive, alimentari, turistiche) e sui valori fondamentali, quali la salute psico-fisica e l'elevazione culturale della collettività<sup>(38)</sup>.

Non sembra invece praticabile, allo stato, la via del risarcimento in forma specifica, che tradizionalmente si contrappone alla reintegrazione. Quel risarcimento consiste — com'è noto — in una misura compensativa, che

<sup>(37)</sup> Sull'incidenza della valutazione equitativa sull'estensione del risarcimento, TORREGROSSA, *La tutela*, op. cit., 1737.

<sup>(38)</sup> Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, cit., 707, rileva: « Consentono di misurare l'ambiente in termini economici una serie di funzioni con i relativi costi, tra cui quella di polizia che regolarizza l'attività dei soggetti e crea una sorveglianza sull'osservanza dei vincoli; la gestione del bene in senso economico con fine di rendere massimo il godimento e la fruibilità della collettività e dei singoli e di sviluppare le risorse ambientali. Si possono confrontare i benefici con le alterazioni; si può effettuare la stima e la pianificazione degli interventi di preservazione, miglioramento e di recupero; si possono valutare i costi del danneggiamento. E per tutto questo l'impatto può essere ricondotto in termini monetari. Il tutto consente di dare all'ambiente e quindi al danno ambientale un valore economico ».

affligge il danneggiante attribuendo un'utilità al danneggiato, senza però elidere il danno subito. Tale rimedio, pur presente in qualche legislazione regionale, non è invocabile in assenza di previsione legislativa, per l'inaffidabilità di una pronuncia del giudice ordinario volta a disporre tali misure innominate.

§ 11. LA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO, LE ECCEZIONI DI INCOSTITUZIONALITÀ E LA SENTENZA 30 DICEMBRE 1987, N. 641, DELLA CORTE COSTITUZIONALE.

L'art. 18, comma 2, della legge n. 349 del 1986 ha risolto il problema della giurisdizione, aperto dalla giurisprudenza della Corte dei conti, cui si è accennato, con l'attribuzione delle controversie sulla responsabilità ambientale al giudice ordinario, « ferma quella della Corte dei conti, di cui all'art. 22 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 ».

A parte questa riserva, il cui significato è obiettivamente oscuro e su cui si tornerà in seguito, la scelta del legislatore appare in linea con la disciplina sostanziale del danno ambientale. Quest'ultimo, come si è già detto, è configurato, non come danno erariale, cioè ad un elemento del patrimonio dello Stato, bensì come danno pubblico. Pubblico perché lesivo di un interesse che è della collettività ed il cui ristoro è attribuito allo Stato in considerazione, non della sua qualità di soggetto danneggiato, ma di soggetto esponenziale della collettività.

Pur ribadendo il merito della giurisprudenza pretoria della Corte dei conti, la scelta legislativa sulla giurisdizione appare raggiungere i seguenti positivi obiettivi<sup>(39)</sup>:

a) unitarietà del concetto di danno ambientale e della sua disciplina processuale, oltre che sostanziale, evitando l'insorgenza di giurisprudenze contrastanti in relazione alla diversità dei soggetti responsabili;

b) concentrazione delle questioni di danno ambientale presso un uni-

<sup>(39)</sup> GIAMPIETRO F., *La responsabilità*, cit., 426. La scelta del legislatore, secondo la Corte costituzionale, assicura: la regolarità del giudizio per la presenza di tre gradi di giudizio; per la struttura del sistema istruttorio e probatorio; per la maggiore idoneità del giudice ordinario alla cura di interessi concernenti rapporti di natura paritaria, Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, cit., 708.

co ordine giurisdizionale, il giudice ordinario, competente in materia civile e penale, col vantaggio di evitare particolari regimi di pregiudizialità di una lite rispetto all'altra;

c) utilizzazione di un rito processuale, quello civile, che garantisce il più completo sistema di mezzi istruttori e decisori; ciò che, per quanto si dirà, appare particolarmente utile in relazione alle azioni esperibili avanti il giudice ordinario (inibitoria temporanea e definitiva).

Avverso la devoluzione legislativa al giudice ordinario delle controversie in materia di danno ambientale<sup>(40)</sup>, la Corte dei conti sollevava diverse eccezioni di incostituzionalità<sup>(41)</sup>.

La Corte costituzionale rigettava le eccezioni di illegittimità costituzionale con le sentenze 30 dicembre 1987, n. 641 e 28 maggio 1987, n. 210.

In particolare con la prima sentenza<sup>(42)</sup> la Corte escludeva il contrasto dell'art. 18, comma 2, con l'art. 103, comma 2, della Costituzione, che affida

(40) Sull'immediata operatività di tale devoluzione nei giudizi in corso, *Corte dei conti*, Sez. riun., 3 maggio 1989, n. 614/A, in *Riv. Corte conti*, 1989, 51, e Cass., 25 gennaio 1989, n. 440, in *Giust. civ.*, 1989, I, 560, con nota di POSTIGLIONE, ed in *Corriere giuridico*, 1989, 505, con nota di GIAMPIETRO.

(41) Corte dei conti, Sez. riun., ord. 21 ottobre 1986, n. 107, in *Giust. civ.*, 1986, I, 3271, con riferimento agli artt. 103, comma 2, 25, comma 1; Id., Sez. II, ord. 14 maggio 1987, n. 28, con riferimento agli artt. 1, comma 2; 3, comma 1; 5, 9, comma 1; 24, 25, comma 1; 28, 54, comma 2; 97, commi 1 e 2; 103, comma 2; 114 e 128 Cost.; Id., Sez. I, ord. 28 luglio 1987, n. 80, in *F.I.*, 1988, III, 152, e n. 81, in *F.A.*, 1987, 3144, con riferimento agli artt. 3, 5, 24, comma 1; 25, comma 1; 97, comma 1; 103, comma 2, Cost.; Id., Sez. riun., ord. 20 marzo 1987, n. 113, in *Riv. Corte conti*, 1987, 1043, con riferimento agli artt. 5 e 103, comma 2, Cost.; Id., 9 gennaio 1987, in *Giur. cost.*, 1987, II, 2, 183, con riferimento agli artt. 5 e 103, comma 2, Cost.; Id., Sez. I, ord. 28 luglio 1987, n. 80, in *F.I.*, 1988, III, 152, con riferimento agli artt. 3, 5, 24, 25, 97, 103 Cost.; Id., 20 marzo 1987, n. 117, in *Sanità pubbl.*, 1988, 305, m.; Id., Sez. II, ord. 1° aprile 1987, in *Giur. cost.*, 1988, II, 279, m.; Id., Sez. I, ord. 16 giugno 1987, in *Giur. cost.*, 1988, II, 279, m., con riferimento agli artt. 3, 5, 24, comma 1; 25, comma 1, 97 e 103, comma 2, Cost.; Id., Sez. I, ord. 23 gennaio 1989, n. 12, in *Riv. Corte conti*, 1989, 77, con riferimento agli artt. 3, comma 1; 24, comma 1; 25, comma 1; 97, comma 1 e 103, comma 2, Cost.. Le eccezioni della Corte dei conti sono commentate da GIAMPIETRO P., *Il danno ambientale*, cit., 2675 ss.

(42) Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, cit., pronunciata sull'ordinanza di rimessione della Corte dei conti, Sez. riun., 21 ottobre 1986, n. 107, in *F.I.*, 1987, III, 262. La sentenza è commentata da ARRIGONI, *Danno all'ambiente e giurisdizione della Corte dei conti: un binomio impossibile?*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 1988, 277; da TALICE, *La responsabilità per danno ambientale non rientra nella responsabilità amministrativa*, in *F.A.*, 1988, I, 9. La Corte costituzionale ha ribadito il proprio orientamento dichiarando manifestamente infondati analoghi rilievi di incostituzionalità, con ord. 23 giugno 1988, n. 719, in *Giur. cost.*, 1988, I, 3262.

alla giurisdizione della Corte dei conti le materie di contabilità pubblica. Tali materie, infatti, pur già sufficientemente definite nell'elemento soggettivo (natura pubblica dell'ente) e nell'elemento oggettivo (qualificazione pubblica del denaro e del bene oggetto della gestione), necessitano di apposite e puntuali specificazioni legislative. Queste ultime, pur nella tendenziale generalità dell'attribuzione di quelle materie alla Corte dei conti possono tuttavia apportarvi deroghe, specie in ordine alla responsabilità amministrativa non di gestione. Tanto più che, osservava la Corte, le cause attinenti alla responsabilità patrimoniale per danni cagionati agli enti pubblici da pubblici funzionari involgono questioni relative a diritti soggettivi naturalmente rientranti nella competenza della giurisdizione ordinaria. La necessaria *interpositio* del legislatore in materia, del resto, risulta ancor più giustificata perché collegata e connessa alla creazione di un nuovo centro di imputazione di interessi ambientali e della loro tutela (Ministero dell'ambiente), nonché alla stessa introduzione di un nuovo bene immateriale unitario, l'ambiente, tutelato anche col ricorso alla responsabilità aquiliana *ex art. 2043 c.c.* Con riferimento a tale bene pubblico, concludeva sul punto la Corte: « non si possono richiamare in senso proprio i principi della responsabilità contabile e della responsabilità amministrativa dei funzionari pubblici che, peraltro, è di natura contrattuale ».

Quanto al denunciato contrasto con l'art. 25 Cost., la Corte osservava che la Corte dei conti non è, in ogni caso, il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e dei danni pubblici. Ciò anche a prescindere dal rilievo che per giudice naturale deve intendersi quello la cui competenza risulta previamente determinata dalla legge con riferimento a fattispecie astratte, non ancora verificatesi. Precostituzione, quest'ultima, che ben può discendere da norme ragionevolmente derogatrici rispetto ad una generale competenza.

Quanto all'art. 5, la Corte rilevava che la denunciata violazione dell'autonomia locale degli enti territoriali per affidamento del potere di azione ad un organo non imparziale, invece che al Procuratore Generale della Corte dei conti, non sussiste se si considera l'intero testo dell'art. 18. Quest'ultima disposizione attribuisce la legittimazione in via concorrente allo Stato e agli enti territoriali (comma 3) e facoltizza i cittadini e le associazioni ambientali di cui, all'art. 13 della legge n. 349 del 1986 alla denuncia di fatti lesivi, come stimolo all'esercizio dell'azione. Inoltre, nel sistema generale, altri

rimedi appaiono praticabili, come la denuncia degli amministratori inerti per omissione di atti d'ufficio e l'intervento degli organi di controllo. Inoltre la temporaneità delle cariche pubbliche elettive rende possibile il controllo degli amministratori uscenti da parte di quelli subentranti.

Concentrata, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, la giurisdizione in materia di danno ambientale presso il giudice ordinario, qualunque sia l'autore dell'illecito e quindi anche se si tratti di dipendente pubblico o di pubblico amministratore, l'art. 18, comma 2, della legge n. 394 del 1986 lascia « ferma quella della Corte dei conti, di cui all'art. 22 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 ».

Quest'ultima disposizione, mentre al primo comma prevede la diretta responsabilità dell'impiegato che cagioni ad altri un danno ingiusto (con dolo o colpa grave) congiunta con la diretta responsabilità dell'amministrazione, al secondo comma prevede l'azione di rivalsa dell'amministrazione, che abbia risarcito il danno al terzo, nei confronti del proprio dipendente (anche in caso di colpa lieve). L'azione di rivalsa, a norma dell'art. 19 dello stesso D.P.R. n. 3 del 1957, rientra nella giurisdizione della Corte dei conti ed è soggetta alle generali disposizioni in materia, ivi compreso il potere riduttivo in ordine alla liquidazione del danno e l'ordinario termine di prescrizione. Si tratta in sostanza dell'azione volta a sanzionare la responsabilità contrattuale del dipendente o funzionario pubblico.

Esclusa, già in forza di tale ultima configurazione ed altresì della qualificazione del danno all'ambiente come danno extracontrattuale da chiunque sia cagionato, la riferibilità del comma 2 dell'art. 18 all'azione promossa dallo Stato o dagli enti territoriali contro propri dipendenti, la disposizione in esame si riferisce esclusivamente all'ipotesi del risarcimento del danno subito da soggetti terzi, come conseguenza della lesione di diritti connessi allo stato dell'ambiente (proprietà, salute ecc.). La legittimità di tale limitazione dalla giurisprudenza della Corte dei conti ai soli danni indiretti provocati all'amministrazione dai pubblici dipendenti è stata confermata dalla Corte Costituzionale<sup>(13)</sup>.

Com'è evidente non si tratta di un danno ambientale in senso proprio, del danno cioè subito dalla collettività ed azionato dallo Stato o dall'ente

<sup>(13)</sup> Coste cost., ord. 26 luglio 1988, n. 898, in *F.I.*, 1989, I, 574; Cass., 25 gennaio 1989, n. 440, cit..

territoriale in quanto esponenziali della collettività medesima. Bensì del danno per la lesione di un diritto proprio ed esclusivo di un determinato soggetto, ivi compreso l'ente pubblico, per il cui ristoro può autonomamente agire il soggetto leso. Deve anzi ritenersi che la disposizione in esame costituisca la prova testuale della permanenza di rimedi individuali a tutela dei beni danneggiati dall'illecito ambientale, su cui si tornerà <sup>(44)</sup>.

#### § 12. LA COSTITUZIONE DI PARTE CIVILE NEL PROCESSO PENALE.

L'articolo 18 della legge n. 349 del 1986, parallelamente all'attribuzione della legittimazione processuale allo Stato ed agli altri enti territoriali nel giudizio civile per risarcimento del danno ambientale, conferisce agli stessi enti il diritto di costituirsi parte civile nel processo penale per reati dai quali discenda il danno ambientale <sup>(45)</sup>.

Come la legittimazione degli enti territoriali nel giudizio civile è esclusiva, altrettale deve ritenersi la loro legittimazione alla costituzione di parte civile, naturalmente con riguardo al solo danno ambientale di cui al citato articolo 18 e ferma restando la legittimazione degli altri soggetti eventualmente lesi nei propri diritti individuali. Un'analoga legittimazione deve negarsi a favore delle associazioni di tutela ambientale o di altri enti <sup>(46)</sup>.

contra con. 26/2/91  
n° 2503

<sup>(44)</sup> Cass., 30 giugno 1989, n. 2999, in *Giust. civ.*, 1989, I, 2298; Cass., 17 ottobre 1988, n. 5626, in *F.I., Mass.*, 1988.

<sup>(45)</sup> Corte cost., ord. 12 aprile 1990, n. 195, in *G.U.R.I.* 12 aprile 1990, 1ª Serie sp., n. 195; contra, GIAMPIETRO F., *La responsabilità*, cit., 344. Precedentemente alla legge n. 349 del 1986 la giurisprudenza ammetteva la costituzione dei Comuni, delle associazioni purché radicate sul territorio oggetto della lesione ambientale, nonché dei singoli a tutela dei propri diritti; in proposito, Cass. 11 gennaio 1988, Mattuizzi, in *Riv. pen.*, 1989, 521, m.; *Pretura Sestri Ponente*, 22 febbraio 1986, Cornale, in *F.I.*, 1987, 367, Perli; *Pretura Vibo Valentia*, 9 dicembre 1986, Consentino, in *Nuovo dir. agr.*, 1987, 157, con nota di FRANCIOSI; per la costituzione di parte civile dei sindacati dei lavoratori a tutela della salubrità dell'ambiente di lavoro, Trib. Monza, 20 giugno 1983, Von Zwehl, in *Riv. giur. lav.*, 1983, IV, 648; sulla costituzione di parte civile del Comune per danno all'ambiente da reati urbanistici, Cass., 20 aprile 1982, De Felice, in *Riv. pen.*, 1983, 522, m.; *Pretura Scandiano*, 4 ottobre 1980, Alboni, in *Ambiente e diritto*, 1981, 195. In dottrina, DE ROSA, *La tutela degli interessi diffusi nel processo penale. Questioni vecchie e nuove alla luce della legge n. 349/86* (Nota a P. Mestre, 3 giugno 1987, Marchi), in *Giur. merito*, 1988, 417.

<sup>(46)</sup> GIAMPIETRO F., *La responsabilità*, cit., 352. In giurisprudenza la tesi negativa alla legittimazione delle associazioni ambientali è stata sostenuta da Cass., 14 ottobre 1988, Zorzi,

Infatti la *voluntas legis*, quale traspare dall'intero testo dell'art. 18, risulta rivolta a qualificare come pubblico l'interesse all'ambiente; ad elevare tale interesse della collettività a diritto insuscettibile di compressioni; ad imputare, quindi, tale diritto allo Stato, quale ente esponenziale della collettività<sup>(47)</sup>; ad attribuire la corrispondente legittimazione esclusiva allo Stato e, in via surrogatoria, agli enti territoriali.

Questi ultimi vanno individuati con lo stesso criterio utilizzato per affermare la legittimazione all'azione civile<sup>(48)</sup>. Va ricordata, tra le prime applicazioni giurisprudenziali della legge n. 349 del 1986, il riconoscimento di tale legittimazione alle Università agrarie, in quanto ente esponenziale di una determinata collettività e quindi portatore dei diritti alle utilità che la risorsa ambiente è capace di garantire, utilità non solo economiche ma anche culturali e rilevanti per la salute (artt. 9 e 32 cost.).<sup>(49)</sup>

Non v'è, dunque, più spazio per interessi diffusi in materia di danno ambientale<sup>(50)</sup>. Infatti, il legislatore non ha seguito l'indirizzo più liberale in ordine all'ammissione della costituzione di parte civile di associazioni esponenziali di interessi della collettività, che pure talora la giurisprudenza aveva ammesso e che aveva trovato ingresso in sede legislativa nella normativa sulla sofisticazione alimentare, con la costituzione di parte civile delle associazioni di produttori, di consumatori e di « altre associazioni interessate »

in *Riv. pen.*, 1989, 993, m<sup>2</sup>; v. altresì, *Pretura Mestre*, 3 giugno 1987, Marchi, in *Giur. merito*, 1988, 417, con nota contraria di DE ROSA, *La tutela*, cit.. Per la legittimazione degli enti territoriali, *Pretura Voltri*, 16 marzo 1987, Cornale, in *F.L.*, 1988, II, 266; *Pretura Pietrasanta*, 23 febbraio 1987, Balli, cit.. Per la legittimazione dello Stato e del singolo danneggiato da violazioni urbanistiche, ma non delle associazioni ambientali, *Trib. Vallo della Lucania*, 13 novembre 1986, Romano, in *Giur. it.*, 1987, II, 184.

<sup>(47)</sup> Sulla titolarità del diritto al risarcimento, Corte cost., ord. 29 dicembre 1988, n. 1162, in *G.U.R.I.*, 11 gennaio 1989, 1<sup>a</sup> Serie speciale, n. 2; Id., ord. 12 aprile 1990, n. 195, in *G.U.R.I.*, 24 aprile 1990, 1<sup>a</sup> Serie speciale, n. 17.

<sup>(48)</sup> Invece, secondo P. San Vito al Tagliamento, 7 dicembre 1988, Zanini in *Cass. pen.*, 1988, 1103, gli enti territoriali minori agiscono in questa sede non come sostituti processuali ma come titolari di diritti autonomi.

<sup>(49)</sup> *Pretura Roma*, 28 giugno 1988, Alimonti, in *Cass. pen.*, 1988, 2166.

<sup>(50)</sup> Ammette invece la legittimazione delle associazioni ambientaliste alla tutela di interessi ambientali connessi alle proprie finalità ALBAMONTE, *Danni all'ambiente*, cit., 47. La tesi in giurisprudenza trova eco in *Pretura Roma*, 21 giugno 1988, Seligman, in *Cass. pen.*, 1989, 164, dove si afferma che le associazioni di cui all'art. 13 della legge n. 349 del 1986 possono agire in giudizio, anche costituendosi parte civile, per lamentare (non il danno ambientale, di spettanza dello stato, bensì) il danno alla loro sfera giuridica, risultata ampliata a seguito del ruolo conferito a tali enti dalla legge n. 349.

sull'onda emotiva della vicenda del c.d. vino al metanolo (D.L. 18 giugno 1986, n. 282, convertito in legge 7 agosto 1986, n. 462, che ha aggiunto l'art. 109-bis al D.P.R. 12 febbraio 1965, n. 162<sup>(31)</sup>).

§ 13. LE ASSOCIAZIONI DI PROTEZIONE AMBIENTALE ED IL RUOLO LORO ASSEGNATO DALLA LEGGE N. 349 DEL 1986 (DENUNCIA DEI FATTI LESIVI, INTERVENTO IN GIUDIZIO E LEGITTIMAZIONE ALL'IMPUGNAZIONE DI PROVVEDIMENTI ILLEGITTIMI).

L'art. 13 della legge n. 349 del 1986 affida al Ministro dell'ambiente, previo parere del Consiglio nazionale dell'ambiente, l'individuazione delle associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni, tenendo conto delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsto dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna. Il Ministro dell'ambiente ha poi concretamente individuato dette associazioni con D.M. 20 febbraio 1987 (in G.U. n. 48 del 27 febbraio 1987), integrato con D.M. 26 maggio 1987.

La Corte Costituzionale ha escluso, su ricorso della provincia autonoma di Bolzano, che la previsione di un potere del Ministro nell'individuazione delle associazioni di protezione ambientale, alle quali soltanto sono attribuiti alcuni specifici poteri di denuncia, impugnazione, sostegno all'azione dell'au-

(<sup>31</sup>) Interessante la pronuncia di *Pretura Bari*, 12 aprile 1989, Loizzo, in *F.L.*, 1989, II, 562, che con riferimento all'importazione di grano con radioattività superiore al consentito in seguito ai noti fatti di Cernobil, ha ammesso la costituzione di parte civile del Comune, dell'Unione nazionale dei consumatori e della Lega per l'ambiente, escludendo l'applicazione nella specie della limitazione derivante dall'art. 18 della legge n. 349 del 1986, in quanto il diritto alla salute risultava aggredito non dall'ambiente inquinato, ma, più direttamente, dall'alimento nocivo. Resta tuttavia da chiedersi quale interesse avesse azionato in giudizio la Lega per l'Ambiente, diverso da quello alla salvaguardia ambientale di cui all'art. 18 della citata legge n. 349. Da ricordare anche l'ordinanza 14-21 gennaio 1988, n. 59, in *G.U.R.I.* 3 febbraio 1988, n. 5, con cui la Corte ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Milano per sospettato contratto dell'art. 2601 c.c., con riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui quella norma, consentendo la tutela giurisdizionale esclusivamente avverso gli atti di concorrenza sleale che pregiudicano gli interessi di una categoria professionale, esclude la legittimazione ad agire di altre categorie organizzate, quali quelle di tutela del consumatore, dovendo estrinsecarsi in materia l'iniziativa del legislatore sull'esempio delle legislazioni tedesca e svizzera.

torità, sia invasiva delle competenze regionali e delle province autonome<sup>(52)</sup>. La Corte ha tratto il proprio convincimento dalle seguenti considerazioni: innanzitutto il Consiglio nazionale opera a livello più ampio di quello proprio degli enti locali, essendo fornito di potere di proposta e consultivo su interessi fondamentali della collettività riferibili in sintesi alla « qualità della vita » e che si fondano su valori tutelati a livello costituzionale, come l'ambiente e la salute, e rientranti nella competenza dello Stato; in secondo luogo, la Provincia ha un proprio rappresentante nel predetto Consiglio, sicché anche gli interessi locali, dei quali soltanto essa è portatrice, trovano in detto Consiglio rappresentanza; anche i singoli cittadini e la Provincia autonoma hanno la facoltà di denunciare i fatti illeciti lesivi dei beni ambientali.

Il provvedimento del Ministro appare come un accertamento costitutivo di un particolare *status* delle associazioni, rilevante sotto il profilo della legittimazione processuale. Per ciò stesso la posizione delle associazioni rispetto al provvedimento del Ministro risulta essere di interesse legittimo<sup>(53)</sup>.

Infatti, oltre ad esprimere terne di designati, dalle quali sono tratti alcuni componenti del Consiglio Nazionale per l'ambiente, le predette associazioni possono denunciare i fatti lesivi dei beni ambientali, intervenire nei giudizi per danno ambientale, ricorrere alla giurisdizione amministrativa per l'annullamento degli atti illegittimi e pregiudizievoli per l'ambiente (art. 18, commi 4 e 5).

Quanto al *potere di denuncia*, esso appare di contenuto molto modesto, se si prescinde dalla particolare influenza di fatto che la denuncia di associazioni di quella rilevanza assumerà nei confronti del titolare del potere di azione. Lo stesso potere di denuncia spetta invero a qualunque cittadino, anche a prescindere — deve ritenersi — da un particolare ed individuale interesse alla repressione dell'illecito ambientale. Sicché la previsione di legge non amplia sostanzialmente l'iniziativa che i cittadini, singolarmente o riuniti in associazione, già potevano assumere in base ai generali principi dell'ordinamento. Né dalla denuncia di cui all'art. 18, comma 4, sembra

(52) Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, in *F.I.*, 1988, I, 329.

(53) GIAMPIETRO, *La responsabilità*, cit., 400.

possano trarsi conseguenze particolari per colui che è tenuto all'esercizio dell'azione.

La funzione delle associazioni di protezione ambientale è di mero stimolo all'esercizio delle facoltà proprie degli enti pubblici e solo dove l'iniziativa è volta alla correzione dell'attività autarchica degli enti pubblici essa assume una connotazione autonoma rispetto alla posizione di quelli. Così, non potendo le associazioni promuovere l'azione civile di risarcimento, esse non potranno neppure costituirsi parte civile nel giudizio penale<sup>(54)</sup>. Quanto al potere di intervento nei giudizi di danno ambientale, previsto dall'art. 18, comma 5, deve ritenersi che la legge faccia riferimento esclusivamente all'intervento nel giudizio civile e che si tratti di intervento adesivo dipendente<sup>(55)</sup>.

Infatti, quanto all'intervento, la legge espressamente prevede tale facoltà con riferimento ai giudizi per danno ambientale, facendo evidentemente riferimento all'azione civile di responsabilità, di cui all'art. 18, commi 1 e 3<sup>(56)</sup>. Non può invece convenirsi con la tesi secondo cui esse potrebbero, sulla base della stessa disposizione, intervenire anche nel processo penale, pur senza acquisire la qualità di parte civile, ma in posizione analoga a quella della persona offesa dal reato<sup>(57)</sup>. L'art. 18 della legge n. 349 del 1986 avrebbe operato, secondo questa impostazione, una anticipazione dell'istituto previsto dalla direttiva di cui all'art. 2, n. 39, della legge 16 febbraio 1987, n. 81, contenente la delega per l'emanazione del nuovo codice, agli artt. 91 e ss.

È evidente, infatti, la sostanziale disomogeneità delle forme di intervento previste dall'art. 18 della legge n. 349 del 1986 e dall'art. 91 del nuovo c.p.p.; la prima, rivolta a sostenere la pretesa dello Stato o dell'ente territoriale al risarcimento del danno di natura patrimoniale arrecato all'ambiente;

<sup>(54)</sup> In tal senso anche GIAMPIETRO F., *La responsabilità*, cit., 350 ss. Contra P. Vibo Valenzia, 24 novembre 1986, Consentino, in *F.I.*, 1988, II, con nota di GIORGIO.

<sup>(55)</sup> GIAMPIETRO F., *La responsabilità*, cit., 342.

<sup>(56)</sup> Corte App. Trento, 9 giugno 1987, Caccin, in *Riv. pen.*, 1987, 954.

<sup>(57)</sup> Contra, GIAMPIETRO F., *La responsabilità*, cit., 363; in giurisprudenza, P. San Vito al Tagliamento, 7 dicembre 1988, Zanini, in *Cass. pen.*, 1989, 1103. Sul punto anche CHIARI, *Azione di risarcimento*, cit., 703. Nel senso dell'esclusione dell'intervento nel processo penale, di cui all'art. 93 del c.p.p., ALBAMONTE, *Danni all'ambiente*, cit. 63 ss., che tuttavia amplia la possibilità di costituzione di parte civile, ammettendovi anche le associazioni di tutela ambientale, individuate o no, esclusa invece nel testo.

la seconda, rivolta invece a sostenere l'interesse del soggetto offeso dal reato alla punizione del reo, da parte di associazioni, alle quali siano state riconosciute, in forza di legge, finalità di tutela degli interessi lesi dal reato. Obiettivo, quest'ultimo, che il codice persegue attribuendo alle predette associazioni il potere di esercitare, in ogni stato e grado del procedimento, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa dal reato. Al contrario nella fattispecie dell'art. 18 lo Stato non assume il ruolo di soggetto leso dall'illecito, bensì di titolare di un'azione di risarcimento per la lesione di un interesse della collettività. E d'altra parte alle associazioni è attribuito un ruolo meramente ausiliario e non certo il godimento dei diritti e delle facoltà che l'art. 18 attribuisce allo Stato, tant'è che l'intervento è da ritenersi adesivo dipendente, con tutti i limiti all'iniziativa processuale che un tale tipo di intervento comporta. Può solo dirsi che la riforma del codice di procedura penale ha introdotto, l'istituto dell'intervento nel processo penale di soggetti collettivi, modellandolo come adesivo rispetto alla posizione della persona lesa e come dipendente dal consenso di quest'ultimo. Ma tale affinità tra i due interventi non legittima la conclusione secondo cui l'art. 18 si riferisce anche all'istituto introdotto dal nuovo codice.

Resta naturalmente da stabilire se, anche escluso sulla base dell'art. 18 della n. 349, l'intervento delle associazioni di protezione ambientale nel processo penale si possa direttamente fondare sugli artt. 91 e ss. del c.p.p.. A prima vista sembrerebbe fondata la tesi positiva. Infatti le associazioni di protezione ambientale individuate dal Ministero dell'ambiente sono associazioni che propugnano gli interessi ambientali e tale loro qualità viene riconosciuta dal menzionato provvedimento sulla base della legge n. 349 del 1986. Tuttavia ad un esame più approfondito la conclusione non sembra possa condividersi.

L'interesse leso dal reato ambientale non è l'interesse dello Stato-amministrazione, configurato come interesse al risarcimento dall'art. 18 della legge n. 349 del 1986. Si tratta, al contrario, dell'interesse pubblico all'ambiente e, se si vuole, dell'interesse dello Stato all'esercizio dello *ius puniendi*, comune peraltro ad ogni tipo di reato.

L'art. 91 c.p.p. riguarda, invece, l'ipotesi del reato lesivo dell'interesse individuale e specifico di un soggetto. La legittimazione dell'associazione o dell'ente all'intervento nel processo penale discende dalla particolare valenza sociale di quell'interesse e dall'appartenenza della vittima del reato ad una

categoria meno protetta, rispetto alla quale l'ordinamento ammette il sostegno di associazioni che patrocinano il medesimo interesse per l'omogeneità di posizioni che quella categoria presenta. Si è voluto dunque, da parte del legislatore, consentire l'intervento adesivo di queste organizzazioni, senza che queste ultime fossero costrette, come nel precedente sistema processuale, alla prospettazione di un danno proprio, come diretta ed immediata conseguenza del reato, tale cioè da legittimare la costituzione di parte civile.

Dalla essenziale titolarità dell'interesse offeso dal reato in capo al singolo soggetto vittima dell'illecito, discende la configurazione dell'intervento come fondato sull'assenso (perdurante nel corso del giudizio) della persona lesa.

Nella fattispecie dell'art. 18 non sono rinvenibili né i presupposti normativi, né la giustificazione razionale dell'intervento disciplinato dal c.p.p..

Ed infatti, quanto ai presupposti, basta osservare che l'interesse leso dal reato ambientale: o è l'interesse generale alla tutela dell'ambiente, non imputabile ad alcun soggetto, neppure allo Stato mero titolare dell'azione di risarcimento, trattandosi di interesse appartenente alla collettività; oppure è un interesse individuale connesso a quello più generale relativo all'ambiente (reato plurioffensivo: salute, proprietà, ecc.), rispetto al quale tuttavia non è ravvisabile la sussistenza di una categoria omogenea di soggetti, rispetto alla quale un ente o un'associazione possano presentarsi come esponenziali.

La riprova di quanto fin qui sostenuto si ha osservando che l'interesse all'ambiente, in quanto presupposto — come si è detto — di vari diritti individuali e della loro conservazione, non è certo disponibile da parte del soggetto eventualmente leso nei suoi diritti particolari. Sicché sarebbe discutibile la legittimità di una norma che fa dipendere l'esercizio di quel diritto di sostegno all'azione penale dalla volontà di un soggetto titolare di un interesse distinto e diverso.

In secondo luogo, se si considera la *ratio* dell'intervento nel processo penale, già rinvenuta nel sostegno ad una categoria di persone in posizione di maggior debolezza sociale (lavoratori, donne, ecc.) e dalla volontà del legislatore di costruire una possibilità di ausilio a tali posizioni attraverso la costituzione di associazioni di categoria, in assenza dei presupposti della costituzione di parte civile, l'obiettivo appare in questa sede raggiunto per altra via dal legislatore. Ed infatti, in materia ambientale, a differenza di altre materie di rilevanza sociale, si è attribuita una particolare legittimazione all'esercizio dell'azione di risarcimento del danno anche attraverso la

costituzione di parte civile nel processo penale, allo Stato ed agli enti territoriali. Con la conseguenza che in tale doverosa costituzione, eventualmente stimolata dalle associazioni col loro potere di denuncia, si rinviene un sistema del tutto peculiare di sostegno alla repressione dell'illecito e di tutte le lesioni, anche ai diritti individuali, che ne derivano.

Ed anzi, proprio la mancata legittimazione delle associazioni alla costituzione di parte civile, in un sistema che pure l'avrebbe facilmente consentito, porta ad escludere che il legislatore abbia inteso ammettere l'intervento nel processo penale, con l'eventuale duplicazione di presenze di parti diverse dalla persona offesa, che lo stesso art. 92 c.p.p. esclude, a tutela della tempestività e della fluidità del processo penale. In altri termini, la specificità del sistema delineato dall'art. 18 della legge n. 349 del 1986 porta ad escludere non solo che in esso si possa intravedere l'anticipazione dell'istituto poi introdotto dal nuovo c.p.p.; ma anche che quest'ultimo istituto risulti compatibile con i rimedi previsti dall'art. 18.

Alle stesse associazioni, poi, il citato art. 18 attribuisce il potere di ricorso al giudice amministrativo ed è questo forse il potere di maggior interesse attribuito dalla norma alle citate associazioni, soprattutto se si considera che il controllo pubblico sulle attività incidenti sull'ambiente è particolarmente esteso e che il ricorso al giudice amministrativo consente, oltre all'annullamento dell'atto illegittimo, la sua cautelare sospensione, cui si ricollega una non indifferente funzione di prevenzione nella materia ambientale (inibitoria)<sup>(28)</sup>.

Può, in effetti, apparire singolare che alle predette associazioni, alle quali si è attribuita solo un'iniziativa di supporto all'azione civile degli enti

(28) In dottrina, sulla legittimazione al ricorso delle associazioni: SPINELLI, *L'individuazione ministeriale e la legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientaliste*, in *Sanità pubbl.*, 1989, 613. In giurisprudenza, tra le prime applicazioni dell'art. 18 in questo campo, va segnalato T.A.R. Lombardia, Sez. II, 15 aprile 1988, n. 105, in *F.I.*, 1989, III, 33, che ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso contro un provvedimento in materia di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, proposto dalle articolazioni locali di Italia Nostra, non risultando che lo statuto abbia attribuito a dette articolazioni il potere di agire in giudizio in nome e per conto dell'associazione nazionale di appartenenza anche in difetto di apposito mandato; Cass. 1° marzo 1988, Hampe, in *Giur. It.*, 1989, II, 262; T.A.R. Toscana, Sez. I, 21 gennaio 1989, n. 20, in *TTAA:RR.*, 1989, I, 972; T.R.G.A., Sez. Trento, 2 giugno 1987, n. 134, in *F.A.*, 1987, 2653, che, ha negato la legittimazione (sostanziale e processuale) ad intervenire con riferimento a soggetti collettivi, portatori di interessi diffusi in materia ambientale, non inseriti nell'elenco ministeriale; TAR ABRUZZO, 14 febbraio 1990 n° 100 in *F.I.* <sup>1990</sup> III, 461, che affronta anche il

problema dell'ammissibilità dell'intervento nel processo amministrativo ritenuto ammissibile per il termine di impugnazione e se non esclude il fedelium.

[in corsivo]

[in corsivo]

pubblici, sia affidata invece una legittimazione autonoma nel giudizio amministrativo. Il disegno legislativo non manca tuttavia di una sua coerenza.

Il riconoscimento legislativo del diritto al risarcimento del danno ambientale in favore dello Stato e l'attribuzione della legittimazione processuale agli enti territoriali minori rispondono all'intento di qualificare l'ambiente come interesse pubblico, alla cui tutela sono rivolte le potestà pubbliche di quegli enti. Sotto il profilo formale è proprio in quelle potestà pubbliche che si radica, come s'è visto, il potere di azione per il risarcimento e che si giustifica la connotazione dell'ingiustizia della lesione con richiamo alla violazione di leggi e di provvedimenti a tutela dell'ambiente.

Rispetto a tale legittimazione, assume carattere di mero ausilio l'intervento nel giudizio civile delle associazioni di protezione ambientale individuate dal Ministro dell'ambiente.

Nell'ambito della giustizia amministrativa, può dirsi in generale che l'interesse legittimo assume una connotazione essenzialmente partecipativa dell'amministrato all'esercizio della funzione pubblica, anche attraverso la correzione dell'attività riferibile a quest'ultima e lesiva dell'interesse del ricorrente. Il potere di ricorrere al giudice amministrativo appare rivolto proprio ad assicurare all'ente pubblico - anche per tale via - l'ausilio delle associazioni. Oltre tutto il riconoscimento del potere di intervento dipendente nel processo civile testimonia la dipendenza della posizione delle associazioni dell'attività dell'ente pubblico. Dipendenza che ben si coniuga con la posizione di interesse legittimo delle associazioni a fronte dell'esercizio dei poteri autoritativi.

Si tratta, in altri termini, pur sempre dello stesso fenomeno: affiancamento ed ausilio dei poteri pubblici nella protezione dell'ambiente, non invece attribuzione alle associazioni di un potere autonomo di incisione, sia pure attraverso la pronuncia del giudice civile, sulle scelte relative all'ambiente.

Resta da verificare se quel potere derivi dal riconoscimento di interesse legittimo nella materia ambientale con riguardo a tutti i provvedimenti dell'amministrazione che si riferiscono all'ambiente o se si tratti solo di una legittimazione eccezionale a tutela di interessi diffusi (una forma di azione popolare) (v. C. d. S., IV, 28/12/92 n. 223 - C. d. S., 1992, II, 207 (n. 212))

La soluzione più corretta sembra la prima.

Infatti, la legge n. 349 del 1986 non si limita ad attribuire alle predette associazioni di protezione ambientale un potere di impugnazione, ma le

prende in considerazione nella formazione del Consiglio Nazionale dell'Ambiente, cui esse partecipano, organo che ha un generale potere di proposta e di parere nella materia ambientale. Inoltre le stesse associazioni sono titolari di poteri di denuncia dei fatti lesivi dell'ambiente, nonché del ricordato potere di intervento nei giudizi di risarcimento del danno ambientale.

Orbene, non può negarsi che alle citate associazioni l'ordinamento assicuri una posizione differenziata e qualificata rispetto agli altri soggetti. Se poi tale differenziazione e qualificazione si ricollega al più recente orientamento della giurisprudenza amministrativa, secondo cui i cennati requisiti dell'interesse legittimo vanno constatati non con riferimento al singolo procedimento, bensì nel complesso dell'ordinamento<sup>(59)</sup>, e possono riscontrarsi anche nella semplice partecipazione al procedimento amministrativo<sup>(60)</sup>, se ne deve trarre la conclusione che le predette associazioni sono titolari di interessi legittimi e che da tali posizioni discende la legittimazione al ricorso giurisdizionale<sup>(61)</sup>.

Quanto all'ampiezza della legittimazione al ricorso, proprio il carattere generale e oltre tutto procedimentale, nei sensi sopra chiariti, della posizione riconosciuta alle associazioni porta a ritenere che esse possano proporre le impugnazioni necessarie contro tutti gli atti in materia ambientale, senza che venga in considerazione la loro peculiare finalità istituzionale, ai fini della verifica della conformità dell'iniziativa giudiziale allo statuto dell'associazione. Così come una tale verifica non sembra invocabile davanti al giudice ordinario in presenza di un intervento in materia di danno ambientale<sup>(62)</sup>.

<sup>(59)</sup> La giurisprudenza amministrativa ha ripetutamente affermato la legittimazione delle organizzazioni sindacali a tutelare interessi « corporativi » di un'intera categoria di lavoratori autonomi (contro atti lesivi delle competenze degli iscritti ad un certo ordine professionale, Cons. di Stato, VI, 13 maggio 1985, n. 176, in *Cons. St.*, 1985, I, 550; *Id.*, V, 27 novembre 1981, n. 613, in *F.A.*, I, 2364) o di lavoratori dipendenti (contro atti lesivi della parità tra uomo e donna, Cons. di Stato, VI, 24 settembre 1983, n. 686, in *Cons. St.*, 1983, I, 931, o contro interessi inerenti all'organizzazione del lavoro, Cons. di Stato, VI, 14 luglio 1981, n. 412, in *F.A.*, 1981, I, 1708; *Id.*, VI, 18 maggio 1979, n. 378, in *F.I.*, 1980, III, 54).

<sup>(60)</sup> Sulla qualificazione dell'interesse del *World Wildlife Found* ad impugnare atti riguardanti il Parco Nazionale dello Stelvio come conseguenza del potere di designazione di un rappresentante in seno al Comitato tecnico venatorio di quel Parco, Cons. di Stato, VI, 16 maggio 1983, n. 353, in *Cons. St.*, 1983, I, 574; *Id.*, VI, 27 agosto 1982, n. 407, *ibidem*, 1982, I, 1103).

<sup>(61)</sup> Sulla possibilità di intervento nel giudizio amministrativo, TAR Toscana, 11 luglio 1988, n. 1016, in *F.I.*, 1989, III, 477.

<sup>(62)</sup> *Contra*, GIAMPIETRO F., *La responsabilità*, cit., 402.

• per una delimitazione  
dell'ambito di intervento,  
Cons. St., IV, 28.2.82, n.  
223, in C.d.S., 1982,  
I, 207, (op. cit. 207)  
non meramente  
ulteriore (p. 213)

Il riconoscimento dell'interesse legittimo alle associazioni individuate dal Ministro dell'ambiente, oltre tutto sulla base degli insegnamenti della giurisprudenza amministrativa invece che sul presupposto di un'eccezionale legittimazione processuale (ricorso popolare) delle citate associazioni, non esclude peraltro che concorrenti interessi legittimi e connesse legittimazioni all'impugnazione di atti amministrativi in materia ambientale siano riconosciuti ad altre associazioni sulla base dei presupposti per l'accertamento della titolarità dell'interesse legittimo enucleati della giurisprudenza amministrativa<sup>(63)</sup>.

#### § 14. L'INIBITORIA CAUTELARE E DEFINITIVA.

Benché l'art. 18 della legge n. 349 del 1986 sia incentrato sulla nuova figura del danno ambientale e sul suo risarcimento, la disciplina contenuta in detta disposizione non limita la tutela dell'ambiente all'azione di danno nelle sedi penali e civili, com'è dimostrato da istituti di carattere preventivo, quali sono il ricorso avverso i provvedimenti pregiudizievoli per l'ambiente e lo stesso potere di denuncia affidato alle azioni di protezione ambientale, oltre che ai singoli cittadini<sup>(64)</sup>.

Per quanto attiene all'azione civile, deve innanzitutto constatarsi come il *petitum* non si riduca al risarcimento del danno causato all'ambiente, ma comprenda, in via — anzi — di preferenza, il ripristino dello stato dei luoghi. Ordine del giudice che non può ridursi alla mera eliminazione fisica degli effetti già prodotti, ma che deve coerentemente comprendere anche il divieto di identiche future violazioni del precetto contenuto nelle leggi o nei provvedimenti assunti in base ad esse.

Se a tale constatazione si aggiunge che, almeno formalmente, il potere processuale dello Stato deriva dalla violazione di suoi poteri posti a salva-

<sup>(63)</sup> Così GIAMPIETRO F., *La responsabilità*, cit. 403; com'è noto, tra gli indici di sussistenza dell'interesse non va compresa l'autoattribuzione dell'interesse stesso da parte dell'ente con l'inserimento della sua cura nelle finalità. Sulla legittimazione di altri soggetti: TAR Lombardia, sez. II, 15 aprile 1988, n. 105 in *F.I.*, 1989, III, 39; in dottrina, favorevole SPINELLI, *L'art. 18*, cit., 563. Restrittivo sulla ulteriore legittimazione al ricorso, invece, TAR Valle d'Aosta, 21 marzo 1989, n. 19, in *TTAARR.*, 1989, I, 1700.

<sup>(64)</sup> Cass. 12 febbraio 1988, n. 1491, in *Giust. civ.*, 1988, I, 917, ammette l'accertamento tecnico preventivo.

guardia dell'interesse della collettività all'ambiente, e che tra detti poteri v'è anche quello di inibitoria dei comportamenti pregiudizievoli, se ne deve dedurre che l'azione civile potrà avere ad oggetto anche il divieto della futura violazione del precetto già violato<sup>(65)</sup>.

Tale inibitoria definitiva, concorrente o meno con i poteri autoritativi spettanti in tal senso dell'amministrazione<sup>(66)</sup> secondo un modulo non certo inconsueto nell'autotutela amministrativa, risulta del resto coerente all'intero sistema. Basti considerare, come s'è già accennato, che attraverso il ricorso al giudice amministrativo avverso i provvedimenti dell'amministrazione suscettibili di arrecare danno all'ambiente è dato, alle associazioni di protezione ambientale di cui all'art. 13 della legge n. 349 del 1986, un mezzo sostanzialmente preventivo di tutela dell'ambiente. A maggior ragione tale considerazione si impone, se si considera che il ricorso al giudice amministrativo comporta l'utilizzazione del rimedio cautelare, che per lo più si tradurrà nel divieto di apportare innovazioni pregiudizievoli all'ambiente.

Nessuno ha mai dubitato, inoltre, della possibilità di ricorrere allo strumento cautelare atipico dell'art. 700 c.p.c. per impedire la protrazione della condotta lesiva dei diritti connessi all'ambiente, nella fase in cui mancava un'apposita tutela risarcitoria del danno ambientale. E la previsione di tale tutela non può certo aver affievolito lo « strumentario » di tutela del bene. Sicché, laddove non si dubita della tutela cautelare interinale, raggiunta col provvedimento urgente del giudice, non può neppure revocarsi in dubbio la sussistenza del rimedio inibitorio definitivo, in sede di condanna del responsabile a seguito del giudizio di merito.

Del resto la conclusione è confermata dagli stessi rilievi di ordine generale, addotti *supra* (p. 250) a sostegno della sussistenza dell'inibitoria c.d. finale con riguardo alla tutela aquiliana indiretta del danno ambientale, ai quali può aggiungersi che in sede penale il medesimo risultato è raggiunto anche attraverso l'obbligo imposto agli organi di polizia giudiziaria di impedire che i reati siano portati a conseguenze ulteriori (art. 55, nuovo c.p.p.).

L'inibitoria finale potrà senza dubbio comportare l'ordine di adottare le misure disposte dalla legge e dall'autorità per eliminare il pregiudizio.

<sup>(65)</sup> P. Verona, 1 dicembre 1988, cit..

<sup>(66)</sup> CHIARI, *Azione di risarcimento*, cit., 704, peraltro critico sulla sua proficuità.

## § 15. LA RISCOSSIONE DEL CREDITO DELLO STATO AL RISARCIMENTO.

Modesta appare la portata dell'art. 18, comma 9, che prevede il ricorso alla procedura del T.U. sulla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, approvato con R.D. 14 aprile 1910, n. 6329, per il recupero dei crediti risultanti dalle sentenze di condanna del giudice ordinario.

Il vantaggio derivante da quella forma di riscossione dei crediti dell'amministrazione statale sta nella rapidità della costituzione del titolo esecutivo, l'ingiunzione, e nell'affidamento dell'esecuzione forzata all'amministrazione stessa, sia pure con la possibilità del controllo giurisdizionale del giudice ordinario attraverso l'opposizione all'esecuzione.

Tale strumento, oltre che per le entrate dei tributi indiretti, trova applicazione per le entrate patrimoniali, cioè per quei crediti che già risultano liquidi. Non è invece applicabile il rimedio per le ipotesi di crediti illiquidi, quali sono quelli al risarcimento del danno. Ed infatti, l'art. 18 ammette il ricorso all'ingiunzione solo per i crediti derivanti da condanne (definitive) del giudice. Viene in tal modo meno la maggiore delle utilità del procedimento ingiunzionale previsto dalla legge n. 639 del 1910. D'altra parte, lo stesso procedimento dell'opposizione all'ingiunzione, ivi previsto, non potrebbe certo portare ad un esame delle questioni già definite, col giudicato, dal giudice ordinario.

§ 16. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE SULLA NATURA DELLA RESPONSABILITÀ PER DANNO ALL'AMBIENTE. I RIMEDI ANTERIORI ALLA LEGGE N. 349 DEL 1986: LORO PERMANENZA E RAPPORTO CON I LIMITI PUBBLICI ALLE ATTIVITÀ INQUINANTI. IL RIFERIMENTO ALLA MIGLIORE TECNOLOGIA DISPONIBILE.

La novità del sistema delineato dalla legge n. 349 del 1986 in materia di danno ambientale rende necessario verificare la compatibilità di questo sistema con quelli precedentemente accordati dall'ordinamento ed applicati in giurisprudenza.

Si è correttamente osservato, in dottrina, che l'azione di cui all'art. 18 della legge citata, se da un lato indubbiamente amplia la tutela ambientale, rendendo possibile la domanda di risarcimento dei danni della collettività

non ancora risolvendosi in danni per i diritti del singolo (alla salute, alla proprietà), dall'altro, invece, rischia di indebolire le difese già conosciute dall'ordinamento. Soprattutto perché il paradigma, cui si è ispirato il legislatore nella stesura dell'art. 18, è quello classico della responsabilità per colpa, mentre il sistema civile della responsabilità aquiliana conosce ormai da tempo dei criteri di addebito dell'illecito fondati su inversioni dell'onere della prova a carico del danneggiato oppure addirittura di responsabilità oggettiva, senza colpa (artt. 2050 e 2051 c.c.). Tendenza che si è accentuata proprio con riguardo a quelle attività che, coinvolgendo la collettività e quindi soggetti nell'impossibilità di accedere alle informazioni sul comportamento dell'autore dell'illecito, renderebbero eccessivamente onerosa o impossibile per il danneggiato la dimostrazione della colpa del danneggiante (D.P.R. 24 maggio 1988, 224, art. 8).

A ciò si aggiunga che la limitata legittimazione ad azionare in giudizio la pretesa al risarcimento, conferita dall'art. 18 allo Stato ed agli enti territoriali, porta a ricercare la tutela di altri soggetti in norme diverse dall'art. 18 ed a saggiarne la compatibilità con questo.

Questa appare anzi la ragione dell'insistenza con cui viene in dottrina sostenuta la tesi dell'ambiente come bene giuridico unitario ed immateriale, sì da permetterne la coesistenza con i diritti sui singoli beni individuali e con le azioni a tutela di questi ultimi.

Si sono già illustrate le considerazioni che escludono la configurazione dell'ambiente come un bene ulteriore rispetto alle risorse che lo compongono. Ma, e ciò preme qui sottolineare, deve aggiungersi ora che quella configurazione dommatica non appare neppure necessaria per raggiungere il menzionato obiettivo, pure condivisibile.

In realtà, è l'interesse della collettività alla tutela dell'ambiente, e — si badi — anche delle sue singole componenti, ad essere oggetto dell'art. 18, senza che peraltro l'ambiente o le sue componenti assumano un valore diverso ed un'entità giuridica diversa. Piuttosto il dato rilevante è che il danno ambientale viene dalla legge identificato in un ambito più ampio, comprensivo anche delle interrelazioni tra elementi naturali, sì da richiederne la liquidazione in questo più generale contesto<sup>(67)</sup>. L'attribuzione della

<sup>(67)</sup> Sulla essenzialità della valutazione complessiva del danno ambientale e sulla plurioffensività degli illeciti: PRIEUR, *Il danno all'ambiente in Francia*, in *A.E.D.*, a cura di POSTIGLIONE, 172.

pretesa risarcitoria allo Stato, « in nome e per conto » della collettività, non vale a modificare il fenomeno ed a consentire una unificazione dell'ambiente in un'ottica di proprietà, ancorché immateriale.

Questo interesse della collettività è tutelato, in caso di danno all'ambiente, solo con l'azione di cui all'art. 18 ed è questa la ragione per cui si è in precedenza esclusa la sussistenza di altri interessi diffusi, tutelabili direttamente o indirettamente, eventualmente col ricorso a mezzi studiati in dottrina ed in giurisprudenza anteriormente alla predisposizione di uno specifico mezzo di tutela del danno ambientale. In tal senso è corretta la conclusione secondo cui l'art. 18 è norma di chiusura del sistema <sup>(68)</sup>.

Ma è altresì vero che tale chiusura opera solo con riferimento a quell'interesse che l'art. 18 tende a tutelare: l'illecito ambientale, in caso di condotta plurioffensiva ben potrà ledere, oltre all'interesse della collettività alla conservazione dell'ambiente, anche l'interesse di singoli, o di gruppi di persone, nella salute o nel patrimonio, arrecando danni alle cose in proprietà o comportando per soggetti pubblici o privati spese per affrontare quell'alterazione. Ed in tal caso, per questi ultimi resteranno fermi i rimedi ordinari di tutela <sup>(69)</sup>.

Quanto al tipo di responsabilità civile introdotta dall'art. 18, essa rientra nel più ampio genere della responsabilità da fatto illecito, di cui agli artt. 2043 ss. c.c. <sup>(70)</sup>. Quest'ultima contiene in sé una valenza riparatoria, preventiva e sanzionatoria. Ma la rispondenza dell'art. 18 ad interessi collettivi, l'esigenza di non limitare il risarcimento ad un fatto patrimoniale trasferibile « a valle » o addirittura eludibile con l'assicurazione, tanto più che non sempre il danno è riparabile neppure per equivalente, ha portato ad accentuare il carattere afflittivo della responsabilità, dando rilievo alla colpa indivi-

<sup>(68)</sup> GIAMPIETRO F., op. cit., 334 ss. Interessante, sotto questo profilo, la sentenza 19 ottobre 1988 del Trib. di Verona, in *Giur. merito*, 1988, I, 552 con nota di CARDINALI, cit., nel senso del testo, Trib. Vallo della Lucania, 13 novembre 1986, Dolce, in *Giur. It.*, 1987, II, 184.

<sup>(69)</sup> Trib. Verona 19 ottobre 1988 in *Giur. Merito*, 1989, 552, con nota di CARDINALI e Trib. Vallo della Lucania, 13 novembre 1986, Romano, cit.. Non sembra tuttavia condivisibile P. Roma, 21 giugno 1988, Seligmon, in *Giur. it.*, 1989, II, 150 con nota di VERARDI, sentenza che ammette il danno « non » ambientale lesivo dello scopo statutario; sul carattere aggiuntivo, TORREGROSSA, *La tutela...*, cit., 1734; PIGA, *Responsabilità civile*, cit., 759; P. Lendinara, 26 aprile 1988, Ghirlanda e Sattin, in *F.I.*, 1989, II, 204; SPINELLI, *L'art. 18...*, cit., 561 s.

<sup>(70)</sup> Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, cit., 706.

duale, sia per la quantificazione del danno, sia per la suddivisione del danno stesso tra più correi, in luogo della generale solidarietà.

Va infine osservato che l'impostazione data al sistema della responsabilità civile in materia ambientale, se non è esente da critiche, tuttavia rappresenta almeno una risposta specifica alle esigenze di tutela ecologica da tempo all'attenzione dell'opinione pubblica.

L'alternativa, andata delusa, di riconoscere a ciascuno un diritto soggettivo all'ambiente<sup>(71)</sup>, si sarebbe in sostanza tradotta in una azione popolare di utilità discutibile. È stato, ad esempio, segnalato che talora i giudici, chiamati ad indennizzare la pretesa fatta valere da una associazione ambientalistica, l'hanno sì ritenuta ammissibile, ma poi hanno contenuto al danno meramente morale di quest'ultima la liquidazione, non sanzionando l'illecito ambientale. Ciò è messo in collegamento col timore del giudice di realizzare un ingiustificato arricchimento dell'associazione promotrice<sup>(72)</sup>. L'obiettivo dovrebbe, quindi, comunque essere realizzato individuando nell'ente pubblico il destinatario della somma liquidata.

Nel nostro ordinamento, come in quello di altri Stati, si pone il problema del coordinamento delle norme poste a tutela dei diritti dei singoli con quelle che salvaguardano l'interesse pubblico ambientale.

A questo riguardo va precisato che la soglia posta dal legislatore a tutela dell'interesse pubblico non necessariamente coincide col limite necessario a garantire il diritto del singolo, ma sicuramente deve coerentemente conciliarsi con quest'ultimo.

Ben può accadere che la tutela collettiva si attesti ad un livello di maggior sicurezza di quello che consente di evitare il danno immediato a scapito di un determinato soggetto. Ma, ove ciò non avvenga, il rispetto dei limiti stabiliti dal legislatore in generale non esclude la responsabilità dell'agente per il danno ingiusto cagionato a terzi.

Deve quindi affermarsi che la condotta contraria a parametri di legge è di per sé idonea a radicare la responsabilità dell'agente, ove si dimostri il nesso causale tra tale superamento dei limiti consentiti e l'effetto dannoso.

Al contrario, il rispetto dei limiti generali non per questo esenta dalla responsabilità per danni a terzi che comunque ne possano conseguire.

<sup>(71)</sup> PRIEUR, *Il danno*, cit., 175.

<sup>(72)</sup> PRIEUR, *Id.*, 180.

Il problema si è posto con riferimento alle misure imposte dalla legge non in senso assoluto, bensì in relazione alla migliore tecnologia disponibile « che non comporti costi eccessivi » (art. 2 del D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203).

La Corte Costituzionale ha precisato che quest'ultimo limite va interpretato nell'assoluto rispetto del principio fondamentale di cui all'art. 32 della Costituzione<sup>(73)</sup>. La Corte più specificamente trae dal vigente ordinamento le seguenti deduzioni:

a) il limite di costo eccessivo all'obbligo di adottare la migliore tecnologia disponibile viene in considerazione solo quando sia stata assicurata l'indefettibile tollerabilità per la salute umana e per l'ambiente;

b) il medesimo limite vale dunque a graduare nel tempo il raggiungimento di un miglioramento della situazione ambientale, utilizzando l'evoluzione dei mezzi tecnologici;

c) nessun rilievo assume, infine, il citato limite quando si tratti di zone particolarmente inquinate o zone che pongono specifiche esigenze di tutela ambientale.

#### § 17. CENNI SULL'ESPERIENZA DI ALTRI ORDINAMENTI IN MATERIA DI DANNO AMBIENTALE: FRANCIA, GERMANIA FEDERALE, BELGIO, GRAN BRETAGNA, STATI UNITI D'AMERICA.

17.1. Per quanto riguarda l'Europa, un'esperienza per molti versi analoga a quella italiana precedente l'emanazione della legge n. 349 del 1986 si rinviene nell'ordinamento francese<sup>(74)</sup>.

In assenza di una normativa specifica, volta a sanzionare l'illecito ambientale con il risarcimento del danno, oltre che con le sanzioni penali ed amministrative, si è fatto ricorso anche in quell'ordinamento a strumenti che ottenessero in via indiretta quell'effetto. Tra questi, quello di maggiore

<sup>(73)</sup> Corte costituzionale, 7-16 marzo 1990, n. 127, in *G.U.R.I.* 21 marzo 1990, 1<sup>a</sup> Serie sp., n. 12.

<sup>(74)</sup> PRIEUR M., *Il danno all'ambiente in Francia*, in *Ambiente, Economia, Diritto*, a cura di Postiglione, Rimini, 1988, 173 ss.. Il volume, che sarà più volte richiamato in seguito, contiene un'interessante panoramica sulla repressione dell'illecito ambientale in vari paesi del mondo, oltre a rilievi ed interventi sulla dimensione economica del problema.

diffusione appare il ricorso alla responsabilità extracontrattuale. Vengono richiamati innanzitutto gli artt. 1382 e 1383 del codice civile, relativi alla comune responsabilità da illecito doloso o colposo, con la constatazione, tuttavia, della loro scarsa utilizzazione nella repressione dell'illecito ambientale, pur in presenza di una serie di regolamenti amministrativi, la violazione dei quali dovrebbe essere sufficiente ad integrare la colpa dell'autore.

Ha trovato inoltre applicazione giurisprudenziale l'art. 1384, capoverso I, che sanziona la responsabilità da cose in custodia. Così si è assistito alla condanna di una società chimica per i gas sprigionati dai suoi laboratori. Questa via, pur ritenuta insoddisfacente, è considerata in dottrina un utile rimedio al danno ambientale, non richiedendo la colpa del danneggiante né un'anormalità dell'incidente. Del resto, anche la condanna della Montedison per la ricordata vicenda dei « fanghi rossi » di Scarlino fu pronunciata dal *Tribunal de Grande Instance* di Bastia per la responsabilità da custodia degli scarichi<sup>(75)</sup>.

Anche nell'ordinamento francese si è assistito all'utilizzazione delle azioni previste in materia di rapporti di vicinato<sup>(76)</sup>. Con la conseguenza, tuttavia, del riferimento al parametro variabile della normale tollerabilità dell'immissione e dell'individuazione di soglie di disturbo non egualitarie. Si è osservato che il regime delle immissioni, pur concedendo il beneficio della presunzione di colpa a favore del danneggiato, attribuisce un eccessivo potere discrezionale al giudice e soprattutto comporta che quanto più un ambiente è soggetto ad inquinamento, tanto meno l'inquinatore è tenuto al risarcimento del danno.

Solo in rare occasioni l'ordinamento francese ricorre alla responsabilità oggettiva, come nel caso del danno da energia nucleare (legge 30 ottobre 1968) e del danno all'ambiente marino da scarico di idrocarburi (convenzione di Bruxelles del 29 novembre 1969, ratificata dalla Francia con legge 16 dicembre 1971).

La dottrina non ha mancato di sottolineare l'insoddisfacente tutela derivante all'ambiente dal regime della responsabilità civile, lamentando la mancanza della repressione della menomazione subita dalla collettività anche a

<sup>(75)</sup> È la sentenza 4 luglio 1985, n. 422, in *F.I.*, 1987, IV, 499, con nota di MATASSA.

<sup>(76)</sup> PATTI S., *Ambiente, Diritto comparato e straniero*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. I, Roma, I. PRIEUR M., *Il danno*, cit., 179 s.

di configurare in materia un obbligo dello Stato nei confronti del singolo, invece che dell'intera collettività <sup>(78)</sup>.

La tutela civilistica dell'ambiente si è quindi attestata sull'azione di risarcimento del danno, prevista dal § 823, comma 1°, del codice civile (BGB). Ricostruzione che, tuttavia, comporta l'onere della prova a carico del danneggiato in ordine sia alla colpa del responsabile, sia al nesso di causalità. Agevolazioni sono state introdotte dalla giurisprudenza con riferimento alle attività pericolose, tra le quali vengono ricomprese quelle nocive per l'ambiente. Così, si è addotta a sostegno dell'inversione dell'onere della prova, la considerazione dell'identità dei presupposti nell'ipotesi di danno ambientale rispetto al danno subito dal consumatore: in entrambi i casi, si è osservato, spetta al convenuto allegare e provare di aver adottato le esigibili misure di prevenzione, idonee ad impedire il danno, non essendo ammesso il danneggiato ad intromettersi nel processo produttivo al fine di accertare il rispetto delle necessarie cautele <sup>(79)</sup>.

Interessanti sono anche le conclusioni cui è pervenuta la giurisprudenza in ordine all'integrazione tra risarcimento civile e limiti amministrativi alle immissioni di sostanze inquinanti. In particolare, quanto all'esigibilità, si è rilevato che — stante l'unitarietà dell'ordinamento e non potendo concepirsi in linea di principio che il soggetto agente veda qualificata come legittima una condotta che è invece legittima per il diritto pubblico — non vi è antigiuridicità e colpa quando siano stati rispettati i valori contemplati nell'autorizzazione. Allo stesso modo si è consentita l'agevolazione della prova quando il responsabile ha superato i valori limite di immissione fissati nell'atto amministrativo.

Peraltro, se si escludono discipline speciali, come quella relativa alla manutenzione delle acque, alle installazioni nucleari ed alle forniture di energia, gas, vapori e liquidi, che prevedono forme di responsabilità civile oggettiva, sembra diffusa l'insoddisfazione per il sistema. Tant'è che si è talora proposta la modifica del *Grundgesetz* per inserirvi una disposizione a tutela dell'ambiente. Non vi si è pervenuti per la convinzione che il sistema

<sup>(78)</sup> KNEBEL, *Disciplina del danno all'ambiente. Utilità economica della protezione dell'ambiente e partecipazione pubblica nel diritto dell'ambiente della Repubblica Federale di Germania*, in *Ambiente, economia, diritto*, a cura di Amedeo Postiglione, Rimini, 1988; KROMAREK, *Gli interessi delle persone in materia di ambiente nella Repubblica federale tedesca*, *ibidem*, 199 ss.

<sup>(79)</sup> KNEBEL, *op. cit.*, 189 s..

già tutela la dignità della persona ed il divenire della personalità, con la conseguente possibilità di tutelare i diritti fondamentali del singolo alla salute oltre che alla proprietà. Si sono invece inserite disposizioni che sanciscono l'obbligo di tutela dell'ambiente nelle costituzioni dei Länder, senza che tuttavia se ne traggano concrete conseguenze<sup>(80)</sup>.

Anche in tale ordinamento si è fatto naturalmente ricorso alla disciplina delle immissioni nocive, ammessa a prescindere dalla colpa. Rilievo particolare i commentatori attribuiscono al *Bundesimmissionsschutzgesetz* (*BImSchG*), legge federale di protezione contro le immissioni del 15 marzo 1974, concernente principalmente la protezione dell'aria. Si è osservato che il significato più rilevante di questa legge è ravvisabile nell'ampliamento, oltre la proprietà, della categoria dei beni tutelati, estendendola a persone, animali, piante ed altre cose, rispetto a rilevanti danni e molestie (§ 1). Con la conseguenza che non possono più considerarsi legittime le immissioni che, sia pure indirettamente, danneggiano o mettono in pericolo la salute<sup>(81)</sup>.

L'insoddisfazione peraltro permane, per la subordinazione del risarcimento al danno, o al pericolo di danno, per il singolo. Mentre spesso la difficoltà sta proprio nel dimostrare tale nesso, tanto che in caso di pluralità di immissioni, che solo nel cumulo producono l'effetto nocivo, non si è ancora raggiunta sufficiente certezza sulla disciplina applicabile<sup>(82)</sup>.

17.3. Nell'ordinamento belga la concezione di danno ecologico appare tuttora in evoluzione. Accanto alla prevalente dottrina ed alla giurisprudenza, ancorate ai tradizionali canoni dell'individualità della posizione lesa (proprietà, diritto della personalità) quale presupposto dell'azione di risarcimento, si profilano ricostruzioni più articolate. Si tenta da alcuni di qualificare come danno ecologico quello apportato alla qualità della vita di ognuno. Utilità quest'ultima che non cessa di essere individuale, pur spettando a tutti<sup>(83)</sup>.

Quanto alle misure di risarcimento del danno ambientale, il giudice può, non solo condannare il ripristino dei luoghi, ma concedere l'inibitoria ed

<sup>(80)</sup> KROMAREK, op. cit., 200.

<sup>(81)</sup> SALVI, op. ult. cit., 2.

<sup>(82)</sup> KNEBEL, op. cit., 192.

<sup>(83)</sup> In tal senso interpreta l'« ognuno » dell'art. 714 del codice civile JADOT, *Danno ecologico e diritto all'ambiente*, in *Ambiente, economia, diritto*, a cura di Postiglione, cit., 106.

ordinare di assumere tutte le iniziative necessarie a prevenire il danno in futuro. Quando poi la riduzione in pristino stato sia impossibile, parte della dottrina ammette rimedi compensativi che avvantaggino l'ambiente. Per impedire la ripetizione dell'evento dannoso, il giudice può sia interdire un'attività, sia ordinare l'adozione di cautele. Ciò con un solo limite: che cioè tali provvedimenti giurisdizionali non si traducano in revoca di un'autorizzazione amministrativa all'esercizio dell'attività o comunque contrastino con le prescrizioni dell'autorizzazione stessa.

Gli obblighi di ripristino sono talora affiancati dalla previsione di penali per il caso di mancato adempimento o dall'imposizione di cauzioni o dalla possibilità di ottenere l'esecuzione in danno del soggetto responsabile.

17.4. Nell'ordinamento inglese si segnala, come unico rimedio di carattere generale contro l'inquinamento, il *tort* di *nuisance*, illecito che sussiste quando il pregiudizio al godimento del fondo supera i limiti di tollerabilità, tenuto conto della natura dei luoghi. Tale illecito obbliga il responsabile al risarcimento del danno. Legittimato ad agire è il privato che vanti un diritto reale sul fondo (*private nuisance*); oppure chiunque abbia subito un danno ed anche l'*Attorney General*, quando risulti danneggiata una parte della popolazione (*public nuisance*).

Altri istituti invocabili contro l'inquinamento sono: il *trespass*, che presuppone il possesso del bene e la sua turbativa, indipendentemente dalla dimostrazione del danno; ed i *riparian rights*, cioè i diritti dei proprietari rivieraschi all'utilizzazione dell'acqua, istituto che inizialmente utilizzato per tutelare la ragione delle imprese, ora viene al contrario utilizzato per addossare loro le « diseconomie esterne » che gravano sulla collettività<sup>(84)</sup>.

17.5. Imponente e all'avanguardia è da tempo la legislazione ambientale degli Stati Uniti d'America<sup>(85)</sup>. In quell'ordinamento ha trovato ben presto applicazione la valutazione di impatto ambientale (*impact statement*), cui sono tenute le varie *agencies* nell'approvazione dei progetti. Tuttavia viene segnalato che il funzionamento non soddisfacente di tale istituto, per la

(84) SALVI, op. ult. cit., 3.

(85) Per un'indicazione di tali provvedimenti si rinvia a DEL DUCA, *Diritto statunitense: il contributo del federalismo alla protezione dell'ambiente*, in *Ambiente, Economia, Diritto*, a cura di Postiglione, cit., 315.

pressione degli interessi delle grandi imprese, ha determinato l'impiego diffuso di rimedi contenziosi a tutela dell'ambiente.

Il superamento dei limiti insiti nelle iniziative meramente individuali, anche qui affidate agli istituti del *nuisance* e del *trespass*, è stato qui ottenuto con le *class actions*, che permettono al singolo di agire per la condanna del responsabile al risarcimento del danno arrecato ad una intera categoria di soggetti. In tal modo si ottiene, da un lato, l'effetto di sanzionare i comportamenti dannosi in modo globale e non parcellizzato; dall'altro, di introdurre un efficace deterrente alla c.d. esternalizzazione delle diseconomie d'impresa<sup>(86)</sup>.

(86) SALVI, op. ult. cit., 4.

322 B

323/324 B

PARTE VI  
L'ORGANIZZAZIONE

## CAPITOLO I

## IL MINISTERO DELL'AMBIENTE: PROFILI ORGANIZZATIVI

SOMMARIO: § 1. Generalità. — § 2. Le attribuzioni del Ministero dell'ambiente. — § 3. Organizzazione del Ministero.

v. Regolamento DPR 23/11/88 n. 438 in G.U. 24/1/89 n. 19

(Commissione  
Tecnica - scientifica  
per la V.I.B.)

## § 1. GENERALITÀ.

Il Ministero dell'Ambiente è stato istituito con la legge 8 luglio 1986, n. 349, come evoluzione dell'Ufficio del Ministro per l'ecologia, senza portafoglio. In tale evoluzione si è seguita una tendenza tradizionale nel nostro ordinamento, particolarmente criticata nel caso di specie. Si è osservato in proposito che già il *Rapporto Giannini* <sup>(1)</sup> e la Commissione Piga <sup>(2)</sup> avevano messo in guardia dal ricorso a formule organizzative di tipo tradizionale e verticistico per una realtà amministrativa centrale profondamente mutata, ed alla quale si dovrebbero riconoscere essenzialmente funzioni di coordinamento e indirizzo generale <sup>(3)</sup>. Ancora una volta si lamenta, quindi, la prevalenza delle spinte burocratiche alla proliferazione delle amministrazioni e dei relativi organici, in luogo della preliminare verifica delle funzioni alle quali un Ministero è preposto e della conseguente individuazione delle strutture più adatte allo svolgimento dei suoi compiti istituzionali.

<sup>(1)</sup> GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in F.A., 1979, 2667.

<sup>(2)</sup> PIGA, *I modelli dell'amministrazione centrale dello Stato*, in Isam (a cura di), *Le riforme amministrative a quattro anni dal rapporto Giannini*, Roma, 1984, 81.

<sup>(3)</sup> SEPE, *In tema di modelli amministrativi: il Ministero dell'Ambiente*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano 1988, 689. In generale sull'argomento, CALA G., *Il Ministero dell'ambiente*, in *Costituzione e struttura del Governo. La riforma dei Ministeri*, vol. II, Padova, 1987, 463 ss.

Critiche sono state mosse alla citata legge già nell'utilizzazione del termine ambiente, che prefigurerebbe un'entità unitaria, mentre invece nelle competenze dell'amministrazione si rifletterebbe la pluralità di interventi a tutela delle singole componenti naturali, essendo essenzialmente preposto il Ministero alla lotta contro le varie forme di inquinamento. Ma anche a prescindere da tali considerazioni, è di immediata rilevazione che il metodo seguito nella creazione della nuova struttura è consistito nel « ritaglio » di competenze da attribuzioni spettanti ad altre amministrazioni o nell'aggiunta dell'intervento della struttura stessa alle preesistenti competenze. Con il conseguente effetto della ulteriore complicazione di procedure certo non snelle.

Indubbiamente è razionale la critica di quella autorevole dottrina, secondo cui l'ambiente viene in considerazione, per il diritto, in rapporto ad una determinata collocazione ed a determinati interessi; sicché plurime essendo le sue configurazioni (risorse naturali, bellezze naturali, assetto urbanistico), vi corrispondono necessariamente strumentazioni e procedimenti differenziati, rispetto ai quali v'era la necessità di istituire un organo di coordinamento, capace di una visione ed azione sistematiche ed interdisciplinari<sup>(4)</sup>. Funzione quest'ultima che mal si concilia con la struttura ministeriale tradizionale<sup>(5)</sup>.

Tuttavia, il fenomeno della creazione del nuovo Ministero non può forse pienamente comprendersi se non tenendo conto del fatto che l'attenzione della pubblica opinione per i problemi ambientali e l'esito insoddisfacente di procedimenti nei quali l'ambiente pur avrebbe dovuto essere considerato, rappresentavano una forte motivazione alla creazione di un centro di imputazione degli interessi ambientali, che « massimizzasse » tale interesse pubblico e, se del caso, lo imponesse anche alle altre amministrazioni, come interesse fondamentale dell'intera collettività nazionale. E non v'è dubbio che l'impostazione legislativa ha accentuato l'evoluzione giurisprudenziale della stessa Corte costituzionale nel senso del primato dell'ambiente.

Resta, peraltro, il fatto che l'introduzione del nuovo Ministero in un contesto normativo generale solo in parte mutato, e per di più col sistema

(4) PREDIERI, *Paesaggio*, cit., 303 ss.

(5) SEPE, *In tema di modelli amministrativi*, cit., 701.

del ritaglio delle competenze, aggrava gli oneri procedurali e può quindi ulteriormente rallentare, se non paralizzare, l'azione amministrativa.

## § 2. LE ATTRIBUZIONI DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE.

L'art. 1 della legge 8 luglio 1986, n. 349, individua le competenze del nuovo Ministero nella promozione, conservazione, recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento.

Queste funzioni si estrinsecano in compiti di carattere generale, essenzialmente non concretantesi in attività gestionale o provvedimentoale, quali l'acquisizione di dati, l'informazione della pubblica opinione, la predisposizione della relazione sullo stato dell'ambiente, la cura della cooperazione internazionale (art. 1, commi da 3 a 6), la verifica tecnica dello stato dell'inquinamento, la prevenzione e la repressione delle violazioni in danno dell'ambiente (art. 8, commi 2 e 4, e 18).

A tali compiti può riportarsi la predisposizione di Piani nazionali di ricerca in materia ambientale e di coordinamento della partecipazione italiana ai programmi di ricerca ambientale della CEE (art. 2, comma 19).

Alle menzionate competenze generali si aggiungono poi i compiti specificamente previsti dalle altre disposizioni della legge n. 349 del 1986, ed in particolare dall'art. 2.

Il Ministero assorbe le competenze: *a*) del Comitato interministeriale (Lavori pubblici, Marina mercantile, Sanità) previsto dall'art. 3 della legge 10 maggio 1976, n. 319, in materia di pianificazione e regolamentazione generale a tutela dei corpi idrici; *b*) del Comitato interministeriale di cui all'art. 5 del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, (ministri presenti nel precedente Comitato ed in più Interno, Industria, Agricoltura, Affari regionali), in materia di determinazione dei criteri generali per lo smaltimento dei rifiuti, per la qualificazione dei vari tipi di rifiuti, per il coordinamento dei piani regionali di smaltimento; *c*) dello Stato in materia di inquinamento atmosferico ed acustico, salvo quelle di cui al punto *a*) che segue; *d*) dello Stato in ordine all'individuazione dei territori per l'istituzione delle riserve naturali e dei parchi interregionali, nonché quelle, ivi comprese le direttive, riguardanti i Parchi (art. 5); dello Stato in materia di tutela dall'inquinamen-

to e di smaltimento dei rifiuti nei bacini di rilievo nazionale ed interregionale (art. art. 5, comma 3, della legge 18 maggio 1989, n. 183).

Esercita altre competenze in una fitta serie di concerti: *a*) col Ministro della Sanità, nei casi di cui all'art. 102, nn. 1), 3), 4), 5) e 10) del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; *b*) col Ministro della Sanità e dei Trasporti, nel caso di cui all'art. 7 del citato art. 102 del D.P.R. n. 616 del 1977 (inquinamento da fonti veicolari); *c*) col Ministro dell'Industria in materia di cave e torbiere per le funzioni ancora rientranti nella competenza statale a tutela delle bellezze naturali; *d*) col Ministro della Marina mercantile per l'istituzione delle riserve marine (artt. 26 e 27 della legge 31 dicembre 1982, n. 979).

Ha la funzione di proponente in ordine: *a*) al D.P.C.M. per la determinazione delle caratteristiche merceologiche dei combustibili e tecnologiche degli impianti, contro l'inquinamento atmosferico, previo concerto con Sanità ed Industria; *b*) al D.P.C.M. per la determinazione dei limiti massimi di accettabilità dell'inquinamento chimico, fisico, biologico, acustico nell'ambiente esterno ed abitativo, di concerto col Ministro della Sanità, ed a sua volta dà, insieme al Ministro del Lavoro, il concerto al Ministro della Sanità per l'emanazione del D.P.C.M. con riferimento agli stessi limiti nell'ambiente di lavoro. Dà il concerto: *a*) al Ministero dei Lavori Pubblici nella determinazione delle linee fondamentali di assetto del territorio e della programmazione nazionale in materia di risorse idriche, al fine di assicurare il coordinamento in ogni sede della tutela dell'ambiente con gli interventi a tutela del suolo e delle acque (si veda anche l'art. 5 della legge 18 maggio 1989, n. 183); *b*) al Ministro della Marina mercantile sul Piano generale di difesa del mare (art. 1 della legge 31 dicembre 1982, n. 979); *c*) al Ministro della Sanità per gli atti di indirizzo e coordinamento relativamente alle competenze trasferite alle Regioni, nonché di controllo sull'esercizio dei poteri delegati alle Regioni nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale; *d*) al Ministro della Sanità per gli atti concernenti la qualità delle acque ai fini della balneazione (D.P.R. 8 giugno 1982, n. 470); *e*) al Ministro della Sanità, insieme al Ministro dei Lavori Pubblici, in materia di qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile (D.P.R. 3 luglio 1982, n. 515).

È membro dei Comitati interministeriali per la programmazione economica (CIPE), per il coordinamento della politica industriale (CIPI), per la

politica agricola e alimentare (CIPAA); interviene per il concerto nei piani di settore a carattere nazionale che abbiano rilevanza di impatto ambientale.

Partecipa al concerto per la predisposizione del Piano nazionale per la protezione civile.

Si incentrano, poi, nel Ministero dell'Ambiente alcune importanti competenze nei rapporti con le Regioni: nelle materie trasferite, spetta al citato Ministero la formulazione della proposta al Consiglio dei Ministri in ordine agli atti di indirizzo e coordinamento, al fine di garantire l'unitarietà del sistema ed il rispetto degli obblighi internazionali; nelle materie delegate alle Regioni emana le direttive, salva la competenza del Ministro per i beni culturali e ambientali in tema di bellezze naturali.

Ministero e regioni devono attenersi ai principi di leale collaborazione.

Infine particolarmente importanti sono le competenze del Ministro dell'ambiente in materia di valutazione di impatto ambientale, istituti per i quali si rinvia alla sede di specifica trattazione.

### § 3. ORGANIZZAZIONE DEL MINISTERO.

L'organizzazione del Ministero si articola in cinque Servizi:

- a) servizio prevenzione degli inquinamenti e risanamento ambientale;
- b) servizio conservazione della natura;
- c) servizio valutazione dell'impatto ambientale, informazione ai cittadini e per la relazione sullo stato dell'ambiente;
- d) servizio affari generali e del personale;
- e) servizio di collaborazione al funzionamento del Comitato scientifico del Ministero dell'ambiente e del Consiglio nazionale per l'ambiente.

La legge definisce quindi nelle grandi linee l'organizzazione ministeriale, limitandosi ad individuare gli organi di maggiore rilievo, i Servizi, che hanno rango di Direzioni generali, e la generica descrizione delle loro competenze. La più dettagliata indicazione delle attribuzioni dei Servizi stessi, nonché la più minuta organizzazione dei Servizi stessi, nonché la più minuta organizzazione del Ministero e la determinazione delle piante organiche dei Servizi, sono affidate ad apposito regolamento <sup>(6)</sup>.

<sup>(6)</sup> Il rinvio al regolamento di organizzazione sembra rispettoso del principio di cui all'art. 97 della Costituzione, posto che la legge fissa non solo l'organizzazione degli organi maggiori del Ministero, ma ne individua anche la competenza in relazione agli atti di maggiore rilievo e

Disposizioni transitorie ed urgenti per il funzionamento del Ministero dell'ambiente sono state emanate con D.L. 30 dicembre 1986, n. 920, convertito nella legge 16 febbraio 1987, n. 39, e con legge 3 marzo 1987, n. 59.

Quest'ultima legge prevede (art. 2) la riorganizzazione del Servizio geologico nazionale, trasferito dal Ministero dell'industria a quello dell'ambiente dalla legge istitutiva di quest'ultimo (art. 17). Riorganizzazione da effettuarsi con D.P.C.M. in modo tale da garantire a detto Servizio autonomia funzionale e scientifica e da farne un organo del quale possano avvalersi tutte le amministrazioni statali e le regioni, queste ultime sulla base di una convenzione-tipo<sup>(7)</sup>. Al Servizio viene contestualmente attribuita la facoltà di avvalersi dell'attività, della consulenza e delle prestazioni di organismi tecnico-scientifici, anche privati.

La stessa legge (art. 6) autorizza l'erogazione di contributi alle associazioni ambientaliste previste dall'art. 13 della legge n. 349 del 1986, per l'esercizio delle attività a tutela dell'ambiente e di affiancamento degli enti territoriali nella repressione del danno ambientale (art. 18 stessa legge).

Particolarmente importanti i già menzionati poteri del Ministro dell'ambiente in materia di salvaguardia delle aree da destinarsi a parchi nazionali, riserve naturali statali e, di concerto col Ministro della Marina Mercantile, a riserve marine (art. 7)<sup>(8)</sup>, nonché di ordinanza contingibile ed urgente per la tutela dell'ambiente (art. 8).

Con D.P.R. 19 giugno 1987, n. 306, è stato emanato il regolamento di organizzazione del Ministero.

Detto regolamento prevede l'utilizzazione di strutture esterne al Ministero, comprendendo in esse sia l'avvalimento dei servizi tecnici dello Stato e delle U.S.L., sia la collaborazione degli istituti superiori, degli organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli enti pubblici specializzati, di istituti e dipartimenti universitari.

possibile pregiudizio per i destinatari. In questo senso, e sulla più generale problematica della riserva di legge in materia; SEPE, *In tema*, cit., 694.

(7) A tale riorganizzazione si è provveduto con D.P.C.M. 28 ottobre 1988.

Sulla legittimità di tale competenza, Corte cost., sent. 16-30 dicembre 1987, n. 617, in G.U.R.I., 1<sup>a</sup> Serie sp., 8 gennaio 1988, n. 1.

(8) Sulla legittimità di tale competenza, Corte cost., sent. 16-30 dicembre 1987, n. 617, cit.

Per la vigilanza e la repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente, il Ministero si avvale: del Nucleo operativo ecologico dei carabinieri; del Corpo forestale dello stato; della Guardia di Finanza e delle Forze di Polizia.

Gli artt. da 9 a 14 operano la più compiuta ricognizione delle competenze dei Servizi e fissano la loro ripartizione in divisioni.

Infine il regolamento si occupa degli organi di alta consulenza (Comitato scientifico; Consiglio nazionale dell'ambiente; Comitati tecnico-scientifici di settore) e del personale.

Organo tecnico-scientifico del Ministero dell'ambiente è il Comitato scientifico, presieduto dal Ministro e composto da esperti di varia estrazione e da rappresentanti delle varie amministrazioni interessate. Il Comitato dà pareri nelle materie che costituiscono oggetto della legge istitutiva del Ministero, su richiesta del Ministro.

Il Consiglio nazionale per l'ambiente esercita funzioni consultive nei casi e con le modalità stabilite con apposito regolamento ministeriale. Particolare rilevanza ha il parere che pronuncia in ordine alla relazione sullo stato dell'ambiente e che viene allegato alla relazione stessa all'atto della sua trasmissione al Parlamento.

Il Consiglio ha anche una funzione di proposta.

Particolarmente importante per l'esercizio delle competenze in materia ambientale è la legge 29 agosto 1989, n. 308, che disciplina la programmazione triennale per la tutela dell'ambiente. Mentre norme di dettaglio contiene la legge 30 novembre 1989, n. 387.

Per quanto riguarda i servizi tecnici, va ricordato che la legge 18 maggio 1989, n. 183, ha istituito il Comitato dei Ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo, con funzioni di alta vigilanza (art. 4).

v. anche legge 4/12/1990 n. 406 e DPR 27/3/92 n. 309 in G.U.

11.6.97. n. 136

- nella dichiarazione unica ai fini ambientali: L. 25/1/94 n. 70 in  
 G.U. 3/4/94  
 n. 24

Agencia nazionale  
protezione dell'ambiente  
(ANPA) p. 135.

## INDICE ANALITICO

Abruzzo: 51, 52, 123, 175, 208, 214  
- parco d'Abruzzo: 22, 78

Acque: 133, 155 ss. (v. Suolo)

- ambiti ottimali: 178

- analisi: 162

- aree di salvaguardia: 164

- censimento corpi idrici: 159

- competenze: 160, 188

- consorzio idrico: 192

- Comunità europea: 164, 170

- controlli: 165

- « legge Merli »: 155 ss.

- marine: 166

- Autorità per l'Adriatico: 169

- competenze: 167 s.

- Comunità europea: 170 ss.

- danno: 166

- eutrofizzazione: 168

- monitoraggio: 169

- piano generale di difesa del mare: 328

- sanzioni amministrative: 166

- sanzioni penali: 166, 169, 171

- piani di intervento: 165

- piano nazionale di risanamento: 159

- piano regionale di risanamento: 158 ss., 185

- prelievi: 162

- pubbliche: 115

- qualità: 164

- scarichi: 156 ss.

- autorizzazione: 156, 158

- impianti produttivi: 157

- insediamenti civili: 158 s.

- inquinamento termico, 245

- limiti di accettabilità: 156

- tasse sull'inquinamento: 167

- Sanzioni Penali, 171

Acquedotti: v. Acque

Giuti di Stato

Ambiente: 3 ss., 16, 127, 129; v. anche Comunità europea, Trattati internazionali, Diritto internazionale

- bene immateriale: 23, 297, 312

- bene pubblico: 22

- competenza: 129, 130, 132 s.

- danno: v. Danno all'ambiente

- diritto soggettivo: 17, 129, 259, 289, 314

- proprietà: 17

- salute: 18

- e paesaggio: 104

- interesse collettivo: 262 s.

- interesse diffuso: 19, 262 s., 265, 279, 280, 300, 307

- interesse legittimo: 259, 261, 307

- interesse pubblico primario: 128

- programmazione: 136

- relazione sullo stato dell': 331

- res communis omnium: 278

- tutela giurisdizionale:

- diretta: 262 ss.

- azione di danno: v. Danno all'ambiente

- azioni popolari: 264, 307 s., 314

- interessi diffusi: 262 s., 266, 269

- indiretta: 251 ss.

- azione inibitoria: 260, 263

- azioni cautelari: 251

- azioni possessorie: 251

potenziale

controlli p. 135

L'Autore ringrazia la dott.ssa Luisella Ventura, che ha curato la redazione dell'indice analitico.

- diritto alla salute: 252, 259, 260, 319 s.
- danno biologico: 253, 258
- diritto di proprietà: 251, 319
- immissioni: 251 s., 254, 258
- interessi legittimi: 259
- rimedi processuali: 256 ss.
- risarcimento del danno: v. anche Danno all'ambiente; Risarcimento: 255 s., 261.
- rapporto con i limiti amministrativi: 315, 318
- Statuto dei lavoratori: 251, 257
- Area a elevato rischio ambientale: 245
- competenze: 246 s.
- poteri sostitutivi: 246
- dichiarazione: 245
- procedimento: 245
- proposta: 245
- obiettivi: 246
- piani di risanamento: 246
- effetti: 246
- presupposti: 245
- relazioni annuali: 245

Area naturali: 9 ss.  
- protette: 182

Aria: 134 ss.  
- anidride solforosa: 151  
- azoto: 151  
- competenze: 143 s., 145, 146 ss.  
- Comunità europea: 146, 151  
- migliore tecnologia disponibile: 148  
- piombo: 151  
- valori di immissioni: 147, 149  
- zolfo: 143, 152

Associazioni ambientaliste: 300 ss., 330; v. anche Danno all'ambiente, Parte civile, Giudice amministrativo

Autorità di bacino: v. Suolo (assetto e difesa)

Autorizzazione: v. Bellezze naturali, nulla osta

Azienda di Stato per le foreste demaniali: 97

Bacino idrografico: v. Suolo (assetto)

Basilicata: 175, 208, 214

Batterie a monte: C. 675/88

art. 9 quinquagesimo: v.  
rifiuti (esterie)

Bellezze d'insieme: 45

Bellezze individue: 43  
- nulla osta: 59, 61  
- ambito discrezionalità: 62  
- domande: 60  
- e concessione edilizia: 64  
- motivazione: 61  
- termine: 60  
- vincolo:  
- motivazione: 58  
- notifica: 55 ss.

Bellezze naturali: 5, 104

- elenchi: 51 s., 55  
- effetto  
- legislazione regionale: 51  
- notificazione: 55 s.  
- opposizione: 52 s.  
- ricorso al governo: 54 s.  
- trascrizione: 57

Bellezze panoramiche: 46

Belvedere: 47

Beni ambientali: 3 ss., 8

- accertamento: 36  
- bellezze d'insieme: 45 ss.  
- bellezze individue: 43 ss.  
- bene culturale: 10, 13  
- bene pubblico immateriale: 7  
- materiale: 8  
- competenza: 47  
- e difesa del suolo: 182  
- in senso proprio: 31 ss.  
- procedimento: 51  
- tutela urbanistica: v. urbanistica  
- valore estetico, tradizionale, scientifico: 42, 44  
- vincolo alla proprietà privata: 34  
- contributo inedificabilità assoluta: 35  
- indennizzabilità: 34  
- riserva di legge: 33

Beni paesaggistici: 106, 111 s., 109

Beni naturali: v. Veicoli a motore, Aria

Bolzano: 152, 174, 207, 214

Bonifica:

- piani generali: 186

Bonifica montana: 100

Biodegradabilità: v.

- ~~limiti~~ tensioni elettrolitiche (v. detergenti)

Ampliamento (Piano nazionale) 89, 91

Amministrato:

v. L. 27/3/82 n. 257  
Decreto 91/659/CEE  
(G.U. 5/3/82)

p. 144

Autoveicoli:  
(v. veicoli a motore)

- Boschi: 95, v. anche, Vincolo idrogeologico,  
 Suolo (assetto)  
 - azienda comunale: 98  
 - competenze: 96  
 - condotta forestale: 98  
 - consorzi obbligatori: 99  
 - definizione: 93 s.  
 - demanio forestale: 96  
 - distretti forestali: 99  
 - componenti: 94  
 - finalità: 97, 100  
 - piano economico: 95  
 - regime conservativo: 97 s.  
 - rimboscimento: 100
- Calabria: 123, 208  
 - parco della Calabria: 80
- Campania: 123, 203 (n.), 208
- Cave: 200, 328
- Centrali termoelettriche: 216
- Circeo: 80 s.
- Class actions*: 251, 257, 263 s., 321
- Clausola di salvaguardia: 116 ss.
- Clima: 215
- Collegio peritale: 73
- Colli Euganei: 74
- Combustibili: 144, 328
- Comitati di settore  
 - Comitato interministeriale per il coordina-  
 mento della politica industriale (CIP): 328  
 - Comitato interministeriale per la politica  
 agricola e alimentare (CIPAA): 328  
 - Comitato interministeriale per la program-  
 mazione economica (CIPE): 328
- Comitato Nazionale difesa del suolo, 186,  
 188, 190, 192
- Comitato regionale inquinamento atmosferico:  
 143
- Commissione De Marco: 180
- Commissione Franceschini: 9, 37, 47
- Commissione Papaldo: 9
- Commissione Piga: 325
- Commissione centrale inquinamento atmosferico:  
 146
- Commissione provinciale: 43, 51
- Commissione valutazione impatto ambientale:  
 230
- Comuni e province: 146, 191, 195, 197, 200,  
 201, 206, 213
- Comunità Economica Europea: 28, 327  
 - Atto unico europeo: 129 s., 187
- Comunità montane: 96, 191
- Concessione edilizia: 64
- Condono edilizio: 66
- Conferenza permanente Stato - Regioni: 192
- Consiglio nazionale per la protezione dell'am-  
 biente naturale: 90, 23, 301, 302, 308, 329,  
 331
- Consiglio superiore lavori pubblici: 186
- Consorzi di bonifica: 191
- Corpo forestale dello Stato: 331; v. anche  
 Servizi tecnici nazionali
- Corte Costituzionale: 25, 34, 39, 63 (n.), 78,  
 83 (n.), 85, 86, 87, 90 (n.), 103 (n.), 111 (n.),  
 112, 128, 141 (n.), 142, 148, 153 (n.), 166 (n.),  
 181,  
 184 (n.), 205 (n.), 209 (n.), 227, 232, 246  
 (n.), 248 (n.),  
 248, 279, 282 (n.), 285, 286, 288, 295 s., 295,  
 297,  
 299, 301, 313 (n.), 315, 326
- Corte dei conti: 22, 276, 281, 288, 291, 295  
 ss., 298
- Corte di Giustizia CEE: 198 (n.)
- Costituzione: 10, 13, 18, 33, 39, 79, 85, 90

- (n.), 103, 104, 106 s., 108 s., 111, 113, 128, 185, 279
- Danno all'ambiente: 23, 129, 247; v. anche Giurisdizione, Parte civile, Migliore tecnologia disponibile;
- associazione ambientalistice: 262
  - atto illecito: 284 s.
  - - ripizzazione: 285, 286
  - autore del danno: 284
  - Belgio: 319
  - da idrocarburi: 271, 316
  - - prescrizione:
  - - - responsabilità: 271
  - danno erariale: 265 s., 270, 295
  - - aree vincolate e non: 267
  - - dipendenti enti pubblici: 298
  - - ente pubblico economico: 268
  - del mare da rifiuti: 272
  - effetto sanzionatorio: 292 s., 314
  - elemento soggettivo: 269, 289 s., 293
  - - colpa specifica: 290
  - evento dannoso: 286, 290
  - - danno concreto: 287
  - - iniuria: 278, 307
  - Francia: 315
  - illecito plurioffensivo: 313; v. anche Risarcimento, Cumulo con i rimedi preesistenti
  - inibitoria: cautelare e definitiva: 309 ss.
  - intervento nel giudizio di danno: 269, 283, 302, 308
  - intervento nel processo penale: 303 s.
  - legittimazione ad agire: 269, 279 (n.), 280 (n.), 283 s., 297, 301 s., 303, 306, 312, 317
  - - sostituzione processuale: 283, 284
  - - - estromissione: 284
  - nesso causale: 288, 318 s.
  - potere di denuncia: 268, 297, 301, 302, 308
  - potere riduttivo: 268, 298
  - prescrizione: 268, 281, 298
  - prevenzione: 219 ss.; v. anche Inibitoria
  - prova: 290, 312, 318 s.
  - Regno Unito: 310
  - Repubblica tedesca: 317
  - - responsabilità dello Stato: 317
  - responsabilità oggettiva: 273, 289, 312, 316, 318
  - responsabilità solidale: 268, 269, 272
  - - risarcimento: 251
  - - - azione ex art. 18 L. 349/86, 275 ss.
  - - - - bene tutelato: 277 s., 279
  - - - - cumulo con i rimedi preesistenti: 280, 283, 287, 298, 312, 314
  - - - - e azione ex art. 2043 c.c.; 276, 289, 287, 313
  - - - - indisponibilità: 280
  - - - - natura: 311 ss.
  - - disapplicazione atti amministrativi: 286
  - - risarcimento in forma specifica: 294
  - ripristino: 279, 291, 309, 317, 320
  - riscossione del credito al risarcimento: 269, 311
  - soggetto passivo: 282 s., 295
  - Stati Uniti d'America: 320
  - valore del bene: 268
  - valutazione: 289, 290 ss.
  - - equitativa: 268 s., 291, 292
- Demolizione: 70, 73
- Depuratori: v. Acque
- Detergenti: 167, 171.
- autorizzazione: 168
  - sanzioni: 168
- Detergenti (v. Detergenti).*  
Diffida: v. provvedimento cautelare  
*DI EHE 112*  
Direttissima BO-FI: 227
- Diritto internazionale: 130 s.
- Diserbanti: 165
- Disapplicazione atto amministrativo: 286
- Emilia-Romagna: 52, 97, 123, 153, 175
- Fognature (v. Rifiuti)*
- Fognature: v. Acque
- Foreste e territori montani: v. Boschi
- Forze di polizia: 331
- Friuli-Venezia Giulia: 133, 174, 196, 208
- Fruizione: 45 s.
- Galasso: 12 ss., 108, 110 ss., 117
- Galassini 117*
- Giardini: 5, 44 s.

Giudice amministrativo: 261 s., 10  
 - associazioni ambientali: 305 ss.

Giurisdizione: 252 (n.), 267, 273 (n.), 295 s.,  
 298, 317, 320  
 - bellezze naturali: 74  
 - danno all'ambiente: 265 s.

Godimento pubblico: v. Fruizione

Guardia di Finanza: 331

Gran Paradiso (parco nazionale): 80

Immissioni: 212; v. anche Tutela giurisdizio-  
 nale, indiretta

Impianti industriali: 145 ss., 147  
 - a rischio: 239 ss.  
 - - c.d. direttiva Seveso: 239  
 - - competenze: 241 s., 243  
 - - funzioni ispettive: 243  
 - - informazione: 241, 243  
 - - istruttoria: 242  
 - - - conferenza di servizi: 242  
 - - - funzionario responsabile: 242  
 - - notifica inizio: 241  
 - - - termini: 241  
 - - piani emergenza: 242, 243  
 - - prescrizioni: 243  
 - - - opposizione: 243  
 - - sanzioni penali: 243

Impianti emergenza e sicurezza: 149

Impianti termici: 144, 328  
 - combustibili: 144, 328  
 - conduzione: 145

Impianti termoelettrici a vapore: 147

Indennizzo:  
 - bellezze naturali: 73

Informazioni ambientali: 182, 241, 243, 248  
 - Comunità europea: 248  
 - diritto di accesso: 248

Inquinamento  
 - acustico: 134, 211 ss., 328  
 - - competenze: 212, 327  
 - - Comunità europea: 213

- atmosferico: 134, 254  
 - « chi inquina paga »: 198, 202  
 - crimine internazionale: 131  
 - del mare: 271 ss.  
 - - da rifiuti: 272  
 - - cc.dd. fanghi rossi di Scarlino: 290 (n.),  
 316  
 - idrico: 134, 215  
 - prevenzione: 137  
 - - ordinanze cautelari: 247  
 - riciclo: 198  
 - rifiuti tossici e nocivi: 198  
 - termico: 215  
 - - competenza: 216  
 - transfrontaliero: 131  
 - verifica stato ambiente: 246

Italia Nostra: 262

Laboratori analisi: 149

Lazio: 153, 175, 203 (n.), 208

Legge:  
 - antismog: 16  
 - Merli: 16

Licenza edilizia: v. Concessione edilizia

Liguria: 51, 122, 176, 203 (n.), 208, 216  
 L. *Parsons, v. Ref. int.*

Lombardia: 99, 123, 176, 203 (n.), 208, 216,  
 238

Marche: 123

Mare: v. Acque

Marmitte catalitiche: 138

Migliore tecnologia disponibile: 315

Ministero ambiente: 89, 92, 136 s., 143, 147  
 s., 158, 160, 164, 169, 180, 189, 190, 196,  
 201, 203, 204, 205 (n.), 226, 228, 230,,  
 241 s., 243, 245, 247 s., 282, 297, 301, 304,  
 307, 325 ss.

Ministero beni culturali e ambientali: 10 ss.,  
 47, 61, 68, 122, 227, 273, 329

Ministero industria: 148 s., 241, 328

*mercato di analiti - politica  
 (ECONABEL: DL  
 6/7/93 n. 216  
 con in L.  
 9/8/93. n. 294)*

*GALASSO, 199*

- Ministero intervento straordinario nel Mezzogiorno: 192
- Ministero dei lavori pubblici: 164, 183, 186, 189, 190
- Ministero del lavoro: 328
- Ministero marina mercantile: 92, 166, 273, 327, 330
- Ministero per il coordinamento protezione civile; 201 (n.)
- Ministero Sanità: 141 s., 143, 146 s., 150, 164 s., 167 s., 169, 201, 202, 241, 242 s., 248, 327 s.
- Ministero dei trasporti: 327
- Misure cautelari: v. Provvedimenti cautelari e urgenti
- Molise: 176, 203 (n.)
- Notifica: Bellezze individue, notifica
- Nucleo operativo ecologico dell'Arma dei Carabinieri: 331
- Nulla osta: v. Bellezze naturali, Paesaggio  
*del settore, v. v. v.*
- Ordinanze: v. Provvedimenti cautelari  
**ORSEI (Parco marino), 889/1**
- Paesaggio: 13, 103 ss.  
 - competenze: 105 s., 108  
 - definizione: 104  
 - e ambiente: 105  
 - e beni ambientali: 106  
 - legge Galasso:  
 - - regime transitorio e definitivo: 116, 120  
 - misure di salvaguardia: 116 s., 118  
 - nulla osta: 116, 121 s.  
 - potere sostitutivo: 120, 123  
 - vigilanza: 122
- Parchi: 64, 77  
 - autotutela: 84  
 - competenze: 84, 327, 330  
 - costituzione: 79  
 - ente parco: 87  
 - fluviali e lacuali: 182  
 - indennizzo: 83 ss.
- interregionali: 88, 327  
 - legge-quadro: 79, 85, 86, 89 s.  
 - misure di salvaguardia: 89  
 - naturali  
 - nazionali: 79, 80, 86, 87 s.  
 - - interesse nazionale: 90 (n.)  
 - - istituzione: 79 (n.)  
 - - territorio: 80  
 - regionali: 80  
 - - decreto « Galasso »: 82  
 - - istituzione: 80 s. (n.), 87  
 - - piani generali: 80  
 - - piani territoriali di coordinamento: 80  
 - pubblici attrezzati: 80  
 - riserva di legge: 79, 90  
 - tutela giurisdizionale: 83  
 - vincolo di bellezza naturale: 83
- Parco del Ticino: 238
- Parte civile: 167, 273, 299 ss.  
 - associazioni ambientaliste: 273 (n.), 299, 301, 302 ss.  
 - legittimazione: 273 (n.), 282, 299 s.  
 - università agrarie: 300
- Piano comprensoriale: 82  
*di bacino: v. Surolo (cristallo e difesa)*
- Piano nazionale per la protezione civile: 329
- Piano paesistico: 15, 47, 62 s., 107, 115 s., 118, 120, 177
- Piano regolatore generale: 99, 121
- Piano territoriale di coordinamento: 80, 99
- Piano territoriale regionale: 82
- Piano urbanistico territoriale: 15, 63, 115 s., 118, 120, 121
- Piemonte: 92 (n.), 95, 99 s., 122, 152, 176, 209, 214, 238  
*Piombino, v. Azia*
- Prefetto: 243, 247
- Preparco: 83
- Presidente della giunta regionale: 202
- Presidenza del Consiglio dei ministri: 11, 185, 186, 190, 205, 227, 241, 246
- Programma pluriennale di attuazione: 118

Programmazione ambientale: 136  
 Provvedimenti cautelari e urgenti: 67, 139, 168, 202, 207 (n.), 310, 330; v. anche Danno all'ambiente, inibitoria  
 - competenza: 68  
 - definitività: 69  
 - durata: 69  
 - effetti: 69  
 - indennizzo: 70  
 - natura: 68  
 - presupposti: 67

Public interest actions: 251, 264

Puglia: 97, 177, 203 (n.), 209

Punti di vista: v. Belvedere

Raffinerie: 149

Rapporto Giannini: 325

Reati urbanistici: 76

Regioni e Province autonome: 132 s., 145, 164 s., 185, 186, 187, 190, 196, 203 s., 205 (n.), 212, 216, 227, 231, 232, 238, 328; v. anche singole Regioni.  
 - leale collaborazione con lo Stato: 108, 186 s., 246, 328

Rifiuti solidi e liquidi: 134  
 - autorizzazione: 197, 202, 204  
 - batterie: 207  
 - catasto e osservatorio: 206  
 - Comitato interministeriale: 200  
 - competenze: 196, 203, 327  
 - Comunità europea: 197  
 - consorzi nazionali obbligatori riciclaggio: 206  
 - contenimento: 203  
 - discariche:  
 - - autorizzazione: 200  
 - igiene del suolo: 195 ss.  
 - industriali e ospedalieri: 201  
 - liquami e fanghi: 156, 200  
 - materie prime secondarie: 206  
 - oli esausti: 207  
 - piani: 197, 205

*contenitori in plastica  
 p. 206*

- raccolta differenziata: 206  
 - radioattivi: 200  
 - sacchetti di plastica: 206  
 - smaltimento: 200, 202  
 - - albo imprese: 204 *v. ambiente*  
 - - fasi: 199  
 - - piani: 185 s.  
 - - tasse: 202  
 - sospensione giurisdizionale: 203  
 - speciali, 199, 200  
 - spedizione transfrontaliera: 204  
 - tossici e nocivi: 200, 201  
 - urbani: 199, 200 *v. ambiente, v. anche V.I.A. (non frontaliere)*  
 - veicoli a motore: 201  
 - *v. anche sanzioni*  
 Riserve marine: 92, 93, 328, 330

Riserve naturali: 77 90 s. (n.): v. anche Parchi  
 - integrali: 80  
 - orientate: 80  
 - parziali: 80

Sanzioni amministrative: v. Sanzioni pecuniarie  
 - bellezze naturali:  
 - - demolizione: 70  
 - impianti industriali:  
 - - chiusura: 243  
 - - sospensione: 243

Sanzioni pecuniarie  
 - aria: 153 s.  
 - impianti industriali: 243  
 - rifiuti: 202  
 - tutela bellezze naturali  
 - - alternative con la demolizione: 70  
 - - presupposto: 71  
 - - rapporti con sanzioni penali e civili: 73  
 - - soggetto passivo: 72

Sanzioni penali  
 - acqua: 161, 165  
 - bellezze naturali: 74  
 - - confisca: 76  
 - - disapplicazione: 75  
 - - elemento oggettivo del reato: 74  
 - - rapporto con sanzioni urbanistiche: 76  
 - mare: 272  
 - rifiuti: 202, 209 (n.)

*Riserve naturali industriali: v. Impianti industriali*

*- Consorzio allo  
 trattamento  
 delle acque  
 di rovvio e  
 lago del  
 mare  
 (L. 28/12/82 n.º  
 2208 in G.U.  
 14/3/82 n.º 62)*

- rumore: 212
- Sardegna: 99, 133, 174, 196
- Scarichi: v. Acque
- Scavi: 74
- Servizio geologico d'Italia: 191 (n.), 330
- Servizi tecnici nazionali: 190
  - comitato di ministri: 190, 331
- Servizio sanitario nazionale: 162, 165, 167, 169, 328
- Sicilia: 133, 152, 173, 196, 203 (n.), 208
- Silenzio-rifiuto: 67
- Sindaco: 141, 149, 162 (n.), 169, 202, 207 (n.)
- Singularità geologica: 5
- Sospensione dei lavori: v. Provvedimento cautelare
- Soprintendenza: 65, 73, 116
- Stelvio (parco nazionale): 80 s., 84
- Suolo: 133
  - assetto e difesa: 179 ss.
  - - - acque: 180
  - - - bacino idrografico: 183 s.
  - - - - autorità di bacino: 186, 188 ss., 191, 192
  - - - - approvazione: 186
  - - - - Consorzio idrico: 192
  - - - competenza: 180 s., 183, 184, 186 s., 188, 189
  - - - - ~~188, 189~~ : 182
  - - - ordinamento settoriale: 183
  - - - piani di bacino: 183 ss.
  - - - - contenuto: 184
  - - - - osservazioni: 186
  - - - - piani territoriali di settore: 184
  - - - - programmi triennali: 186
  - - - - vincoli: 185
  - - - - - durata e indennizzo: 185
  - - - - - rapporto con altri vincoli: 184 s.
  - inquinamento: v. Rifiuti
- Tasse ecologiche: 137; v. anche Rifiuti solidi; Acque
- Territorio
  - e paesaggio: 104
- Toscana: 51, 177, 209
- Trattati internazionali:
  - Carta dell'ONU: 131
  - Convenzioni di Bruxelles: 166 s. (n.), 271, 316
  - - - Protocollo di Londra: 272
  - Convenzione di Chicago: 214
  - Convenzione di Ginevra: 152
  - - - protocollo di Ginevra: 152
  - - - protocollo di Helsinki: 152
  - Convenzione di New York: 132
  - Convenzione di Ramsar: 93
  - Convenzione di Vienna: 152
  - - - protocollo di Montreal: 152
  - dichiarazione di Stoccolma: 1
  - Trattato NATO: 132
- Trentino-Alto Adige: 133, 152, 196, 207
- Trento: 153, 173, 238
- Umbria: 52, 123, 177, 209
- Urbanistica: 132
  - e ambiente: 132
  - e bene ambientale, culturale: 10, 21 s., 37, 63 s.
  - e boschi: 99
  - e difesa del suolo: 182, 184 s.
  - e paesaggio: 104, 107
- Valle d'Aosta: 99, 133, 174, 196, 203 (n.), 207, 214
- Valutazione di impatto ambientale (VIA): 139, 203, 210 (n.), 219 ss., 239, 242, 320
  - competenza: 220, 227, 231, 232, 237, 329
  - comunità europea: 221 ss.
  - e autorizzazioni specifiche: 224, 237
  - e pianificazione territoriale: 235
  - giudizio conclusivo: 231
  - istruttoria: 230
  - opere soggette: 226, 228
  - procedimento: 227
  - progetto di massima: 229
  - studio di impatto: 229 s.
  - termini: 227
  - ~~more~~
- Veicoli a motore: 150

v. anche →  
 servizi  
 terreni  
 (maestri)

rifiuti tossici e nocivi: 202