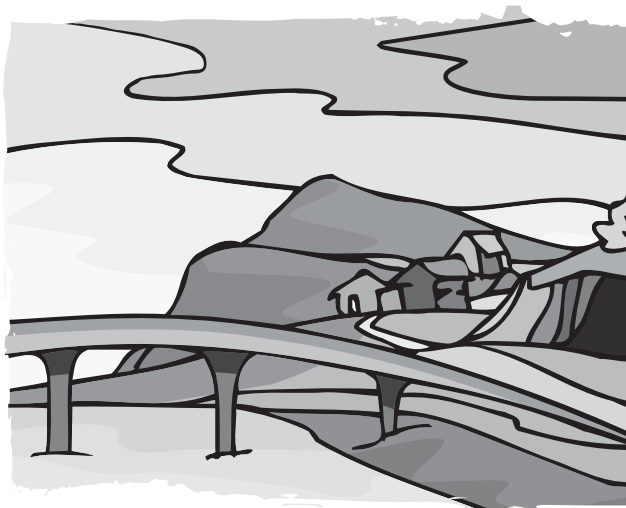


Massimo Aleo

# VALUTAZIONI AMBIENTALI

LE PROCEDURE DI VAS, VIA, AIA E VI  
NEL GOVERNO DEL TERRITORIO



SCHEMI-BASE DI ATTI, DOCUMENTI ED ELABORATI  
INERENTI ALLE PROCEDURE DI VALUTAZIONE AMBIENTALE  
E REPERTORIO DISCIPLINARE DI RIFERIMENTO

**CD-ROM INCLUSO**

CON OLTRE 30 SCHEMI-BASE DI ATTI,  
DOCUMENTI ED ELABORATI  
E CON REPERTORIO DISCIPLINARE

**GRAFILL**

Massimo Aleo

**VALUTAZIONI AMBIENTALI**

Le procedure di VAS, VIA, AIA e VI nel governo del territorio

ISBN 13 978-88-8207-390-9

EAN 9 788882 073909

Manuali, 91

Prima edizione, maggio 2010

Aleo, Massimo <1963->

Valutazioni ambientali : le procedure di VAS, VIA, AIA e VI nel governo del territorio / Massimo Aleo. - Palermo : Grafill, 2010.

(Manuali : 91)

ISBN 978-88-8207-390-9

1. Pianificazione territoriale.

344.45046 CDD-22

SBN Pal0226513

CIP - Biblioteca centrale della Regione siciliana "Alberto Bombace"

© **GRAFILL S.r.l.**

Via Principe di Palagonia, 87/91 - 90145 Palermo

Telefono 091/6823069 - Fax 091/6823313

Internet <http://www.grafill.it> - E-Mail [grafill@grafill.it](mailto:grafill@grafill.it)

Finito di stampare nel mese di maggio 2010

presso **Officine Tipografiche Aiello & Provenzano S.r.l.** Via del Cavaliere, 93 - 90011 Bagheria (PA)

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge.

Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.

# INDICE

<b>PRESENTAZIONE</b> .....	p.	11
----------------------------	----	----

## PARTE PRIMA

### INTRODUZIONE ALL'ARGOMENTO

<b>1. LA QUESTIONE AMBIENTALE NEL GOVERNO DEL TERRITORIO</b> .....	"	15
<b>1.1.</b> Dal diritto all'ambiente al diritto al risarcimento ambientale .....	"	16
<b>1.2.</b> Il complicato rapporto tra interessi ambientali e processi economici delle trasformazioni territoriali .....	"	18
<b>1.3.</b> Il duplice problema della sostenibilità e gestione degli effetti ambientali dovuti allo sviluppo .....	"	18
<b>1.4.</b> VAS e VIA: due diversi strumenti di gestione delle questioni ambientali .....	"	20
<b>1.5.</b> Il problema della <i>governance</i> dei processi decisionali connessi all'uso del territorio .....	"	21
<b>1.6.</b> Processi decisionali partecipativi .....	"	23
<b>1.6.1.</b> Uno strumento per la governance del processo decisionale: la conferenza di servizi .....	"	25
<b>1.7.</b> Il nuovo Codice dell'Ambiente .....	"	26
 <b>2. AMBITI DELLA TUTELA AMBIENTALE</b> .....	"	29
<b>2.1.</b> Beni ambientali e paesaggistici .....	"	30
<b>2.2.</b> Beni culturali .....	"	31
<b>2.3.</b> Aree naturali protette .....	"	32
<b>2.4.</b> Tutela dell'aria .....	"	33
<b>2.5.</b> Tutela delle acque .....	"	34
<b>2.6.</b> Difesa del suolo .....	"	35
<b>2.7.</b> Rifiuti .....	"	35
<b>2.8.</b> Tutela dal rumore.....	"	37
<b>2.9.</b> Protezione dall'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici .....	"	38
<b>2.10.</b> Rischio sismico .....	"	39

2.11.	Elevato rischio ambientale .....	p.	40
2.12.	Rischio di incidente rilevante .....	"	40
<b>3.</b>	<b>L'ORGANIZZAZIONE DEGLI ASSETTI TERRITORIALI .....</b>	"	42
3.1.	Dall'urbanistica razionalista alle "buone pratiche" .....	"	43
3.2.	Strumenti urbanistici di livello territoriale o d'area vasta .....	"	45
3.2.1.	Piani territoriali di coordinamento .....	"	45
3.2.2.	Piani regolatori intercomunali .....	"	46
3.2.3.	Piani paesistici e piani paesaggistici .....	"	46
3.2.4.	Piani comprensoriali .....	"	47
3.2.5.	Piani urbanistici delle Comunità montane .....	"	47
3.2.6.	Piani urbanistici regionali .....	"	48
3.2.7.	Piani territoriali di coordinamento delle province .....	"	48
3.2.8.	Piani urbanistici delle aree metropolitane .....	"	48
3.3.	Strumenti urbanistici di livello locale .....	"	48
3.3.1.	Vincoli e zonizzazione negli strumenti urbanistici di livello comunale .....	"	49
3.3.2.	Opere di urbanizzazione .....	"	50
3.3.3.	Piano regolatore comunale .....	"	50
3.3.4.	Regolamento edilizio .....	"	51
3.3.5.	Programma di fabbricazione .....	"	52
3.3.6.	Il piano strutturale .....	"	52
3.3.7.	Il piano operativo .....	"	52
3.4.	Strumenti urbanistici attuativi .....	"	53
3.4.1.	Piani particolareggiati .....	"	53
3.4.2.	Piani di lottizzazione .....	"	53
3.4.3.	Comparto edificatorio .....	"	54
3.4.4.	Piani per l'edilizia economica e popolare .....	"	54
3.4.5.	Piani per insediamenti produttivi .....	"	55
3.4.6.	Piani di recupero del patrimonio edilizio .....	"	55
3.4.7.	Programmi pluriennali di attuazione .....	"	56
3.5.	Strumenti urbanistici di settore .....	"	56
3.5.1.	Piani per le aree e i nuclei di sviluppo industriale .....	"	56
3.5.2.	Piani di bacino e Piani stralcio di bacino (PAI) .....	"	57
3.5.3.	Pianificazione dei trasporti .....	"	57
3.5.4.	Pianificazione dell'urbanistica commerciale .....	"	58
3.5.5.	Piani dei parchi .....	"	58
3.5.6.	Piano parcheggi .....	"	59
3.5.7.	Piani urbani del traffico .....	"	59
3.5.8.	Piani di gestione dei siti di Natura 2000 .....	"	59
3.5.9.	Sistema di gestione ambientale e piano di gestione ambientale .....	"	59
3.5.10.	Piani regolatori dei porti .....	"	60

3.6.	Sistema infrastrutturale .....	p.	60
3.7.	Insediamiento di attività produttive .....	"	61

## PARTE SECONDA

**PROCEDURE DI VALUTAZIONE AMBIENTALE**

<b>4.</b>	<b>VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA (VAS)</b> .....	"	65
4.1.	Obiettivi della VAS .....	"	66
4.2.	Piani e programmi assoggettati .....	"	67
4.3.	Piani e programmi sottoposti a verifica di assoggettabilità ( <i>screening</i> ) .....	"	68
4.4.	Piani e programmi esclusi .....	"	69
4.5.	Sistema di attori e competenze .....	"	70
4.6.	La procedura di valutazione .....	"	71
4.6.1.	Verifica di assoggettabilità ( <i>screening</i> ) .....	"	72
4.6.2.	Elaborazione del rapporto ambientale .....	"	74
4.6.3.	Consultazione .....	"	77
4.6.4.	Valutazione del rapporto ambientale ed esiti delle consultazioni .....	"	78
4.6.5.	Decisione .....	"	78
4.6.6.	Informazione sulla decisione .....	"	78
4.6.7.	Monitoraggio .....	"	79
4.7.	Aspetti di semplificazione amministrativa .....	"	79
4.7.1.	Rapporti tra gli attori della procedura .....	"	79
4.7.2.	Misure di coordinamento tra VAS e VIA .....	"	80
4.7.3.	Misure di coordinamento tra VAS e VI .....	"	80
4.8.	Approfondimento: il cronoprogramma VAS .....	"	80
4.9.	Approfondimento: le varie tipologie di rapporto preliminare .....	"	81
4.10.	Approfondimento: mancato rispetto delle procedure VAS .....	"	82
4.11.	Riferimenti normativi .....	"	83
<b>5.</b>	<b>VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE (VIA)</b> .....	"	84
5.1.	Premessa: la nozione di impatto ambientale .....	"	85
5.2.	Obiettivi della VIA .....	"	86
5.3.	Progetti assoggettati .....	"	86
5.4.	Progetti sottoposti a verifica .....	"	87
5.5.	Progetti esclusi .....	"	88
5.6.	Il sistema di attori e competenze .....	"	89
5.7.	La procedura di valutazione .....	"	90
5.7.1.	Verifica di assoggettabilità ( <i>screening</i> ) .....	"	91
5.7.2.	Definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale .....	"	93

5.7.3.	Presentazione e pubblicazione del progetto.....	p.	97
5.7.4.	Consultazioni.....	~	98
5.7.5.	Valutazione dello studio ambientale e degli esiti delle consultazioni .....	~	99
5.7.6.	Decisione .....	~	100
5.7.7.	Informazione sulla decisione .....	~	101
5.7.8.	Monitoraggio .....	~	101
5.8.	Aspetti di semplificazione amministrativa .....	~	102
5.8.1.	Rapporti tra gli attori della procedura.....	~	102
5.8.2.	Misure di coordinamento tra VIA e VAS .....	~	102
5.8.3.	Misure di coordinamento tra VIA e AIA .....	~	103
5.8.4.	Misure di coordinamento tra VIA e VI.....	~	103
5.9.	Approfondimento: il cronoprogramma VIA .....	~	104
5.10.	Approfondimento: gli oneri istruttori .....	~	104
5.11.	Approfondimento: mancato rispetto delle procedure VIA.....	~	105
5.12.	Riferimenti normativi .....	~	106
<b>6.</b>	<b>VALUTAZIONE DI INCIDENZA AMBIENTALE (VI)</b> .....	~	107
6.1.	Premessa: la rete Natura 2000 .....	~	108
6.1.1.	Zone di protezione speciale (ZPS).....	~	110
6.1.2.	Siti di importanza comunitaria (pSIC e SIC).....	~	111
6.1.3.	Zone speciali di conservazione (ZSC) .....	~	111
6.1.4.	Misure di conservazione dei siti di Natura 2000 .....	~	111
6.2.	Caratteri della VI .....	~	112
6.3.	Il sistema di attori e competenze .....	~	113
6.4.	Impostazione normativo-disciplinare .....	~	114
6.5.	Approfondimento: il cronoprogramma VI .....	~	115
6.6.	Approfondimento: il giudizio sulla significatività degli effetti.....	~	115
6.7.	Approfondimento: mancato rispetto delle procedure VI.....	~	116
6.8.	Riferimenti normativi .....	~	116
<b>7.</b>	<b>AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE (AIA)</b> .....	~	118
7.1.	Obiettivi dell'AIA.....	~	121
7.2.	Progetti assoggettati.....	~	121
7.3.	Il sistema di attori e competenze .....	~	122
7.4.	La procedura .....	~	123
7.5.	Controlli e monitoraggio .....	~	125
7.6.	Approfondimento: le autorizzazioni assorbite nell'AIA .....	~	126
7.7.	Approfondimento: cronoprogramma AIA .....	~	127
7.8.	Approfondimento: il concetto di "migliori tecniche disponibili" ...	~	127
7.9.	Approfondimento: mancato rispetto della normativa AIA.....	~	128
7.10.	Riferimenti normativi .....	~	129

PARTE TERZA  
**LABORATORIO**

<b>8.</b>	<b>LA VAS DEI PIANI URBANISTICI</b> .....	p.	133
	8.1. Il rapporto preliminare .....	"	134
	8.1.1. Impostazione metodologica per la redazione del rapporto preliminare.....	"	134
	8.1.2. Contenuti del rapporto preliminare.....	"	136
	8.2. Il Rapporto Ambientale del piano .....	"	137
	8.2.1. Impostazione metodologica per la redazione del RA .....	"	137
	8.2.2. Contenuti del RA .....	"	139
	8.2.3. La sintesi non tecnica.....	"	140
	8.3. Il piano di monitoraggio .....	"	140
	8.3.1. Impostazione metodologica per la redazione del documento .....	"	141
	8.3.2. Contenuti del piano di monitoraggio .....	"	141
	8.4. Piano di <i>governance</i> per la formazione di un PRG ambientalmente sostenibile.....	"	141
<b>9.</b>	<b>LA VIA DI PROGETTO</b> .....	"	143
	9.1. La relazione di verifica preliminare .....	"	144
	9.1.1. Contenuti della relazione di verifica .....	"	145
	9.2. Lo Studio di Impatto Ambientale .....	"	146
	9.2.1. Indirizzi metodologici per la redazione del SIA.....	"	146
	9.2.2. Contenuti del SIA .....	"	151
<b>10.</b>	<b>LA VI DI PIANI E PROGETTI</b> .....	"	154
	10.1. Indirizzi metodologici per la redazione dello studio di incidenza .....	"	154
	10.2. Il rapporto preliminare di verifica .....	"	155
	10.3. Lo studio di incidenza .....	"	156
	10.3.1. Contenuti dello studio di incidenza .....	"	157
	10.3.2. Analisi delle possibili soluzioni alternative .....	"	159
	10.3.3. Definizione delle misure di compensazione .....	"	160

PARTE QUARTA  
**FORMULARIO**

<b>FORMULARIO VAS</b> .....		"	163
<b>■ Modello 1</b>			
	Trasmissione del rapporto preliminare all'autorità competente.....	"	163

■ <b>Modello 2</b>	Avviso pubblico di verifica di assoggettabilità .....	p.	164
■ <b>Modello 3</b>	Avviso pubblico di avvio del procedimento VAS .....	~	165
■ <b>Modello 4</b>	Modello di convocazione della Conferenza di servizi .....	~	166
■ <b>Modello 5</b>	Struttura indice di rapporto preliminare .....	~	167
■ <b>Modello 6</b>	Struttura indice di rapporto ambientale .....	~	168
■ <b>Modello 7</b>	Struttura indice di sintesi non tecnica del rapporto ambientale .....	~	170
■ <b>Modello 8</b>	Trasmissione del PP e del RA all'autorità competente .....	~	171
■ <b>Modello 9</b>	Comunicazione del PP e del RA ai soggetti competenti in materia ambientale e al pubblico interessato .....	~	172
■ <b>Modello 10</b>	Avviso di pubblicità .....	~	174
■ <b>Modello 11</b>	Osservazione/obiezione/suggerimento .....	~	175
■ <b>Modello 12</b>	Parere motivato.....	~	176
■ <b>Modello 13</b>	Nota di trasmissione del parere motivato all'autorità procedente .....	~	177
■ <b>Modello 14</b>	Avviso pubblico di emissione del parere motivato .....	~	178
■ <b>Modello 15</b>	Struttura indice di dichiarazione di sintesi.....	~	179
<b>FORMULARIO VIA</b> .....		~	180
■ <b>Modello 16</b>	Istanza di verifica ambientale.....	~	180
■ <b>Modello 17</b>	Avviso sintetico di pubblicazione .....	~	181
■ <b>Modello 18</b>	Provvedimento di esclusione/assoggettamento .....	~	182
■ <b>Modello 19</b>	Struttura indice di Studio di Impatto Ambientale .....	~	183
■ <b>Modello 20</b>	Struttura indice di sintesi non tecnica dello Studio di Impatto Ambientale .....	~	186

■ <b>Modello 21</b>		
Istanza di VIA .....	p.	188
■ <b>Modello 22</b>		
Avviso pubblico .....	"	189
■ <b>Modello 23</b>		
Giudizio di compatibilità ambientale .....	"	190
■ <b>Modello 24</b>		
Osservazione/obiezione/suggerimento .....	"	192
■ <b>Modello 25</b>		
Trasmissione del progetto ai soggetti competenti .....	"	193
■ <b>Modello 26</b>		
Richiesta di accesso ai documenti amministrativi .....	"	194
■ <b>Modello 27</b>		
Richiesta di accesso alle informazioni ambientali ai sensi del D.Lgs. n. 195/2005 .....	"	195
<b>FORMULARIO VI</b> .....	"	196
■ <b>Modello 28</b>		
Struttura indice di rapporto preliminare di incidenza .....	"	196
■ <b>Modello 29</b>		
Struttura indice di studio di incidenza .....	"	197
■ <b>Modello 30</b>		
Istanza VI di un piano/progetto .....	"	199
■ <b>Modello 31</b>		
Richiesta della VI .....	"	200

## APPENDICE DISCIPLINARE

<b>NORMATIVA VAS-VIA</b> .....	"	203
■ <b>Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152</b>		
<i>Norme in materia ambientale (stralcio)</i> .....	"	203
■ <b>Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4</b>		
<i>Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo     3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale (stralcio)</i> .....	"	226
■ <b>Legge 7 agosto 1990, n. 241</b>		
<i>Nuove norme sul procedimento amministrativo (stralcio)</i> .....	"	238
■ <b>Direttiva 42/2001/CE 27 giugno 2001</b>		
<i>Concernente la valutazione degli effetti di determinati     piani e programmi sull'ambiente</i> .....	"	245

■ <b>Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 dicembre 1988</b> <i>Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'articolo 6, legge 8 luglio 1986, n. 349, adottate ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988, n. 377</i> .....	p.	255
■ <b>Decreto Ministeriale 1 aprile 2004</b> <i>Linee guida per l'utilizzo dei sistemi innovativi nelle valutazioni di impatto ambientale</i> .....	~	270
<b>NORMATIVA VI</b> .....	~	286
■ <b>Ministero dell'Ambiente</b> <b>Decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357</b> <i>Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche</i> .....	~	286
<b>NORMATIVA AIA</b> .....	~	335
■ <b>Direttiva 2008/1/CE 15 gennaio 2008</b> <i>Sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (versione codificata) – Testo rilevante ai fini del SEE</i> .....	~	335
■ <b>Decreto Legislativo 18 febbraio 2005, n. 59</b> <i>Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento</i> .....	~	358
□ <b>GUIDA ALL'INSTALLAZIONE E ALL'USO DEL SOFTWARE</b> .....	~	380
Contenuti del CD-ROM allegato .....	~	380
Requisiti minimi hardware e software .....	~	380
Richiesta della "password utente" .....	~	380
Procedura per l'installazione del software .....	~	380
Procedura per la registrazione del software .....	~	381
Procedura per l'utilizzo del software .....	~	381
□ <b>BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE</b> .....	~	384
□ <b>LICENZA D'USO DEL SOFTWARE ALLEGATO</b> .....	~	391
□ <b>SCHEDA DI REGISTRAZIONE</b> .....	~	392

## PRESENTAZIONE

Le politiche di sviluppo e di trasformazione territoriale più recenti se, per un verso, continuano sostanzialmente a riferirsi sempre allo stesso quadro normativo, che è quello che definisce la famiglia di strumenti urbanistici codificata nella Legge n. 1150/1942, per l'altro s'inseriscono nel contesto di uno scenario culturale profondamente mutato rispetto a prima.

Alcuni principi, come quelli di garanzia di risultato delle scelte di pianificazione, *soft regulation*, perequazione distributiva, percorsi negoziali, concorrenza ed evidenza pubblica, hanno sostituito quelli di prescrizione, precetto, *zoning*, esproprio.

Tra le istanze maggiormente condizionanti le odierne politiche urbane e territoriali, vi sono quelle che concernono la salvaguardia delle risorse ambientali (aria, acqua, suolo, ecosistema, paesaggio, cultura, ecc.). Esse infatti, in quanto beni comuni, costituiscono un patrimonio collettivo fondamentale da non disperdere ma, anzi, da tutelare e valorizzare secondo i principi dello "sviluppo sostenibile".

Il concetto di "ambiente", quindi, concentra in sé tutta una molteplicità di beni e di interessi meritevoli di particolare salvaguardia. Beni e interessi tuttavia eterogenei, frammentati e differenziati, non riconducibili a formulazioni generiche, globalizzanti e omnicomprensive.

A proposito del complicato rapporto tra ambiente e pianificazione territoriale non va sottaciuto il fatto che se, da un lato, quest'ultima manca tuttora dell'attesa organica riforma nazionale, dall'altro ha comunque seguito, negli ultimi due decenni, un percorso evolutivo particolarmente spinto nel modo di relazionarsi con le innumerevoli questioni di matrice ambientale.

Questo grande processo è stato innescato e favorito dalla riforma in chiave federalista del Titolo V della Costituzione, motivo per cui la sede privilegiata di tutte le innovazioni è stata individuata, quasi con naturalezza, nel governo del territorio, materia attribuita alla competenza delle Regioni. E così ritroviamo le procedure di valutazione ambientale praticamente in tutte le legislazioni regionali emanate in materia di pianificazione degli usi dei suoli, dato che già prima del recepimento nazionale della Direttiva comunitaria n. 2001/42/CE, avvenuto con il D.Lgs. n. 152/2006 e il successivo correttivo D.Lgs. n. 4/2008, in molte Regioni (Toscana, Umbria, Piemonte, Emilia Romagna, ecc.) erano state introdotte procedure di valutazione ambientale di progetti nonché di politiche, piani e programmi.

Le recenti disposizioni del Codice dell'ambiente hanno ora reso indissolubili le procedure di valutazione ambientale dalle procedure di valutazione tecnica finalizzate all'approvazione di determinati progetti e di tutte le forme di strumenti o programmi urbanistici di tipo generale.

Tutto ciò comporta, inevitabilmente, sensibili ricadute anche sotto il profilo dell'aggiornamento formativo/conoscitivo nel mondo delle professioni tecniche.

Questo testo si propone pertanto come ausilio e compendio strumentale per i tecnici che quotidianamente operano sul territorio.

Lo sviluppo del tema si articola attraverso un percorso logico suddiviso in quattro passaggi che corrispondono alle quattro parti del libro.

La prima, di natura chiaramente introduttiva, ripercorre sinteticamente i principali temi che connettono in maniera sempre più stringente e intima questione ambientale e governo del territorio. Essa, quindi, costituisce una sorta di analisi di contesto necessaria per individuare il quadro di riferimento su cui si innestano le procedure di valutazione ambientale.

La seconda sezione è costituita dalla rassegna delle procedure valutative ambientali (VAS, VIA, VI, AIA) cui possono essere sottoposti piani e i programmi di governo del territorio nonché i progetti di singoli interventi capaci di produrre effetti significativi sull'ambiente.

Nella terza, che abbiamo definito di *laboratorio*, sono quindi annotate alcune linee guida, a livello applicativo, desunte dallo sviluppo dei principali modelli metodologici, utili per la comprensione dell'impostazione e compilazione degli studi ambientali.

La quarta e ultima parte contiene infine gli annessi: innanzi tutto un formulario contenente gli schemi-traccia per la predisposizione dei principali atti, documenti ed elaborati inerenti alle varie procedure di valutazione ambientale; quindi, il repertorio disciplinare di riferimento che si caratterizza, a conferma dell'attualità e modernità degli argomenti trattati nel testo, per la prevalenza dei richiami alla normativa comunitaria. Tutto il materiale della quarta parte costituisce anche il contenuto del CD-ROM allegato.

PARTE PRIMA  
**INTRODUZIONE ALL'ARGOMENTO**



## CAPITOLO 1

**LA QUESTIONE AMBIENTALE  
NEL GOVERNO DEL TERRITORIO**

La questione ambientale, nella sua duplice accezione di tutela del patrimonio naturale e di riduzione dell'inquinamento, ha avuto una notevole evoluzione nella sensibilità collettiva europea e italiana negli ultimi tre-quattro decenni.

Il rispetto dell'ambiente da una parte – ambiente inteso come l'ambito terrestre, acquatico e aereo interessato dai comportamenti dell'uomo – e, dall'altra, la lotta all'inquinamento – il fenomeno derivante dal superamento di determinati limiti di tollerabilità predeterminati con riferimento all'oggetto dell'inquinamento stesso (dell'aria, del suolo, delle acque, da rifiuti, ecc.) – sono oggi considerati bisogni primari della collettività.

L'essenza di questo concetto risulta ancor più marcata ricordando una definizione normativa abbastanza recente di inquinamento che identifica il fenomeno come “l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore nell'aria, nell'acqua o nel suolo, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento di beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi”<sup>1</sup>.

Dopo una prima fase, anni '50 e '60 del secolo scorso, in cui le esigenze di controllo degli effetti sull'ambiente delle attività umane erano gestite in maniera indiretta perché demandate alle singole normative di settore (industria, commercio, infrastrutture, ecc.), solo dagli anni '70 del Novecento si è andato delineando un *corpus* disciplinare finalizzato direttamente alla protezione dei beni ambientali.

La maggior parte delle normative speciali in questa materia emanate nel nostro paese dal 1975 in poi costituisce attuazione di direttive comunitarie. Tra le più recenti e interessanti si distingue la 2004/35/CE relativa alle responsabilità in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, che istituisce un quadro disciplinare innovativo sulla responsabilità ambientale basato sul principio “chi inquina paga”<sup>2</sup>.

La normativa sulla tutela dell'ambiente si è quindi formata, in primo luogo, attraverso l'emanazione di una variegata mole (in quanto tale non certo contraddistinta da organicità) di specifiche leggi ecologiche e, in generale, per la difesa dall'inquinamento. Con la promulgazione del recente Codice dell'ambiente (D.Lgs. n. 152/2006 e successivi correttivi), oltre a definire le procedure di valutazione ambientale di piani, programmi e progetti (VAS e VIA), accogliendo le istanze di quanti ritenevano ormai improcrastinabile una inversione di tendenza in senso unificatore, si è pertanto cercato in

<sup>1</sup> Articolo 2, I comma, lettera b), D.Lgs. n. 59/2005.

<sup>2</sup> Il “*polluter pays principle*” è stato delineato con il regolamento CE 1260/1999.

via prioritaria di provvedere al riordino, all'organizzazione, al coordinamento e alla semplificazione del complessivo quadro disciplinare.

Dopo anni trascorsi alla ricerca di organicità e unità del quadro normativo, il D.Lgs. n. 152/2006 (e successivi correttivi), in attuazione della Legge n. 308/2004, quindi riordina e disciplina in particolare le materie riguardanti:

- le procedure relative alla valutazione ambientale strategica (VAS), alla valutazione d'impatto ambientale (VIA) e all'autorizzazione ambientale integrata (AIA), nella parte seconda<sup>3</sup>;
- la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione, la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche, nella parte terza<sup>4</sup>;
- la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati, nella parte quarta<sup>5</sup>;
- la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera, nella parte quinta;
- la tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente, nella parte sesta.

### ▼ 1.1. Dal diritto all'ambiente al diritto al risarcimento ambientale

I beni ambientali, per il fatto di costituire un insieme di beni eterogeneo e non omologabile, sono sempre stati disciplinati da atti normativi distinti, spesso di difficile coordinamento, a volte sovrapposti. Questo pur considerando, come abbiamo appena riferito, l'emanazione del D.Lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente) che pure ha operato nel senso di una importante unificazione e semplificazione.

Nel sistema legislativo italiano, infatti, sotto il profilo della dottrina, alcuni Autori hanno individuato una sostanziale tripartizione di competenze all'interno del multiforme panorama normativo che riguarda l'ambiente<sup>6</sup>:

- quella che attiene alla disciplina dei beni pubblici paesaggio e beni culturali;
- la tutela ecologica, intesa come difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua;
- infine, l'ambito dell'attività umana di pianificazione e controllo urbanistico.

Se in precedenza è stato quindi possibile definire la nozione di ambiente dal punto di vista fisico, in modo abbastanza netto, come l'ambito terrestre, acquatico e aereo interessato dai comportamenti dell'uomo, certamente più arduo è darne una definizione giuridica, non potendosi ravvisare nell'ambiente un bene giuridico unitario.

Questo non ne ha impedito la tutela costituzionale, *ab origine* ricavabile da più disposizioni<sup>7</sup> che, complessivamente hanno consegnato all'ambiente il ruolo di "bene primario" e di "valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività"<sup>8</sup>; nonché, in epoca recente, attraverso il precetto espresso dal novellato articolo 117, II comma, lettera s), in base al quale "lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di tutela del-

<sup>3</sup> Parte integralmente riformata con il D.Lgs. n. 4/2008 entrato in vigore il 13 febbraio 2008.

<sup>4</sup> Parte modificata con il D.Lgs. n. 4/2008.

<sup>5</sup> Parte modificata con il D.Lgs. n. 4/2008.

<sup>6</sup> *Inter alias*, M.S. Giannini in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1973, I, 15.

<sup>7</sup> Tutela del paesaggio e patrimonio storico-artistico, articolo 9, II comma; tutela della salute, articolo 32, I comma; limiti dell'iniziativa privata, articolo 41, II comma.

<sup>8</sup> Sentenza Corte Costituzionale n. 617 del 1987.