

DIRITTO E AMBIENTE

2

Direttore

Giovanni CORDINI
Università degli Studi di Pavia

Comitato scientifico

Carlo DESIDERI
Consiglio Nazionale delle Ricerche

Paolo FOIS
Professore Ordinario
Università degli Studi di Sassari

Carlo Alberto GRAZIANI
Professore Ordinario
Università degli Studi di Siena

Sergio MARCHISIO
Professore Ordinario
"Sapienza" Università Di Roma

Vladimir PASSOS DE FREITAS
Magistrato
Brasile

Amedeo POSTIGLIONE
Direttore ICEF (International Court of the Environment Foundation)
Presidente on. della Corte di Cassazione

Alfred REST
Full Professor of International Law
Università di Colonia

Comitato redazionale

Emma IMPARATO

Angelo PAVESI

Guido SALA CHIRI

Alessandro VENTURI

DIRITTO E AMBIENTE

La collana "Diritto e Ambiente" intende offrire al lettore opere monografiche e studi collettivi che trattano i profili giuridici delle questioni ambientali da differenti angolazioni disciplinari. Da un lato l'ordito del diritto ambientale si delinea attraverso ricostruzioni della dottrina, della legislazione e degli apporti giurisprudenziali. Dall'altro vi sono studi che consentono lo svolgimento di aspetti fondamentali per comprenderne la struttura, come i testi dedicati ai principi, quelli che mettono a confronto, con metodo comparato, i vari ordinamenti, quelli che dedicano attenzione ad uno specifico settore dell'ambiente. Di fronte ad un quadro prospettico di tale ampiezza e consistenza ci si deve chiedere se emerge un filo conduttore, se è possibile indicare una traccia da seguire anche allo scopo di orientamento e di stimolo per ulteriori svolgimenti. Penso che questo si possa trovare nell'idea per cui l'ambiente, per gli uomini, costituisce una condizione di esistenza e la qualità ambientale una esigenza a cui si collega la vita stessa dell'uomo sulla Terra.

In copertina:

Paesaggio con sole nascente, Vincent Van Gogh, olio su tela, Saint-Rémy, 1889.

Riproduzione di Tito Livio Mancusi © www.vangoghgallery.it

Lezioni di diritto dell'ambiente

a cura di
Rosa Rota



Copyright © MMXII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/ A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-5202-0

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

II edizione: ottobre 2012

Indice

11 Prefazione alla seconda edizione

Angelo Spena

13 Prefazione alla prima edizione

Angelo Spena

15 Linee guida allo studio della disciplina

Rosa Rota

21 Capitolo I

Introduzione al diritto dell'ambiente

Rosa Rota

1. La tutela dell'ambiente come principio e "categoria", 21 – 1.1. *Premessa*, 21 – 1.2. *La nozione giuridica di ambiente: la difficile definizione dell'oggetto*, 24 – 1.3. *Segue: il tracciato evolutivo della tutela ambientale. Le posizioni dottrinali e giurisprudenziali. Dalla concezione tripartita alla concezione unitaria*, 29 – 1.4. *L'ambiente come "categoria"*, 37 – 1.5. *La visione "integrata" della tutela ambientale nel quadro normativo: i "principi" dell'azione ambientale e dello sviluppo sostenibile nel decreto legislativo n. 4/08.*, 40 – 2. *Ambiente e governo del territorio*, 48 – 2.1. *L'intreccio delle nozioni e l'integrazione delle tutele*, 48 – 2.2. *Il profilo pianificatorio: il paesaggio tra ambiente e territorio.*, 56 – 2.3. *La Valutazione Ambientale Strategica come sintesi tra la tutela ambientale e la programmazione territoriale*, 61.

65 Capitolo II

Il diritto per l'ambiente nella normativa internazionale, europea e italiana
Vittorio Capuzza

1. *Gli Organismi internazionali e l'interesse per l'ambiente: ONU, FAO, OMS, UNESCO*, 65 – 1.1. *Le principali Convenzioni internazionali sull'ambiente*, 71 – 1.2. *Le norme del diritto europeo: dal Trattato di Roma ai regolamenti e direttive comunitarie self-executing. Cenni sul rapporto con le norme interne*, 75 – 2. *I principi del diritto dell'ambiente.*, 79 – 3. *Il Codice dell'ambiente: principi in materia ambientale*, 86 – 4. *Ambiente e contratti pubblici: cenni sulle novità europee e nazionali*, 89 – 4.1. *Generalità*

sulla normativa dei contratti pubblici, 89 – 4.2. *I riferimenti all'ambiente nel Codice degli appalti pubblici*, 92.

97 **Capitolo III**

Gli strumenti del diritto dell'ambiente: i procedimenti ambientali
Alessandro Chiauzzi

1. La valutazione di impatto ambientale: origini e funzione, 98 – 1.1. *La procedura di V.I.A. nella Comunità Europea*, 105 – 2. Il quadro normativo della V.I.A. nazionale: disciplina della V.I.A. dalla legge n. 349/86 al d.lgs. 152/06 ed i successivi interventi normativi di riforma, 110 – 2.1. *Le fasi procedurali della V.I.A. nazionale*, 118 – 2.2. *Interventi correttivi e semplificazione del procedimento di base: la V.I.A. e la conferenza di servizi*, 126 – 2.2.1. *La V.I.A. e la disciplina originaria della conferenza di servizi nella legge n. 241/90*, 126 – 2.2.2. (Segue): *le ulteriori innovazioni con la legge n. 127/97 e la legge n. 340/00*, 128 – 2.2.3. *Quali prospettive per la V.I.A. dopo la legge n. 15/05, di riforma del procedimento amministrativo, ed il decreto-legge n. 78/2010?*, 132 – 3. *Le rinnovate difficoltà di qualificare giuridicamente la V.I.A.: mero parere o procedimento autonomo?*, 137 – 4. *L'interesse ambientale nella fase di pianificazione del territorio: la valutazione ambientale strategica*, 148 – 5. *L'autorizzazione integrata ambientale*, 157.

161 **Capitolo IV**

La responsabilità per danno ambientale
Alessia Di Caprio

1. Origine ed evoluzione della disciplina sul danno ambientale: la previgente normativa *ex art. 18* della legge n. 349/86, 161 – 2. *Danni risarcibili: danno patrimoniale e danno non patrimoniale*, 168 – 3. *Soggetti legittimati: in particolare, le associazioni ambientaliste*, 174 – 3.1. *I poteri delle associazioni ambientaliste nell'attuale regime normativo*, 181 – 4. *La direttiva 2004/35/CE*, 184 – 5. *La disciplina sul danno ambientale secondo il d.lgs. n. 152/2006: il regime del doppio binario*, 188 – 5.1. *La procedura amministrativa*, 194 – 5.2. *La procedura giurisdizionale*, 196 – 6. *Spunti critici: il Parere motivato della Commissione europea all'Italia*, 197 – 7. *Considerazioni di sintesi*, 203.

207 **Capitolo V**

Il diritto di accesso alle informazioni ambientali tra disciplina sovranazionale e disciplina nazionale
Massimo Ciammola

1. *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi nella legge 7 agosto 1990 n. 241 (cenni)*, 210 – 2. *Raffronto tra la disciplina italiana e la disciplina comunitaria negli anni Novanta*, 218 – 2.1. *La direttiva 90/313/CEE*

sulla libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente, 220 – 2.2. Il decreto legislativo 24 febbraio 1997 n. 39, 224 – 3. Raffronto tra la direttiva 2003/4/CE e il d.lgs. n. 195 del 2005, 228 – 4. Accesso al documento e accesso all'informazione, 240 – 5. Il diritto di accesso alle informazioni ambientali e il c.d. Codice dell'Ambiente, 245 – 6. Spunti ricostruttivi, 254 – 7. Gli sviluppi giurisprudenziali, 260.

273 **Capitolo VI**

Il *Green Public Procurement*: gli “appalti verdi”

Ilaria Indriolo

1. Considerazioni introduttive, 273 – 2. Il contratto di appalto: l'evidenza pubblica, 276 – 2.1. *Oggetto del contratto e corrispondenti tipologie: i lavori, i servizi e le forniture*, 283 – 3. Il quadro delle strategie e delle normative sul *Green Public Procurement*, 290 – 4. I criteri ambientali nell'aggiudicazione degli appalti, 300 – 5. Il *Green Public Procurement* come strumento di gestione ambientale, 311 – 6. Conclusioni: lo stato dell'arte e le prospettive future, 318.

323 **Capitolo VII**

La tutela del paesaggio come parametro di governo del territorio

Alessandro Chiauzzi

1. La nozione di paesaggio nell'evoluzione normativa, 323 – 1.1. *Il paesaggio come valore culturale presente nella Costituzione*, 328 – 1.2. *Dalla Costituzione alle normative di settore*, 333 – 1.3. *La rilevanza del diritto comunitario fino alla Convenzione europea del paesaggio*, 338 – 1.4. *Paesaggio e paesaggi: una possibile categoria unitaria?*, 341 – 2. La tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano, 345 – 2.1. *La tutela del paesaggio nel riparto di competenze tra Stato e Regioni*, 346 – 2.2. *Tecniche di tutela*, 352 – 2.2.1. *Tutela conservativa e regime autorizzatorio*, 353 – 2.2.2. *Vincoli paesaggistici e proprietà privata*, 356 – 2.2.3. *La tutela del paesaggio nel codice penale*, 360 – 2.2.4. *Piani paesaggistici e piani urbanistico-territoriali: da una tutela conservativa ad una politica di tutela del paesaggio*, 361 – 3. Interessi diffusi e interessi collettivi nei procedimenti di tutela del paesaggio, 365 – 4. Conclusioni: la valorizzazione del paesaggio come cardine della nuova politica di tutela, 368.

371 **Capitolo VIII**

Fonti energetiche rinnovabili e tutela dinamica del paesaggio. Elementi di discussione

Rosa Rota

1. La politica comunitaria delle energie rinnovabili, 371 – 1.1. *L'approccio integrato energia-ambiente nel Trattato di Lisbona*, 374 – 1.2. *La direttiva*

2009/28/CE sulla promozione dell'energia da fonti rinnovabili, 377 – 2. L'attuazione della disciplina comunitaria nel nostro ordinamento: il d.lgs n. 387/03, le Linee Guida Nazionali, il d.lgs n. 28/2011, 380 – 2.1. *Profili critici della normativa interna: complessità organizzativa e complessità procedimentale*, 388 – 2.2. *Segue: il settore eolico e l'evoluzione in senso dinamico-funzionale della tutela paesaggistica. Analisi della più recente giurisprudenza*, 396 – 2.3. *Profili ricostruttivi. Principio di integrazione e principio dello sviluppo sostenibile in una nuova teoria "panambientalista"*, 402 – 2.4. *Analisi di un caso particolare: l'inserimento degli impianti nella "Rete Natura 2000". Confronto tra Corte di Giustizia europea e Corte Costituzionale italiana*, 405.

413 **Capitolo IX**

L'ambiente come risorsa per l'energia, limitata e da tutelare
Angelo Spena

1. *Paesaggio, territorio, ambiente*, 414 – 1.1. *Paesaggio e territorio, valorizzazione e saturazione*, 414 – 1.2. *Ambiente e irreversibilità*, 415 – 2. *La percezione del paesaggio e le fonti di energia*, 416 – 2.1. *Governo e governance a tutela del paesaggio*, 416 – 2.2. *Le multiple valenze della percezione visiva*, 418 – 3. *Il territorio e la cementificazione non più motivabile*, 419 – 3.1. *La saturazione del territorio*, 419 – 3.2. *Gli obiettivi sostenibili per l'industria delle costruzioni*, 421 – 4. *La sostenibilità ambientale degli usi energetici*, 422 – 4.1. *Il problema della sostenibilità passando dalla nicchia alla grande scala*, 422 – 4.2. *Il paradosso delle fonti rinnovabili*, 423 – 5. *Gli usi idroelettrici della risorsa suolo*, 424 – 5.1. *Un indicatore di saturazione per Regione*, 424 – 5.2. *Stima dei margini residui di producibilità. Sicurezza e governance*, 427 – 6. *Gli usi nucleari sul territorio: questione strategica e di sistema*, 428 – 6.1. *Gli oneri per il territorio conseguenti alla nuclearizzazione*, 428 – 6.2. *La questione nucleare in Italia: un problema di metodo*, 429 – 7. *Sull'impatto ambientale delle fonti rinnovabili eolica e solare*, 431 – 7.1. *La quantità di territorio impegnata dalla produzione di energia. Il ruolo chiave del rendimento*, 431 – 7.2. *Gli impianti eolici nella Penisola povera di vento*, 432 – 7.3. *Un caso di successo: il silicio elettronico da smaltire, da costo diventa un ricavo*, 434 – 7.4. *Le isole di calore prodotte dai campi fotovoltaici*, 436 – 8. *Gli usi multipli del sottosuolo: una risorsa per la sicurezza*, 438 – 8.1. *Gli usi energetici del sottosuolo*, 438 – 8.2. *Nuove tecnologie per il metodo di inclusione ed esclusione territoriale*, 439.

443 Note sugli Autori

Prefazione alla seconda edizione

ANGELO SPENA

Esce questa seconda edizione del volume, ed era già necessaria. La normativa ambientale è in continua evoluzione e costringe a un serrato aggiornamento gli specialisti del settore. D'altra parte, non c'è da augurarsi un rallentamento di questa evoluzione, perché come si evince dal testo siamo ancora lontani non solo dalla efficienza, ma anche dalla efficacia dell'azione di tutela. Recentissimi eventi accaduti in Italia, dalla inconcepibile vicenda del Giglio al problema della siderurgia di Taranto — per tacere dell'odissea del Sistri — lungi dall'essere episodici, sono lì a dimostrarlo.

Come anche emerge dalla crescente esperienza didattica, occorre ancora soprattutto tanto contributo tecnico, al di là di qualsivoglia orientamento ideologico. L'evidenza scientifica non si può eludere, e ogni ritardo nel prenderne atto aggrava l'onere e i costi del raggiungimento del nostro obiettivo. L'auspicio è che ingegneri e giuristi interagiscano sempre di più, affrontando sul campo delle azioni, e non solo su quello delle idee, le sfide che la difesa dell'ambiente, del territorio, del paesaggio comportano.

Studenti che prenderete in mano questo libro, siate consapevoli e perché no, orgogliosi di intraprendere un cammino di oggettiva civile utilità.

Settembre 2012

Prefazione alla prima edizione

ANGELO SPENA

Sono trascorsi ormai quasi dieci anni da quando, incaricato di coordinare gli Studi in Ingegneria per l'Ambiente e il Territorio, intravidi nell'entusiasmo e nelle capacità di Rosa Rota provvidenziali risorse per fronteggiare due esigenze che ho sempre ritenuto primarie: mettere in contatto gli allievi ingegneri con la mentalità dell'universo giuridico, la cui cognizione è irrinunciabile in ogni professione, e sottrarre all'imperversante carenza di metodo l'approccio al sistema "ambiente" che interseca e interagisce con tutte le attività dell'ingegnere.

Il compito non era facile. Ma davvero, pur al di là dei vincoli e dei limiti che già appesantiscono il nostro lavoro quotidiano nella Università, non avrei mai immaginato che — per dirla da giurista improvvisato — il combinato disposto dei tormenti cui il legislatore ha sottoposto nel trascorso decennio l'organizzazione universitaria e il codice ambientale, avrebbero potuto renderlo così impegnativo.

Temprato (e ahimè ritardato) dal superamento di tali difficoltà, scaturisce ora uno strumento non solo essenziale per lo studio, ma utile per il lavoro professionale.

Un testo ben scritto fissa le idee e apre gli occhi. Ce n'è sempre bisogno. Oggi, come non mai.

Marzo 2009