
COMPETENZE ED OBBLIGHI IN MATERIA DI GESTIONE DELL'AMBIENTE.

Andrea Guerci

Le problematiche di salvaguardia dell'ambiente hanno assunto, specialmente negli ultimi due decenni, una sempre maggiore importanza non solo nell'ambito delle discussioni scientifiche e politiche, ma anche nella sensibilità della popolazione, grazie anche all'incremento d'informazioni su questo tema rese disponibili dai mezzi di comunicazione di massa. Questi ultimi hanno dedicato nel tempo una crescente attenzione all'argomento, dimostrando così l'esigenza e la domanda d'informazione da parte dell'opinione pubblica ed ottenendo inoltre un importante risultato: quello di avvicinare a questi temi anche coloro che prima non ne erano interessati ma che, bombardati d'informazioni da ogni parte, hanno finito per cominciare ad esserne attirati, alimentando così a loro volta la domanda di conoscenza. Non ultima, poi, anche in questo campo la rivoluzione di internet ha moltiplicato a dismisura le possibilità di apprendimento e di scambio d'informazioni praticamente in tempo reale e quasi senza limiti geografici o di altro tipo.

Ciò premesso, è abbastanza sorprendente notare che la tutela dell'ambiente le cui prime regolamentazioni risalgono, per quel che riguarda soprattutto la tutela delle acque e la salvaguardia dall'inquinamento atmosferico, agli anni '50 (i primi provvedimenti in ambito comunitario sono invece degli anni '70) abbia trovato esplicito riconoscimento nella nostra Costituzione solo nel 2001 con la riforma attuata con la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Il nuovo testo dell'art. 117, che rivisita la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, stabilisce che lo Stato ha legislazione esclusiva sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (comma 2, lettera s), mentre la valorizzazione dei beni ambientali rientra tra le materie di legislazione concorrente (comma 3)¹. Tuttavia, già prima di questa riforma, era possibile individuare nella parte I della Costituzione alcuni principi che, seppur in modo implicito, potevano evidenziare la necessità di operare per la difesa dell'ambiente: in particolare, l'art. 9 stabilisce che "La Repubblica... Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione." e l'art. 32 stabilisce che "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività...".

(1) La Legge Costituzionale approvata in via definitiva dal Senato il 16 novembre 2005, recante "Modifiche alla Parte II della Costituzione", non ancora promulgata o pubblicata nella Gazzetta Ufficiale poiché in attesa di referendum confermativo, mantiene per quanto riguarda le tematiche ambientali la ripartizione di competenze già prevista nel testo attualmente in vigore.

Poiché dunque la salvaguardia dell'ambiente è prima di tutto una questione di difesa di un diritto primario come la salute, ma anche di un bene intangibile come può essere la bellezza del paesaggio, ecco che da questi due articoli si faceva discendere la teoria dell'ambiente come bene costituzionalmente tutelato. Ciò è evidenziato anche dal fatto che ben prima della l. cost. 3/2001 (ma sempre piuttosto in ritardo rispetto alla già allora abbondante mole di regolamentazione in materia e alla crescente rilevanza dell'argomento), si sia proceduto, nel 1986, alla creazione di un Ministero dell'Ambiente – oggi Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio –, istituito con la Legge 8 luglio 1986, n. 349, al quale è affidata la gran parte delle competenze in materia di salvaguardia e informazione ambientale a livello nazionale. Inoltre, il processo di decentramento amministrativo, in coerenza con l'applicazione del principio di sussidiarietà, culminato nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267), ha via via attribuito un numero crescente di funzioni, anche in tema ambientale, agli enti pubblici territoriali e particolarmente alle Regioni.

Sono tuttavia innumerevoli i soggetti, pubblici e privati, che si trovano in qualche modo a detenere competenze in materia di salvaguardia ambientale; ciò è dovuto allo stratificarsi di normative a tutti i livelli, comunitario, nazionale, regionale, non sempre ben coordinate tra loro, con la conseguente creazione di incroci di competenze e la proliferazione di enti, autorità, comitati, eccetera. La necessità di un riordino della regolamentazione è sentita come non più differibile anche dal Governo: il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 18 novembre 2005, ha approvato in via preliminare il progetto di un testo unico sull'ambiente, al fine di semplificare la materia, attuare le direttive comunitarie ancora non recepite dalla legislazione italiana, accorpate disposizioni, ridurre le ripetizioni e la stratificazione normativa, abrogare espressamente le disposizioni non più in vigore. A testimonianza della mole di norme accumulate nel tempo, si prevede che questo testo unico possa constare di più di settecento pagine; esso dovrebbe riguardare settori chiave come la disciplina delle autorizzazioni ambientali, la difesa del suolo e la tutela e gestione delle risorse idriche, la disciplina dei rifiuti e della bonifica di siti contaminati, la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera, la disciplina del danno ambientale. L'iter comunque è ancora all'inizio: il testo dovrà ora essere sottoposto all'esame delle Commissioni parlamentari competenti e della Conferenza Unificata Stato-Regioni, Città e Autonomie Locali.

In una rapida e non esaustiva rassegna² dei soggetti interessati a vario titolo da norme di salvaguardia ambientale (anche dal punto di vista della tutela della salute), non si può trascurare il Parlamento della Repubblica, e specificamente, le Commissioni permanenti, per il Senato della Repubblica: 9^a Agricoltura e produzione agroalimentare; 10^a Industria, commercio, turismo; 13^a Territorio, ambiente, beni ambientali; e per la Camera dei Deputati: VIII Ambiente; IX

(2) Per un elenco più completo e dettagliato, si veda il progetto di ricerca della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione "Prima ricognizione per una valutazione di efficienza delle amministrazioni pubbliche preposte alla gestione dell'ambiente", a cura della prof.ssa Rita Celerino e realizzato dai ricercatori Daria Oliva e Marco Bellino.

Trasporti; XIII Agricoltura. Vi sono inoltre Commissioni d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (bicamerale), sulle cause dell'inquinamento del fiume Sarno e sull'uranio impoverito (queste ultime due del Senato).

Anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri riveste alcune funzioni in tema ambientale. Oltre ad avere il compito di dirigere la politica generale del Governo e coordinare l'attività dei Ministri, essa coordina il servizio nazionale della Protezione Civile, il quale è istituito come Dipartimento presso la stessa Presidenza. Questo sistema coinvolge l'intera organizzazione statale, sia a livello centrale, sia a livello locale (ogni Sindaco è responsabile della Protezione Civile nel suo Comune) ed opera secondo il principio di sussidiarietà. In particolare, presso il Dipartimento è operativa la Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi. Inoltre esistono presso la Presidenza del Consiglio dei Dipartimenti che rivestono trasversalmente competenze anche in tema ambientale, in collaborazione con altri enti: il Dipartimento per gli affari regionali ed il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie.

Come si è detto, però, la maggior parte delle competenze di tutela ambientale spetta, a livello centrale, al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, il quale nel tempo ha anche assunto funzioni in tema di lavori pubblici e di polizia ambientale (grazie all'istituzione del Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente, ex Nucleo Operativo Ecologico). Oltre alle Direzioni Generali e agli Uffici (tra cui quello Legislativo), presso il Ministero sono istituiti o hanno sede alcuni comitati, commissioni ed osservatori composti, oltre che dai rappresentanti del Ministero dell'Ambiente, anche, secondo i casi, dai rappresentanti di altri ministeri interessati, enti locali, agenzie pubbliche e talora soggetti privati e rappresentanti di associazioni di consumatori (a titolo d'esempio, si possono citare la Commissione Tecnico-Scientifica, il Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche, l'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti).

Anche il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali è titolare di alcune competenze in materia ambientale, particolarmente con riguardo a programmi di agricoltura biologica e produzioni ecocompatibili, al settore dei fitosanitari e dei fertilizzanti, ai biocombustibili e biomasse.

Presso il Ministero opera il Comitato Agricoltura Sostenibile, in cui sono attivi gruppi di lavoro relativi ai cambiamenti climatici, alla biodiversità e alla desertificazione. Al Ministero fa anche capo il Corpo Forestale dello Stato, posto alle dirette dipendenze del Ministro, che svolge, tra gli altri, compiti di difesa del patrimonio agroforestale italiano e di tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema, anche espletando al riguardo attività di polizia giudiziaria (Legge 6 febbraio 2004, n. 36).

Altri due ministeri sono spesso investiti di funzioni da espletarsi di concerto o in ausilio al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, per la tutela e salvaguardia dell'ambiente: il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero della Salute.

Il primo si avvale di strutture come il Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera (che per la protezione dell'ambiente marino, però, dipende funzionalmente dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio) ed ha ereditato molte competenze del disciolto Ministero dei Lavori Pubblici.

Il secondo è spesso chiamato in causa in tema ambientale attraverso gli organi del Servizio Sanitario Nazionale: Istituto Superiore di Sanità (ISS); Istituto Superiore per la Prevenzione e Sicurezza del Lavoro (ISPESL); Aziende Sanitarie Locali (ASL). Svolge in tal senso funzioni di rilevazione e misurazione di sostanze inquinanti potenzialmente presenti nell'ecosistema, oltre a fornire pareri e studi e ad effettuare attività ispettive.

Anche il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca svolge dei compiti, in tema di consulenza, ricerca, misurazione e rilevamento, tramite enti come l'ENEA³ (Ente per le Nuove tecnologie, l'Energia e l'Ambiente) ed il CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche) e gli istituti ad esso collegati.

Altri ministeri che sono chiamati ad intervenire a vario titolo in specifiche problematiche di carattere ambientale che toccano le rispettive competenze sono quelli del Lavoro e delle Politiche Sociali, delle Attività Produttive, per i Beni e le Attività Culturali.

A livello decentrato, sono le Regioni gli enti che raccolgono la maggior parte di responsabilità e competenze in materia di salvaguardia ambientale. Ad esse sono state attribuite negli anni, soprattutto tramite leggi quadro, decreti legislativi e il ricordato Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, compiti di predisposizione di piani d'azione per ridurre l'inquinamento, di controllo dei valori delle sostanze inquinanti, di regolazione delle competenze delle Province e dei Comuni⁴. A loro volta, le Regioni hanno delegato gran parte delle funzioni non solo a Province e Comuni, ma anche alle Agenzie Regionali e Provinciali di Protezione Ambientale che, insieme con l'APAT – Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici –, costituiscono il sistema delle agenzie ambientali ed hanno molteplici compiti in materia di rilevazione, misurazione, certificazione, consulenza. In base al principio di sussidiarietà, comunque, il primo interlocutore per il cittadino resta il Comune, che è l'ente preposto a predisporre i piani di territorio, a regolare la destinazione d'uso di quest'ultimo, a gestire i rifiuti, ad approvare piani di bonifica di siti contaminati (e a procedere direttamente alla loro realizzazione in caso d'inerzia del titolare o del proprietario).

Altre autorità che hanno competenze particolari, relative alla gestione del patrimonio idrogeologico, sono i Magistrati alle Acque e, istituite nel 1989, le Autorità di Bacino che, a seconda dell'ambito territoriale, possono essere nazionali, interregionali o regionali. Queste Autorità sono di particolare interesse poiché rappresentano un esempio di ente che prescinde dai confini amministrativi e non ne soffre le limitazioni. Tuttavia, i piani di bacino che esse

(3) L'ENEA svolge anche funzioni d'agenzia a favore della Pubblica Amministrazione, per esempio fornendo assistenza tecnica all'implementazione, attuazione e monitoraggio di accordi volontari tra PA e operatori economici per il raggiungimento degli obiettivi del Protocollo di Kyoto.

(4) Alcune Regioni, e segnatamente Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta e Veneto, si sono spinte fino a legiferare in tema d'inquinamento luminoso.

sono tenute a predisporre (e che hanno prevalenza sugli altri piani territoriali e regolatori preparati da altri enti) non sono stati ancora realizzati, anche se in alcuni casi sono stati predisposti dei piani stralcio.

Inoltre, ai fini della conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale, è da sottolineare l'importanza del sistema dei parchi. Ad oggi, più del 10% del territorio nazionale è sottoposto a qualche forma di vincolo e tutela grazie all'esistenza di parchi nazionali, interregionali e regionali, riserve naturali, zone umide e altre aree protette, spesso gestite da privati.

Come accennato, però, non si rintracciano solo nel settore pubblico i soggetti rivestiti di competenze ed obblighi in campo ambientale: molti soggetti privati si trovano ad essere investiti, essenzialmente in virtù della loro attività, di una serie di adempimenti per i quali spesso si rende necessario dotarsi di apparecchiature di misurazione oppure rivolgersi ad enti e società che mettono a disposizione la loro competenza in materia di rilevazione di potenziali inquinanti. Sono molti i settori produttivi in cui imprese, società e singoli individui sono soggetti a particolari regolamentazioni predisposte al fine di ridurre o quanto meno limitare i danni per l'ecosistema.

In materia di difesa del suolo e delle acque, per esempio, si segnalano gli obblighi relativi al riciclaggio di materiali utilizzati per l'imballaggio, quali vetro, alluminio, legno, ecc. per i quali è prevista dalla legge l'istituzione di consorzi di recupero. Per alcune tipologie di rifiuti pericolosi, come batterie al piombo e oli lubrificanti usati, esistono parimenti consorzi obbligatori per un corretto smaltimento. Anche il settore della raccolta e trattamento dei rifiuti urbani, sia per quanto riguarda la raccolta in discarica, sia per l'incenerimento, richiede una serie di adempimenti, compreso il monitoraggio dell'emissione di particolari sostanze nocive il cui rilascio non controllato potrebbe comportare serie conseguenze per l'ambiente e la salute. Analogamente, i titolari di scarichi di acque reflue devono predisporre, sempre a proprie spese, impianti di trattamento e sistemi di controllo e misurazione regolari, così come i gestori dei servizi idrici integrati, responsabili per la qualità delle acque destinate al consumo umano.

I gestori di servizi di trasporto pubblico sono a loro volta responsabili del controllo dell'inquinamento acustico; più in generale, qualsiasi soggetto titolare di progetti od opere sottoposti a valutazione d'impatto ambientale deve predisporre una documentazione d'impatto acustico relativa alla realizzazione, alla modifica o al potenziamento di opere quali aeroporti, strade, ferrovie, scuole, ospedali, nuovi impianti ed infrastrutture adibiti ad attività produttive, sportive e ricreative, ecc.

In tema d'inquinamento atmosferico, per esempio, la nuova Direttiva 2005/55/CE del 28 settembre 2005, modificata poi dalla Direttiva 2005/78/CE del 14 novembre 2005, relativa all'emissione d'inquinanti gassosi e di particolato da parte dei veicoli equipaggiati con motore ad accensione spontanea o a gas, prevede tra le altre cose che il veicolo, o il motore, per essere omologato (dal 1 ottobre 2005 per le nuove omologazioni e dal 1 ottobre 2006 per tutte le omologazioni), debba essere equipaggiato con un sistema diagnostico di bordo

in grado di segnalare il superamento dei limiti d'emissione fissati per materiali quali gli ossidi d'azoto ed il particolato diesel.

I gestori o i proprietari di elettrodotti, reti di trasmissione, impianti di emittenza, a loro volta, sono responsabili affinché i loro impianti non superino i valori limite d'emissione di campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici fissati per la tutela della popolazione. A loro carico resta anche l'adozione di misure di risanamento dei siti non a norma, il che potrebbe perfino implicare, in alcuni casi, il trasferimento degli impianti.

Questi sono solo alcuni dei numerosi esempi che possono essere fatti a proposito degli obblighi e competenze di soggetti privati in ambito ambientale. Naturalmente, al legislatore spettano compiti di controllo affinché ne sia verificato l'effettivo adempimento; solitamente i controlli sono affidati agli enti locali competenti, per il tramite delle Agenzie Regionali e Provinciali di Protezione Ambientale o delle Aziende Sanitarie Locali. A livello centrale, quasi tutti i controlli fanno capo al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, che li demanda all'APAT, o al Ministero della Salute, che opera attraverso suoi istituti quali l'ISS e l'ISPESL.

Un ultimo ma tutt'altro che trascurabile aspetto della normativa ambientale, che ha avuto notevole impulso negli ultimi anni anche grazie agli interventi dell'Unione Europea, è quello della pubblicità. È fondamentale, infatti, che tutti i dati sensibili riguardo alla tutela dell'ambiente e dunque della salute, siano messi a disposizione del pubblico nella misura più ampia possibile e con aggiornamenti rapidi (in alcuni casi, per esempio con riguardo al livello d'ozono nell'aria, è prevista la frequenza giornaliera e anche oraria laddove possibile), utilizzando a tal fine non solo i tradizionali mezzi di comunicazione di massa, ma anche le più moderne risorse telematiche ed internet. Inoltre, tutti i dati raccolti a livello locale da Comuni, Province, Regioni, agenzie, enti, autorità, devono essere periodicamente trasmessi a livello centrale (solitamente al Ministero dell'Ambiente) per l'elaborazione di rapporti e la tenuta di archivi ed inventari, come il Registro Nazionale delle Emissioni INES - Inventario Nazionale delle Emissioni e delle loro Sorgenti curato dall'APAT. L'autorità centrale provvederà poi a trasmettere alla Commissione Europea le informazioni richieste dalla normativa comunitaria, anche al fine di monitorare la corretta applicazione delle molte direttive e raccomandazioni emanate in materia ambientale (anche l'Unione Europea ha dunque prodotto una notevole mole di regolamentazione al riguardo, riproducendo a livello comunitario i problemi di sovrapposizione e stratificazione già evidenziati per la legislazione nazionale e regionale).

Di seguito si elencano alcune delle principali normative di riferimento in materia di tutela e salvaguardia dell'ambiente utilizzate per la redazione di questo testo:

Direttiva 2005/78/CE della Commissione del 14 novembre 2005.

Direttiva 2005/55/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 settembre 2005.

Decreto Legislativo 19 agosto 2005, n. 195.

Decreto Legislativo 19 agosto 2005, n. 194.

Decreto Legislativo 11 maggio 2005, n. 133.

Decreto Legislativo 18 febbraio 2005, n. 59.

Decreto Legislativo 17 gennaio 2005, n. 13.

Decreto Legge 12 novembre 2004, n. 273 convertito con modificazioni dalla Legge 30 dicembre 2004, n. 316.

Decreto Legislativo 21 maggio 2004, n. 183.

Decreto Legislativo 21 maggio 2004, n. 171.

Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 2004, n. 142.

Decreto 6 novembre 2003, n. 367 Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

Decreto 19 agosto 2003 Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

Accordo 8 maggio 2003 Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Decreto 18 settembre 2002 Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

Decreto Legislativo 4 settembre 2002, n. 262.

Decreto 2 aprile 2002, n. 60 Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

Legge 22 febbraio 2001, n. 36.

Decreto Legislativo 2 febbraio 2001, n. 31.

Decreto Ministeriale 29 novembre 2000 Ministero dell'Ambiente.

Decreto Legislativo 4 agosto 1999, n. 351.

Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n. 152.

Decreto 10 settembre 1998, n. 381 Ministero dell'Ambiente.

Decreto 27 marzo 1998 Ministero dell'Ambiente.

Decreto Ministeriale 19 novembre 1997, n. 503 Ministero dell'Ambiente.

Legge 26 ottobre 1995, n. 447.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 aprile 1992.

Decreto Legislativo 27 gennaio 1992, n. 95.