

**LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE NELLA PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE E LA PARTECIPAZIONE  
DEI CITTADINI IN MATERIA AMBIENTALE**

**Dott. Andrea Pellecchia**

**Tutor: Ing. Grazia Maria Chianello**

## **INDICE SOMMARIO**

### **INTRODUZIONE**

### **CAPITOLO I**

#### **LA TUTELA DELL'AMBIENTE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA**

- 1.1. L'ambiente nella prima Costituzione Italiana del 1948.....pag. 6
- 1.2. L'ambiente e la sua tutela nella giurisprudenza della Corte costituzionale.....pag. 10
- 1.3. La riforma del Titolo V della Costituzione e la nuova sistemazione della materia ambiente.....pag. 12

### **CAPITOLO II**

#### **IL SISTEMA DELLA RIPARTIZIONE DI COMPETENZE TRA STATO REGIONI ED ENTI LOCALI IN MATERIA AMBIENTALE**

- 2.1. Le competenze del Ministero dell'ambiente e del territorio.....pag. 19
- 2.2. La programmazione ambientale ed il ruolo delle Regioni e degli enti locali.....pag. 23
- 2.3. Gli strumenti di attuazione concertata della programmazione per la tutela dell'ambiente.....pag. 27

### **CAPITOLO III**

#### **I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI IN MATERIA AMBIENTALE**

3.1 Il procedimento amministrativo.....	pag. 30
3.2 Tipologie di poteri attribuiti alle amministrazioni pubbliche preposte alla tutela degli interessi ambientali.....	pag. 38

## **CAPITOLO IV**

### **INFORMAZIONE, PARTECIPAZIONE E ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA AMBIENTALE**

4.1 Trasparenza, comunicazione e partecipazione nell'ambito dei rapporti amministrazione/cittadini.....	pag. 46
4.2 Informazione e partecipazione in materia ambientale.....	pag. 54
4.3 Accesso alla giustizia per la tutela dell'ambiente: legittimazione attiva delle associazioni ambientaliste.....	pag. 74
4.4 Il sistema di comunicazione ambientale: il Reporting ambientale.....	pag. 78

## **CAPITOLO V**

### **LA TUTELA DALL'INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO**

5.1 Elettrosmog: nozioni preliminari e cenni sul dibattito scientifico sugli effetti sanitari delle onde elettromagnetiche.....	pag. 87
5.2 L'inquinamento elettromagnetico: aspetti precauzionali e normativi.....	pag. 91
5.3 La tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive in materia di inquinamento elettromagnetico.....	pag. 117
5.4 La tutela innanzi al giudice amministrativo.....	pag. 121

### **Conclusioni**

## **Prefazione**

Il passaggio dalla dichiarazione di principi alla definizione delle politiche che ne consentono la pratica attuazione deve necessariamente fare i conti con il contesto sociale, economico e culturale in cui ci si trova ad operare, dunque il *qui* ed *ora*, ma anche con la capacità delle politiche stesse di prefigurare gli scenari che le scelte adottate andranno a determinare.

“Ciascuno ha il diritto di vivere in ambiente adatto a garantire la propria salute e il proprio benessere e il dovere sia individualmente che in associazione con altri di tutelare e di valorizzare l’ ambiente nell’ interesse delle generazioni future”, afferma, tra l’ altro, la Convenzione di Aarhus ; principio inconfutabile che, al contempo, rende conto del carico di responsabilità che ci si va ad assumere ogniqualevolta si compiano scelte che impattano sull’ ambiente.

Per essere in grado sia di far valere il proprio diritto che di adempiere al proprio dovere , i cittadini devono avere accesso all’ informazione ambientale, essere abilitati a partecipare al processo decisionale e avere accesso alla giustizia riguardo l’ ambiente; rimanendo inteso che possono avere bisogno di aiuto per esercitare i propri diritti, ed anche, spesso, i propri doveri.

E’ dunque nell'ambito del *bisogno di aiuto* che va inquadrato questo lavoro; si è infatti inteso analizzare come nel panorama italiano si sia operato e si stia tuttora operando per dare pratica attuazione alle dichiarazioni di principio.

Sebbene infatti la tutela dell'ambiente sia materia di legislazione esclusiva dello Stato, nelle Regioni e negli Enti locali risiedono competenze essenziali sia per la effettiva tutela del territorio che per la efficace partecipazione dei cittadini ai processi decisionali.

## Introduzione

Il problema della tutela dell'ambiente è principalmente un problema di carattere etico, che coinvolge l'intera collettività, sia perché la fruizione dei beni ambientali compete sempre di più alla popolazione, sia perché la soluzione dei problemi ecologici richiede interventi di natura pubblicistica in virtù dell'ordine di grandezza delle risorse da impiegare nell'azione di tutela, nonché per la vastità del campo operativo.

La tutela dell'ambiente, pertanto, implica una riflessione legata al tema dello sviluppo sostenibile, qui inteso "come sviluppo adeguato alle risorse del pianeta e, corrispettivamente, alle esigenze ed ai bisogni degli abitanti del pianeta".

È importante, dunque, acquisire alla coscienza collettiva che la tutela dell'ambiente rappresenta un imperativo morale, cui l'uomo deve dedicare tutte risorse necessarie.

Un primo grande passo in questa direzione implica un forte impegno comunicativo ed informativo da parte delle pubbliche amministrazioni, delle agenzie per l'ambiente, dei centri di ricerca e delle università incaricate della protezione dell'ambiente, alle quali spetta il compito di promuovere le azioni volte ad incrementare e rafforzare "la coscienza ecologica", qui intesa come "la capacità dell'uomo di pervenire a riconoscere la natura, o più specificamente l'ambiente, non come oggetto, ossia come qualcosa di esterno ed estraneo ad esso, bensì, come lo spazio imprescindibile della propria esistenza".

Si tratta, in altri termini, di acquisire la consapevolezza che l'uomo non è solo parte della natura, ma è sempre in relazione con tutti i suoi elementi, i quali, proprio per questo, costituiscono il suo ambiente.

È necessario, allora, spingere una nuova forma di "*umanesimo ecologico*" le cui forme dell'azione siano dirette a determinare un

mutamento di taluni costumi civici errati, un cambiamento del modo di fare economia, politica e, soprattutto, comunicazione ed educazione ambientale, in quanto l'informazione e la divulgazione dei dati ambientali ed il relativo coinvolgimento dei cittadini sui buoni comportamenti di rispetto per l'ambiente, rappresentano il punto di partenza per la lotta contro i rischi ambientali.

Le pubbliche amministrazioni hanno il compito di pianificare le politiche di tutela rivolte a garantire lo sviluppo di un processo, ormai avviato, di sensibilizzazione ambientale e di democratizzazione dei processi decisionali afferenti l'ambiente; tuttavia, per realizzare tale obiettivo è necessario che gli enti pubblici compiano tutti gli sforzi necessari per dirimere ogni controversia relativa alla distribuzione delle proprie competenze in materia ambientale, cercando, invece, nuove forme di coordinamento e nuove strategie concordate di tutela.

## **CAPITOLO I**

### **LA TUTELA DELL'AMBIENTE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA**

## **1.1. L'ambiente nella prima Costituzione italiana del 1948**

La materia ambiente ha avuto molte difficoltà ad imporsi all'attenzione del Legislatore Costituente come oggetto meritevole di specifica considerazione e tutela, infatti, nella Carta Costituzionale del 1948, così come concepita all'inizio della sua storia, non è contenuta alcuna formulazione esplicita relativa all'ambiente

La dottrina e la giurisprudenza, che hanno affrontato l'argomento, si sono così trovate di fronte ad un vuoto normativo, che è stato necessario colmare facendo riferimento, in via interpretativa, ad altre norme costituzionali ed in particolare agli artt. 2, 9, 32 della Costituzione.

L'art. 9, per esempio, si occupa della tutela del paesaggio, fissando, al secondo comma, che “la Repubblica tutela il paesaggio ed il patrimonio artistico della Nazione”.

Qui la nozione di paesaggio va interpretata alla luce delle finalità sociali che si intendono perseguire, pertanto, il termine “paesaggio” indica la forma del Paese creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana, la quale si è insediata, in modo intensivo ed estensivo, nelle città e nelle campagne, agendo sul suolo e lasciando i segni della sua cultura.

Dunque, seguendo questa ottica, il paesaggio era considerato non solo in termini estetici, bensì, come “forma sensibile dell'ambiente”, in cui si manifesta la continua interazione della natura e dell'uomo.

Dalla lettura del 1° comma dell'art. 32 <sup>1</sup> si ricava la protezione del diritto soggettivo alla salute della persona e dell'interesse della

---

<sup>1</sup> L'Art 32 della Costituzione così recita: “la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti.



collettività ad un ambiente salubre, ad un ambiente, cioè, in cui i fenomeni di inquinamento non incidono negativamente sulla salute fisica e psichica dell'individuo.

L'art. 2 della Costituzione<sup>2</sup>, dal canto suo, può essere letto in combinazione all'art. 32, appena citato, così determinando la considerazione di un diritto alla salubrità dell'ambiente, che si estende alla vita associata dell'uomo nei luoghi di aggregazione in cui si svolge la sua personalità.

Dal combinato dei due articoli, sopra citati, deriva, pertanto, la preservazione, in quei luoghi, delle condizioni indispensabili alla salute dell'uomo.

La Carta fondamentale, oltre, agli articoli appena citati, offre ulteriori disposizioni, che, pur risultando formalmente poste a garanzia dei diritti sociali, lasciano intravedere un appiglio indiretto all'ambiente; parliamo, in particolare, degli artt. 3, 41, 42, 43 Cost.<sup>3</sup>

In relazione all'art. 3 è ravvisabile un collegamento con l'ambiente nella parte in cui la norma affida alla Repubblica il compito di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini”. L'ambiente è sicuramente uno dei fattori che, in realtà, possono influenzare la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, infatti, un ambiente insalubre rappresenta, senz'altro, un ostacolo alla libertà dell'uomo di godere di ottima salute e di vivere in armonia con la natura.

Un collegamento tra diritti sociali ed ambiente può ravvisarsi anche nell'art. 41 della Costituzione.

In particolare, al primo comma stabilisce che “l'iniziativa economica privata è libera, purché non si svolga in contrasto con

---

Nessuno può essere obbligato ad un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti esposti dal rispetto della persona umana”.

<sup>2</sup> L'Art. 2 della Cost. recita: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.

<sup>3</sup> Corsetti, Fracchia, 2003, Diritto dell'ambiente, Editori Laterza, Bari.

l'utilità sociale, la sicurezza e la dignità umana". Al secondo comma, la norma prevede che la legge determina i programmi ed i controlli opportuni affinché l'attività economica pubblica e privata non rechi danno alla salute e quindi all'ambiente.

Dal canto suo, l'art. 42 Cost., dopo aver affermato che "la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge" aggiunge che essa può, nei casi previsti dalla legge, essere espropriata per motivi di interesse generale. Tale disposizione desta la nostra attenzione nella misura in cui la protezione dell'ambiente, nell'attuale sistemazione del nostro ordinamento giuridico, è un motivo fondante l'espropriazione, anche se i padri fondatori della Costituzione non lo avevano previsto.

Infine, occorre considerare l'art. 43 Cost. , il quale specifica che " ai fini di utilità generale, la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio e abbiano carattere di preminente interesse generale".

In tal modo, taluni problemi ambientali possono essere risolti attraverso riserve e trasferimenti operati dal legislatore a favore dei soggetti sopra citati, allo scopo di garantire una gestione responsabile delle risorse ambientali e dei processi produttivi potenzialmente ed effettivamente inquinanti, così come è accaduto in occasione del processo di nazionalizzazione dell'energia elettrica nel nostro Paese.

Dunque, dall'analisi del testo costituzionale, così come redatto nella sua prima stesura, appare con tutta evidenza che il legislatore non si è preoccupato della nozione di ambiente, lasciando solo spiragli di tipo interpretativo

## **1.2 L'ambiente e la sua tutela nella giurisprudenza della Corte costituzionale**

La Corte Costituzionale, in assenza di principi e riferimenti normativi espliciti in materia ambientale, ha dato un forte contributo alla determinazione del concetto di ambiente, poggiando molte delle sue decisioni e citazioni di principio sulla base degli sviluppi delle norme internazionali e comunitarie.

I riferimenti all'ambiente nella giurisprudenza della Corte sono risalenti nel tempo, tuttavia, ai nostri fini, conviene considerare alcune sentenze, ad esclusione di quelle più recenti, delle quali ci occuperemo in seguito.

Iniziamo, allora, dalla sentenza n. 167/ 1987, in cui la Corte sottolinea che il patrimonio paesaggistico ed ambientale costituisce un eminente valore, cui la Costituzione ha conferito spiccato rilievo, imponendo alla Repubblica di perseguire il fine precipuo di tutela.

Proseguiamo con la sentenza n. 210/1987, in cui la Corte riconosce l'importanza di salvaguardare l'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività, nonché l'importanza di creare istituti giuridici per la sua protezione. La Corte, quindi, ribadisce che l'ambiente è un valore previsto e garantito dalla Carta Costituzionale.

La questione ambientale riemerge in altre due sentenze, parliamo, cioè, delle sentenze n.617 e 641 del 1987, in cui la Corte individua l'assolutezza e la primarietà del bene ambiente. In particolare l'ambiente viene considerato come un bene giuridico riconosciuto e tutelato da specifiche norme, rivendicando in tal modo l'esistenza di una concezione unitaria dell'ambiente e di una politica di tutela caratterizzata da una propria autonoma consistenza, che in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esaurisce né rimane assorbita dalle competenze di settore.

Nelle pronunce più recenti (sentenza n. 6/2002; 303/2003 nonché l'ultimissima sentenza n. 135/ 2005), la Corte Costituzionale chiamata ad esprimersi sul riordino di competenze in materia ambientale, determinato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, ha rafforzato l'idea, già dominante, che l'ambiente è un valore costituzionalmente protetto, segnato dal carattere della trasversalità, in quanto la questione ambientale si intreccia inestricabilmente con altri interessi e, come vedremo, con altre competenze.

L'evoluzione del pensiero giuridico , dunque, evidenzia come l'ambiente abbia conquistato un posto di rilievo nel nostro ordinamento giuridico, ponendosi imperiosamente come un vero e proprio **“valore costituzionale”** e non come semplice materia da attribuire alla potestà legislativa statale o regionale.

La qualificazione dell'ambiente come valore implica non solo che esso deve formare oggetto di un diritto o di un principio interpretativo di leggi e trattati, ma anche che esso costituisce, proprio in quanto valore, uno degli elementi fondamentali che caratterizzano una società in un dato periodo della storia e sul quale una società fonda la sua legittimità<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Sulla qualificazione dell'ambiente come valore costituzionale, vedi: Caravita, 2001, Diritto dell'ambiente, il Mulino, Milano.

### **1.3. La riforma del titolo V della Costituzione e la nuova sistemazione della materia ambiente**

L'ambiente, nel corso degli anni, ha assunto, come abbiamo visto, sempre di più una posizione di tutto rispetto all'interno dell'ordinamento giuridico del nostro paese, il quale si è dotato di una pluralità di regole che via via hanno determinato la costruzione di un quadro normativo di riferimento.

Tuttavia, abbiamo notato anche come con il passare degli anni l'orientamento del legislatore costituzionale nei confronti dell'ambiente, abbia subito cambiamenti sostanziali, proprio in ragione delle nuove opportunità di tutela e delle nuove convinzioni politiche.

Si pensi, alla legge costituzionale n. 3/2001, modificativa del Titolo V della Costituzione, la quale ha introdotto innovazioni di grande respiro destinate ad incidere direttamente sull'assetto costituzionale previgente del Paese ma anche, come vedremo, sul diritto dell'ambiente.

Tuttavia, prima di esaminare l'attuale ripartizione delle competenze tra gli enti che costituiscono la Repubblica italiana, è bene ripercorrere il processo evolutivo che ha caratterizzato il sistema di ripartizione delle funzioni legislative ed amministrative in materia di ambiente, prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001.

In particolare le competenze in campo ambientale venivano, in larga misura allocate presso gli organi centrali dello Stato, sia a causa del carattere obiettivamente sovraregionale delle problematiche ambientali, sia perchè il diritto comunitario, indiscussa fonte primaria degli ordinamenti giuridici degli Stati

membri, tendeva a coinvolgere direttamente la responsabilità politica e giuridica dello Stato.

Questo assetto centralista delle funzioni in materia ambientale, subì un duro colpo con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. legge Bassanini), la quale rappresenta l'antecedente logico-giuridico del processo riformatore che ha portato alla revisione del titolo V della Costituzione.

In primo luogo, la legge, di cui sopra, prevedeva un conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato, alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, realizzata sul piano pratico con il decreto legislativo di attuazione n. 112/1998.

Si dà così avvio al processo di decentramento dei poteri dello Stato.

Per quanto concerne il tema specifico dell'ambiente, il sesto ed ultimo comma dell'art. 1 della legge Bassanini prevedeva che la promozione dello sviluppo economico, la valorizzazione dei sistemi produttivi e la promozione della ricerca applicata sono interessi che lo Stato le Regioni, i Comuni e gli altri enti locali assicurano nell'ambito delle loro competenze e nel rispetto delle esigenze della salute, della sicurezza pubblica e della tutela dell'ambiente.

Il decreto attuativo 112/98 specificava, inoltre, le materie di competenza statale e quelle di competenza concorrente Stato/Regione, affidando la maggior parte delle attività di politica ambientale alla potestà statale, fermo restando la previsione di ulteriori funzioni in capo alle Regioni, proprio in relazione all'interesse meramente locale dell'intervento; si pensi alle funzioni attribuite alle Regioni in via concorrente con lo Stato, in materia di informazione ed educazione ambientale, alla promozione di tecnologie pulite e di politiche di sviluppo sostenibile, alle decisioni di urgenza ai fini di prevenzione del danno; alla protezione dell'ambiente costiero.

Dalla legge Bassanini si passa alla legge costituzionale n. 3/2001, la interviene per rifondare i principi costituzionali contenuti nel titolo V della nostra Carta fondamentale.

Si pensi all'art. 114 Cost. il quale recita "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni, dallo Stato". La norma è chiara ed ha una portata, a dir poco, rivoluzionaria, visto che sancisce, all'interno dell'unitario ordinamento giuridico, la parità tra gli enti tutti egualmente costitutivi della Repubblica. L'art. 114, forte del principio di sussidiarietà, rimette agli enti territoriali le funzioni amministrative disegnando una struttura di governo del territorio basata su un "Stato policentrico delle autonomie". La forza innovativa della riforma del Titolo V della Costituzione è rinvenibile, poi, all'interno del nuovo art. 117 Cost. , il quale al 1° comma disciplina la potestà legislativa stabilendo che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

La norma, appena citata, specifica in modo inequivocabile che il legislatore statale e regionale sono separati e posti sullo stesso piano, sicchè, la legge dello Stato perde il suo carattere di preminenza nella gerarchia delle fonti, essendo la Costituzione italiana l'unico livello normativo di riferimento più alto sia per lo Stato che per le Regioni.

I commi 2, 3 e 4 dell'art.117 si occupano del riparto della funzione legislativa tra lo Stato e le Regioni.

In particolare, al secondo comma, vengono innanzitutto indicate le materie in ordine alle quali lo Stato ha legislazione esclusiva, si specificano poi le materie di legislazione concorrente, con l'avvertenza che spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo la determinazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato (art.117, comma. 3); si conclude, infine, attribuendo alle

Regioni la potestà legislativa esclusiva in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato (4° comma).

La nuova sistemazione di competenze prevista dalla legge n. 3/2001 ha avuto, senz'altro, il merito di aver introdotto, per la prima volta, nel testo costituzionale la parola e la nozione giuridica di "ambiente", che qui si intende riferita "ad un bene immateriale, giuridicamente riconosciuto e tutelato nella sua unitarietà, nella intima consapevolezza, però, che l'unitarietà del bene ambiente si ricava dalla unione di altri beni o interessi".

Dunque, il nuovo testo dell'art.117 della Cost. prevede in capo alla competenza esclusiva dello Stato la materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, e dei beni culturali (art. 117, lett. s); affida, poi, alla legislazione concorrente Stato - Regioni molte materie riconducibili all'ambiente come la tutela della salute, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, oltre alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali. Tra le materie affidate dal 117, in via residuale, alla potestà legislativa regionale, sono da ricomprendere alcune materie di chiare implicazioni con la protezione dell'ambiente, alludiamo alla materia dell'agricoltura, la caccia, la pesca.

L'apparente chiarezza e disinvoltura con cui il nuovo art. 117 ha riordinato le competenze ambientali, attraverso una esplicita elencazione di materie, cela non pochi elementi di contraddizione, soprattutto se si guarda alla disciplina costituzionale della competenza legislativa concorrente.

Fra le materie di competenza regionale concorrente, troviamo, infatti, la tutela della salute, l'alimentazione, la protezione civile, e, soprattutto, il governo del territorio, le grandi reti di trasporto e di navigazione, nonché, la produzione, distribuzione nazionale dell'energia e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, tutte materie, cioè, che implicano una dimensione urbanizzata della



nozione ambiente, legata proprio all'attuazione di politiche territoriali, in cui lo Stato si limita a dettare i principi fondamentali.

È vero, pertanto, che lo Stato avrà potere d'azione sull'ambiente inteso nella sua dimensione naturalistica e non urbanizzata, pur avendo il decreto legge n. 317/2001, riformato e rinominato il Ministero dell'ambiente, come Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio<sup>5</sup>.

Un ulteriore spunto di riflessione ci è offerto dalla distinzione che l'art.117 Cost. opera tra tutela e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali. Si tratta di una differenza molto sottile, al limite della compatibilità di intenti, infatti, dal punto di vista pratico, risulta assai difficile rintracciare il limite tra una azione di tutela ed una azione di valorizzazione, considerato che nelle azioni di valorizzazione è implicita l'adozione di talune misure di tutela dell'ambiente. Valorizzare può voler dire, quindi, salvaguardare e viceversa, da ciò deriva uno stato di incertezza circa la ripartizione di competenze tra Stato e Regione. Un esempio del disagio, appena descritto, ci è stato fornito proprio dall'ultimo Testo Unico sui beni ambientali e culturali, entrato in vigore l'1 Maggio del 2004, in cui le politiche di protezione e valorizzazione risultano interamente affidate alla competenza dello Stato riproponendo un accentramento di poteri, che l'art.117 Cost. ha cercato invano di abbattere.

Forti dubbi si sono manifestati, inoltre, in ordine al coordinamento della legislazione statale con quella regionale, in riferimento, soprattutto, a quelle disposizioni tecniche formulate per determinare i limiti e le soglie di tutela ambientale, che le attività produttive, rischiose per l'ambiente, devono rispettare nell'esercizio della propria impresa.

---

<sup>5</sup> Corsetti, Fracchia, 2003, Diritto dell'ambiente, Editori Laterza, Bari.

In particolare, si sono verificati casi in cui (si pensi alla sentenza della Corte Costituzionale n. 407/2002) le soglie di tutela fissate con legge dello Stato erano meno protettive di quelle fissate dalla Regione, ponendo il delicato problema di stabilire con certezza la norma da applicare al caso concreto. Lo Stato, nella vicenda oggetto di giudizio costituzionale, sopra citata, interveniva nella discussione innanzi alla Corte, rivendicando il potere esclusivo di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, al fine di evitare squilibri tra le diverse Regioni. La Regione Lombardia, invece, rivendicava il carattere concorrente della competenza in materia di “tutela della salute” e di “tutela dell'ambiente”, riconoscendosi il pieno diritto di fissare una disciplina di tutela maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, al fine specifico di assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati. La Corte nella sentenza n. 407/2002 ha sostenuto le argomentazioni della Regione riconoscendo la compensa concorrente di questa ultima a fronte del valore ambiente costituzionalmente garantito a tutti i livelli istituzionali.

Dunque, se da una parte la riforma del titolo V della Costituzione ha avuto il merito di consacrare l'ambiente quale valore costituzionale portante della nostra Carta Fondamentale, dall'altra, tuttavia, non ha chiarito bene le dinamiche di distribuzione dei poteri tra gli organi dello Stato, prova ne sia il fatto che sono molteplici i ricorsi presentati davanti al Consiglio di Stato e alla Corte Costituzionale, chiamati ad esprimersi, continuamente, sul riparto di competenze Stato/Regione in ordine alla materia ambiente.

## **CAPITOLO II**

### **IL SISTEMA DELLA RIPARTIZIONE DI COMPETENZE TRA STATO, REGIONI ED ENTI LOCALI IN MATERIA AMBIENTALE**

## **2.1 Le competenze del Ministero dell'ambiente e del territorio**

IL Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio è istituito dall'art. 35 del decreto legislativo n. 300/1999, sostituendo a tutti gli effetti il precedente Ministero per l'ambiente.

Il secondo comma dell'art. 35 dispone “al Ministero sono attribuite le funzioni ed i compiti spettanti allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e del territorio, in particolare, l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento ai valori naturali ed ambientali; la difesa del suolo e la tutela delle acque, la protezione della natura, la gestione dei rifiuti, l'inquinamento e rischio ambientale, le promozioni di politiche di sviluppo sostenibile, le risorse idriche”.

Il comma 3 della stessa norma, al fine di creare una efficace macchina politico-amministrativa deputata esclusivamente al governo ed alla difesa dell'ambiente, ha previsto il trasferimento in capo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, le funzioni ed i compiti, con le inerenti risorse, dei Ministeri dell'ambiente e dei lavori pubblici (escluse le funzioni deputate dallo stesso decreto e da altre norme ad altri Ministeri o agenzie), nonché le funzioni ed i compiti attribuiti al Ministero delle politiche agricole in materia di polizia forestale.

Il nuovo Ministero ha visto, così, un accrescimento delle sue competenze e quindi una estensione, senza precedenti, delle aree funzionali in cui poter esercitare il proprio potere.

L'art. 36 del D. lgs. n. 300/1999 precisa le aree funzionali, in particolare:

- la promozione di politiche di sviluppo sostenibile nazionali ed internazionali; la sorveglianza, il monitoraggio, il controllo nonché l'individuazione di valori limite, standards, obiettivi di qualità e

sicurezza e norme tecniche per l'esercizio delle funzioni di cui al presente articolo;

- valutazione di impatto ambientale, prevenzione e protezione dall'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico, e dai rischi industriali; gestione dei rifiuti; interventi di bonifica; interventi di protezione e risanamento nelle aree ad alto rischio ambientale, riduzione dei fattori di rischio;
- assetto del territorio con riferimento ai valori naturali ed ambientali; individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette, tutela della biodiversità, della fauna e della flora, polizia ambientale, polizia forestale ambientale, sorveglianza dei parchi nazionali e delle riserve naturali dello Stato, sorveglianza della flora e della fauna protette da accordi e convenzioni internazionali;
- gestione e tutela delle risorse idriche, prevenzione riduzione dell'inquinamento idrico, difesa del mare e dell'inquinamento costiero.

In ordine a queste quattro aree funzionali il Ministero ha costituito quattro dipartimenti uno per ogni area: Dipartimento per lo sviluppo sostenibile; quello per la protezione dell'ambiente, il Dipartimento per l'assetto dei valori ambientali del territorio e quello per le risorse idriche.

Il Decreto n. 300/99 ha previsto una ulteriore novità che riguarda la istituzione dell'APAT (Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici) che oggi rappresenta un indispensabile organo di supporto tecnico-scientifico del Ministero dell'ambiente.

In particolare, l'APAT svolge i compiti e le attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo, ivi compresi l'individuazione e la delimitazione dei bacini idrografici nazionali e interregionali.

All'Agenzia sono state trasferite, inoltre, le attribuzioni della soppressa ANPA e dei soppressi servizi tecnici nazionali.

Il Ministero dell'ambiente, nonostante sia uscito notevolmente rinforzato dal processo innovativo innescato dal D.lgs. 300/99, ha mantenuto un ruolo di indirizzo e di programmazione, rimettendo l'amministrazione attiva e le attività concrete di governo nelle mani degli enti territoriali, o presso altri organi centrali dello Stato (Ministero delle attività produttive, dei trasporti, delle politiche agricole).

Alle funzioni di indirizzo e programmazione si aggiunge una altra importante funzione di vigilanza e di controllo che, a sua volta, può dare origine ad interventi di tipo sostitutivo, nonché all'emanazione di ordinanze contingibili ed urgenti, in presenza di situazioni di emergenza.

In particolare, secondo quanto prescritto dall'art.8 della legge 349/1986, il Ministero dell'ambiente, in caso di mancata attuazione od inosservanza da parte delle Regioni, delle Province e dei Comuni, delle disposizioni di legge relative alla tutela dell'ambiente, e qualora possa derivare un grave danno ecologico, diffida l'ente pubblico ad adempiere e sentita la Regione interessata assegna un congruo termine. Se scaduto il termine, l'ente territoriale si dimostra persistentemente inattivo, il Ministero dispone il compimento degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale.

L'art. 8 della legge 59/1987 prevede che 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.

Tali disposizioni, che spiegano ancora la loro efficacia nell'ambito del raccordo dei poteri Stato /Enti territoriali, confermano il ruolo centrale che viene conferito al Ministro dell'ambiente, il quale

viene collocato al centro del sistema dei controlli pubblici in campo ambientale.

## **2.2 La programmazione ambientale ed il ruolo delle Regioni e degli enti territoriali**

Il sistema di programmazione ambientale ha subito notevoli modifiche in seguito all'eliminazione del programma triennale per la protezione dell'ambiente ad opera del D. lgs. n. 112/98.

Il programma triennale ha per lungo tempo caratterizzato l'azione nazionale per la protezione dell'ambiente, rimettendo nelle mani del Governo centrale il compito di programmare gli interventi di tutela.

Il Decreto 112/98 ha nettamente modificato il vecchio sistema ponendo le Regioni al centro della programmazione ambientale.

In particolare, le Regioni hanno il compito specifico di provvedere in ordine alla programmazione ambientale attraverso i c.d accordi di programma, i quali, in particolare devono indicare:

- le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi compiti;
- i soggetti responsabili della realizzazione delle singole attività e degli interventi;
- le conferenze di servizi e le convenzioni eventualmente necessarie per l'attuazione dell'accordo medesimo;
- i procedimenti di conciliazione e definizione di conflitti eventualmente insorgenti fra le parti dell'accordo;
- le risorse finanziarie necessarie per gli interventi.

Le Regioni svolgono un ruolo importantissimo, oltre che per la programmazione ambientale anche per la predisposizione delle norme tecniche da applicare nel bacino regionale, nonché per lo svolgimento di importanti compiti di amministrazione attiva, come avremo modo di vedere a proposito dei procedimenti ambientali.

All'interno di una tale prospettiva di decentramento programmatico è possibile intravedere, oltre agli accordi di programma, ulteriori accordi tra amministrazioni pubbliche deputate al perseguimento di



finalità ambientali secondo modelli di intesa e di accordo tra soggetti pubblici dislocati nei diversi livelli di governo.

A tal proposito analizziamo, sia pur brevemente, le competenze ambientali degli enti territoriali.

A tale scopo si ritiene necessario menzionare il nuovo T.U. n. 267/2000 “sull’ordinamento delle autonomie locali”. In particolare, l’art. 19 del T.U. sulle autonomie locali dispone che “spettano **alle Province** le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l’intero territorio provinciale nei seguenti settori:

- difesa del suolo, tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- valorizzazione dei beni culturali;
- viabilità e trasporti;
- protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali;
- caccia e pesca nelle acque interne;
- organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale.

La Provincia concorre, inoltre, alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali, secondo le norme partecipative previste da ciascuna legge regionale.

Le Province, pertanto, hanno assunto un ruolo fondamentale sia per la programmazione in campo ambientale sia all’interno dei procedimenti di controllo e di monitoraggio del territorio, essendo la Provincia chiamata a determinare gli indirizzi generali di assetto del territorio (art. 20 T.U. enti locali), indicando, in particolare:

- le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;

- la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- le aree nelle quali è opportuno istituire parchi o riserve naturali;

Analogo discorso va fatto per le aree metropolitane le quali, tuttavia, pur vedendo fortemente potenziato il proprio ruolo nell'ambito della materia ambientale, non hanno ancora assunto un ruolo nevralgico nella programmazione in qualità di enti pubblici intermedi.

I Comuni, dal canto loro, svolgono funzioni di amministrazione attiva per la tutela dell'ambiente, come la gestione dei rifiuti, il controllo sulle emissioni atmosferiche, nonché le funzioni attribuitegli dal d. lgs. n. 112/1998, il quale all'art. 23 e sgg. ha attribuito ai Comuni la titolarità del "procedimento amministrativo in materia di insediamento di attività produttive" e del procedimento "unico", la cui istruttoria deve farsi carico, in particolare, dei profili urbanistici, sanitari della tutela dell'ambiente e della sicurezza.

Dunque, il nuovo assetto politico-amministrativo nel campo della protezione dell'ambiente è caratterizzato da una ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti pubblici territoriali, e quindi dalla creazione di nuovi strumenti di raccordo tra gli organi centrali e periferici.

Il sistema è in pieno periodo di rodaggio e le anomalie di questa nuova macchina operativa per l'ambiente comincia ad appalesare molte imperfezioni e distorsioni interpretative, assai spesso imbarazzanti per lo stesso Consiglio di Stato, il quale, immediatamente dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, è stato e viene tuttora chiamato a pronunciarsi sulla ripartizione di

competenze Stato/Regioni nei diversi settori di intervento per la protezione dell'ambiente.

Le decisioni del Consiglio, d'altra parte non aiutano molto a chiarire il funzionamento del sistema così come determinato dalle leggi anzi viste.

Pertanto, in attesa di uno sviluppo coerente e soprattutto certo del nuovo assetto politico amministrativo nel campo della protezione ambientale, riteniamo doveroso osservare che sarebbe auspicabile dover procedere nella attuazione della politica ambientale all'insegna del pensiero, più volte ribadito dalla Corte Costituzionale, per cui l'ambiente rappresenta un valore costituzionale con carattere trasversale, e pertanto, nel valore ambiente si delineano, contestualmente, competenze statali e regionali e degli altri enti locali.

Lo sforzo degli addetti ai lavori deve puntare soprattutto a curare l'aspetto del coordinamento funzionale delle competenze per evitare il verificarsi di una eccessiva frammentazione e dispersione delle funzioni. La materia dei procedimenti amministrativi ambientali servirà a capire come sia possibile adottare tutti gli accorgimenti giusti per garantire una amministrazione efficiente della questione ambientale.

## 2.3 Gli strumenti di attuazione concertata della programmazione per la tutela dell'ambiente

Il Decreto legislativo 112/1998, come detto sopra, ha attribuito alle Regioni , in base a quanto stabilito dal suo art. 73, le seguenti funzioni :

- la determinazione delle priorità dell'azione ambientale;
- il coordinamento degli interventi ambientali;
- la ripartizione delle risorse finanziarie assegnate tra i vari interventi.

Qualora l'attuazione dei programmi regionali di tutela ambientale richieda l'iniziativa integrata e coordinata con l'amministrazione dello Stato o con altri soggetti pubblici o privati si procede con intesa, accordo di programma o convenzione.

Dalla norma appena citata si evince chiaramente che il sistema di programmazione ambientale è imperniato sul ruolo programmatico delle Regioni, mentre lo Stato recupera le sue funzioni di coordinamento e controllo, nel momento attuativo, grazie alla riproposizione degli strumenti di concertazione amministrativa delle intese e degli accordi di programma, cui si aggiungono le convenzioni.

A questo riguardo è bene menzionare i seguenti modelli di concertazione amministrativa:

- **la programmazione negoziata**, che è una forma di regolamentazione concordata tra soggetti pubblici ovvero tra parti pubbliche o private ed il soggetto pubblico competente, in vista della attuazione di precisi obiettivi;
- **l'intesa istituzionale di programma**, tale essendo l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome, con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti

per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati;

- **l'accordo di programma quadro**, tale essendo quello con gli enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso da quegli stessi soggetti già competenti a concludere una intesa istituzionale di programma, ed in attuazione di questa stessa, con cui si definisce un programma esecutivo di interventi di comune interesse o funzionalmente collegati;

- **il patto territoriale**, promosso da enti locali, parti sociali o da altri soggetti pubblici o privati, con gli stessi contenuti previsti per la precedente figura rappresentata dagli accordi di programma quadro;

- **il contratto di programma** che a differenza dell'accordo di programma, sarà stipulato dalla amministrazione statale competente con grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi già fatti oggetto della c.d. programmazione negoziata;

il contratto d'area, la cui finalizzazione specifica e funzionale è volta alla creazione di nuove possibilità occupazionali.

Il legislatore, dunque, è intervenuto a canonizzare le forme e gli strumenti di concertazione, sia tra due e più soggetti pubblici, sia tra gli apparati amministrativi ed i privati, lasciando, tuttavia, i tali soggetti liberi di scegliere i modi e le tipologie della concertazione<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Per una ricognizione di campo delle problematiche esposte nel seguente capitolo possono essere utilmente consultati i seguenti manuali: Corsetti, Fracchia, 2003, Diritto dell'ambiente, Editori Laterza, Bari; Carvita, 2002, diritto pubblico dell'ambiente, il Mulino, Bologna.

## **CAPITOLO III**

### **I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI IN MATERIA AMBIENTALE**

### 3.1 Il procedimento amministrativo

Il procedimento amministrativo è costituito da una serie di atti e di fatti, tra loro coordinati, integrati e preordinati all'emanazione di un provvedimento finale, il quale è suscettibile di produrre effetti innovativi, prefigurati dalla legge, nell'ambito dell'ordinamento giuridico.

Gli effetti consistono, appunto, nella produzione di vicende giuridiche (costituzione, estinzione e modificazione) relativa a situazioni soggettive di terzi.

Nel procedimento amministrativo si dispiega, pertanto, l'esercizio del potere amministrativo pubblico, il quale è preordinato alla cura di un interesse pubblicistico predeterminato dalla legge.

La pubblica amministrazione, in particolare, nell'ambito del procedimento deve tenere conto di vari interessi, prima fra tutti l'interesse pubblico, in funzione del quale è richiesta l'emanazione dell'atto finale, e poi tutti gli altri interessi secondari (pubblici e privati), coinvolti dall'azione pubblica.

La valutazione di questi interessi non è affidata a regole precise, ma spetta all'amministrazione ed in particolare all'esercizio del suo potere discrezionale, guardare, di volta in volta, alle esigenze del caso concreto ed effettuare una scelta precisa.

Il procedimento amministrativo si pone, quindi, come forma dell'organizzazione amministrativa e come sostanza nell'acquisizione degli interessi<sup>7</sup>.

Il procedimento amministrativo, alla luce delle più recenti innovazioni legislative, si articola in quattro fasi, denominate **d'iniziativa, istruttoria, decisoria ed integrativa dell'efficacia**.

Ciascuna di esse è caratterizzata da atti ed operazioni tipiche.

---

<sup>7</sup> Per la definizione di procedimento amministrativo vedi: S. Cassese, 2001, le basi del diritto amministrativo, Garzanti, nonché M. Nigro, Scritti giuridici (3 vol.), Milano, Giuffrè, ultima edizione.

In particolare, **la fase di iniziativa** è la fase diretta a predisporre ed accertare i presupposti dell'atto da emanare. Nella fase di iniziativa viene introdotto l'interesse pubblico primario, nonché gli interessi secondari, di cui sono titolari i privati interessati all'oggetto del provvedimento da emanare.

**Nella fase istruttoria** sia acquisiscono e si valutano tutti i dati pertinenti e rilevanti ai fini dell'emanazione dell'atto. In questa fase, l'amministrazione acquisisce fatti ed interessi anche grazie all'istituto della “**conferenza di servizi istruttoria**”, introdotto dalla legge sul procedimento n. 241/90 e del quale ci occuperemo in seguito, quando parleremo del principio di semplificazione amministrativa.

Va invece osservato, fin da ora, che, con riferimento ai procedimenti amministrativi ambientali, la fase istruttoria viene svolta, per lo più dalla APAT, la cui funzione di controllo dei fattori fisici, biologici di inquinamento, ben si combina con le esigenze della fase istruttoria.

Spetta all'APAT, infatti, il compito di svolgere attività di natura conoscitiva, comprendente la raccolta, l'elaborazione, l'archiviazione e la diffusione dei dati.

Va notato, inoltre, che la presenza di molteplici procedimenti ambientali attinenti alla medesima attività o al medesimo impianto suggerisce soluzioni ispirate al criterio dell'impiego dei risultati dell'attività istruttoria svolta nel corso di un procedimento ed anche nell'ambito di altri procedimenti.

**La fase decisoria** è la fase deliberativa del procedimento, in cui si determina il contenuto dell'atto da adottare e si provvede alla formazione ed emanazione dello stesso. È bene precisare che, allorquando si tratti di un atto discrezionale, la p.a. provvede ad effettuare la comparazione tra gli interessi acquisiti e coinvolti nell'azione amministrativa, mentre, in presenza di un atto vincolato, essa dovrà limitarsi a verificare unicamente la



sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento, in cui la valutazione degli interessi è effettuata "*ab origine*" dal legislatore.

**La fase integrativa dell'efficacia**, infine, costituisce un momento solo eventuale, ricorrente nelle sole ipotesi in cui sia la stessa legge a non ritenere sufficiente la perfezione dell'atto, richiedendo il compimento di ulteriori e successivi atti od operazioni.

Ogni singola fase del procedimento ha le sue caratteristiche ed i principi fondamentali cui ispirarsi, molti dei quali sono stati introdotti, per la prima volta, dalla legge 241/1990, detta anche la legge sul procedimento.

In particolare, la legge 241/1990, recante "norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", ha introdotto nel nostro ordinamento, una disciplina generale del procedimento, ponendosi, tuttavia, rispetto ad esso in un rapporto di alta flessibilità, nel senso che la l. n. 241/90 non vuole né codificare né cristallizzare il procedimento amministrativo, in quanto vuole evitare di racchiuderlo entro parametri rigidi che nuocerebbero, senz'altro, all'esercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione, il quale non tollera molte costrizioni.

La legge sul procedimento si limita, pertanto, ad introdurre nuovi istituti procedurali e talune regole generali ispirate ad alcuni principi, ritenuti essenziali per garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

Per quanto riguarda i principi, la pubblica amministrazione deve ispirare la propria azione al:

- **principio del giusto procedimento**, il quale garantendo il diritto di partecipazione degli interessati, rende possibile la composizione dialettica tra gli interessi pubblici e privati coinvolti dall'azione pubblica;

- **principio di trasparenza**, che prevede il carattere obbligatorio della motivazione del provvedimento amministrativo, l'obbligo della P.A. di identificare preventivamente l'ufficio ed il dipendente responsabile del procedimento, nonché il diritto dei cittadini interessati di accedere ai documenti amministrativi;
- **il principio di semplificazione**, che introduce taluni istituti diretti a snellire e rendere più celere l'azione amministrativa (silenzio-assenso, denuncia in luogo di autorizzazione, conferenze di servizi, ecc..).

Assai rilevante è il capo III della legge 241/1990, artt. 7-13, in cui si affronta la problematica centrale del procedimento, ossia la partecipazione degli interessati allo stesso. Al riguardo il legislatore ha recepito i dettami del giusto procedimento, prevedendo: “ l'obbligo della P.A. di comunicare agli interessati la notizia relativa all'avvio del procedimento; il diritto di questi ultimi di parteciparvi attivamente; nonché la possibilità che l'amministrazione procedente concluda accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto del provvedimento ovvero in sostituzione di questo”.

In materia ambientale, l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento subisce una battuta d'arresto, in base a quanto previsto dall'art. 7 della l. n. 241/1990: “la comunicazione del procedimento non è dovuta allorché sussistano ragioni derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento”.

Tale norma, infatti, potrebbe trovare applicazione nelle numerose ipotesi di procedimenti ambientali preordinati all'emanazione di provvedimenti di necessità ed urgenza, nel caso, per esempio, in cui si verificano disastri ambientali.

Per quanto concerne il diritto di intervento nel procedimento, l'art. 9 della l. 241/90 prevede che qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché portatori di interessi diffusi, cui

possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, possono intervenire nel procedimento.

Si tratta di un intervento volontario la cui titolarità è stata riconosciuta, con la legge n. 383/2000, anche in capo alle associazioni di promozione sociale (come le associazioni ambientaliste).

Viene in tal modo confermata la piena funzionalità ed importanza democratica dell'istituto partecipativo nell'ambito del procedimento, in linea con la disciplina della l. 249/1986 per la valutazione di impatto ambientale, in cui si afferma la possibilità per i cittadini di presentare in forma scritta al Ministero per i beni culturali ed ambientali ed alla Regione interessata, osservazioni e pareri sull'opera soggetta a valutazione di impatto ambientale, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione di avvio del procedimento.

Una ulteriore disposizione contenuta nell'art. 9 della l. n. 241/1990 consente l'intervento anche di soggetti pubblici ed apre la via alla partecipazione dei soggetti istituzionali preposti alla tutela dell'ambiente in qualsiasi procedimento amministrativo, dalla cui conclusione possa derivare un pregiudizio all'ambiente stesso.

L'art. 10, invece, riguarda il diritto, riconosciuto in capo ai destinatari della comunicazione di avvio del procedimento, di prendere visione degli atti del procedimento e di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare, ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento e siano presentate in tempo ragionevole.

Il Capo IV della legge 241/90 contiene una serie di disposizioni dirette a snellire l'azione amministrativa e, di conseguenza, ad uniformare la stessa **ai principi di economicità e di efficacia** di cui all'art. 1, i quali comportano che l'amministrazione non possa compiere operazioni o adottare atti procedurali diversi da quelli

previsti dalla legge e come tali suscettibili di complicare il procedimento.

Prima di analizzare le disposizioni e gli istituti procedurali relativi alla semplificazione amministrativa, è bene precisare, che tali strumenti rappresentano una deroga ai principi generali del procedimento, che mal si concilia con la cura dell'interesse ambientale, il quale, pertanto, si pone come eccezione all'eccezione. In sostanza, quando all'interno di un procedimento occorre considerare il valore ambientale, a causa della criticità della materia in questione, deve trovare applicazione lo schema generale di procedimento prefigurato dalla legge, o, quanto meno, un modello maggiormente garantista per la tutela degli interessi, che, altrimenti, sarebbero sacrificati dalla semplificazione.

Chiusa questa breve parentesi, possiamo ora ad analizzare la Conferenza di servizi, la cui disciplina è contenuta nella l. 340/2000, che ha sostituito le disposizioni dell'art. 14 e sgg. della legge n. 241/90.

In particolare la Conferenza di servizi è uno strumento procedimentale di semplificazione, che interviene allo scopo di riunire, congiuntamente, le amministrazioni interessate dal procedimento, al fine di trovare una determinazione conclusiva che, innanzitutto, poggi sul consenso di tutte le autorità titolari di interessi primari o anche secondari, e che, inoltre, garantisca la semplificazione del procedimento, altrimenti complesso.

La determinazione della Conferenza può intervenire nella fase istruttoria con effetto sostitutivo di parti del procedimento e di atti amministrativi non provvedimentali (conferenza istruttoria); in altre ipotesi, la determinazione della Conferenza compare nella fase decisoria, ponendosi come momento di acquisizione di assensi delle amministrazioni coinvolte dal procedimento e rivolgendosi all'amministrazione procedente, la quale dovrà uniformarsi alla determinazione concordata.

La legge 241/90 all'art. 14 prevede una ulteriore ipotesi di conferenza, quella relativa ad istanze o progetti preliminari, che può essere convocata per progetti di particolare complessità, su motivata e documentata richiesta dell'interessato, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivi, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso.

La legge 241/90 si occupa specificamente delle situazioni in cui sia richiesta la VIA (valutazione di impatto ambientale); in particolare, l'art. 14 ter. dispone al quarto comma che, nei casi in cui sia richiesta la VIA, la conferenza si esprime dopo aver acquisito la valutazione medesima. Si afferma, in tal modo, il carattere preliminare ed imprescindibile della valutazione ambientale, fermo restando che, allorquando non dovesse intervenire la VIA entro i termini, l'amministrazione procedente intende acquisito l'assenso.

Ulteriori strumenti di semplificazione amministrativa sono rappresentati dall'istituto del silenzio assenso, della denuncia in luogo dell'autorizzazione, nonché dagli accordi tra le amministrazioni; in particolare, in questo ultimo caso, trattasi di accordi stipulati tra le amministrazioni pubbliche per disciplinare lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse pubblico.

Visti i principi e gli istituti fondamentali introdotti dalla legge 241/90, vediamo ora quale è la funzione del procedimento. Esso risponde a molteplici esigenze, tuttavia la principale riguarda l'accertamento, la valutazione e la ponderazione dei vari elementi di fatto e dei diversi interessi, che la P.A. deve considerare ai fini dell'emanazione dell'atto, tenendo ben presente, tuttavia, che il provvedimento "in fieri" deve essere conforme alle norme di legge. Dunque, il principio di legalità si pone alla base della funzione del procedimento, senza, tuttavia, rappresentare un vincolo assoluto per esso, anzi, la legge affida un "procura in bianco" alla pubblica amministrazione, la quale è lasciata libera, in ordine alla

determinazione del se, del come, del quando e soprattutto sul contenuto del provvedimento.

La legge, d'altra parte, non sarebbe in grado di risolvere in via preventiva ed astratta i conflitti di interesse, pertanto, diventa compito fondamentale della p.a. di verificare e di comporre, attraverso il procedimento amministrativo, gli interessi ed i fatti collegati alle situazioni concrete, proiettandoli nel provvedimento finale.

Gli interessi da valutare in comparazione con quelli perseguiti dalla legge possono essere pubblici e/o privati, possono essere rappresentati attraverso proposte di altri enti o attraverso l'acquisizione di pareri o attraverso osservazioni od opposizioni. L'acquisizione di tali interessi, la loro selezione, la loro valutazione comparativa sono tutte attività interne al procedimento il quale ha appunto lo scopo di fare emergere tali interessi. È necessario sottolineare a questo punto che le operazioni logiche di valutazione di indagini effettuate dalla p.a. sono rese pubbliche attraverso la motivazione del provvedimento, la quale, in tal modo, riduce il potere discrezionale della stessa p.a. riconducendolo entro i margini della imparzialità e della moralizzazione amministrativa<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Per una cognizione completa relativa al procedimento amministrativo si consiglia: Casetta Elio, 2004, Manuale di diritto amministrativo, Giuffrè, Milano.

### **3.2 Tipologie di poteri attribuiti alle amministrazioni pubbliche preposte alla tutela degli interessi ambientali.**

Innanzitutto, va osservato, che in ordine all'interesse ambientale non è ravvisabile, almeno per il momento, l'esistenza di un unico procedimento amministrativo ambientale.

La legge n. 241/1990 pur contenendo norme specifiche in considerazione dell'interesse ambientale non prevede, infatti, un provvedimento ambientale tipico. La causa di tale lacuna è da rintracciare nella complessità della disciplina ambientale;

la materia ambiente, infatti, è stata al centro di accesi dibattiti da parte dei cultori del diritto amministrativo, i quali, con grandi sforzi, hanno tentato di inquadrare l'ambiente entro le categorie amministrative certe del diritto soggettivo ed interesse legittimo, con risultati poco chiari.

In particolare, secondo parte della dottrina, l'ambiente sarebbe oggetto di un diritto soggettivo, se considerato in veste di diritto all'ambiente salubre, ex art. 32 Cost. Riteniamo che questa tesi non possa essere accolta in quanto abbraccia una visione antropocentrica dell'ambiente che non tiene in nessun conto le leggi della natura. Il diritto soggettivo all'ambiente, così inteso, riguarderebbe, infatti, solo la protezione di tutte quelle situazioni in cui l'ambiente si interseca con l'uomo e con la sua salute, lasciando scoperte di tutela tutte le altre situazioni in cui l'uomo non figura accanto alla natura, si pensi alle zone umide, oppure alle zone artiche.

Si impone, pertanto, un riferimento a qualche altra categoria che legittimi la tutela dell'ambiente al di là della considerazione del rapporto uomo-natura.

Il campo dell'etica può rappresentare un giusto riferimento; nel pensiero etico ambientale, infatti, la materia ambiente diventa oggetto non già di un diritto, bensì di un dovere morale di solidarietà, ex art. 2 della Costituzione, cui lo Stato ha l'obbligo di tener fede.

In tal modo, la tutela dell'ambiente appare completa in quanto comprenderebbe la protezione sia delle situazioni soggettive, in cui figura l'interazione uomo-natura, sia le situazioni non soggettive, in cui figura solo la natura considerata al di fuori dall'intervento dell'uomo, anche rispetto a quelle situazioni ambientali pericolose per l'uomo, ma indispensabili per il mantenimento della diversità biologica e per l'ecosistema.

La solidarietà ambientale, così intesa, coinvolge direttamente anche l'esercizio della funzione amministrativa, basti pensare che l'amministrazione nella determinazione dei piani territoriali deve verificare, in virtù del principio di solidarietà ambientale, l'impatto ambientale degli interventi programmati.

Il potere amministrativo, che meglio riflette l'esigenza della tutela dell'ambiente dall'inquinamento provocato dall'azione umana, è l'autorizzazione. Tale atto ha l'effetto di rimuovere i limiti all'esercizio di una preesistente situazione di vantaggio a fronte di un rapporto di prevalenza di un interesse pubblico su un interesse privato. Più specificamente, attraverso l'esercizio del potere autorizzatorio, l'amministrazione esprime il proprio consenso preventivo in ordine all'attività progettata dal privato, previa verifica della compatibilità della stessa, normalmente collegata con l'esercizio di una attività imprenditoriale, in relazione ad un interesse pubblico, nel caso di specie, di natura ambientale.

L'autorizzazione oltre a consentire l'esplicazione di una situazione di vantaggio preesistente, sempre più spesso, produce un ulteriore effetto di conformazione dell'attività assentita. Tale aspetto è facilmente riscontrabile all'interno del settore ambientale, in cui



l'amministrazione tende a fissare limiti ed indicazioni particolari, cui l'impresa deve adeguarsi nell'esercizio della sua attività. Si pensi all'autorizzazione ambientale integrata, che, ai sensi dell'art. 4, d. lgs. n. 372/1999, deve includere le modalità previste per la protezione dell'ambiente nel suo complesso, potendo contenere ulteriori disposizioni rispetto ai valori di emissione, che garantiscono la protezione del suolo e delle acque sotterranee, le indicazioni per la gestione dei rifiuti prodotti dall'impianto o per la riduzione dell'inquinamento acustico, nonché tutte le ulteriori disposizioni concernenti la disciplina degli scarichi.

L'autorizzazione in materia ambientale è di regola rilasciata a tempo determinato e può essere rinnovata (esempio, cinque anni per l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento, quattro anni per l'autorizzazione agli scarichi).

In generale, l'autorizzazione ambientale può riguardare oggetti diversi come: la realizzazione degli impianti, l'esercizio di attività, la produzione di beni, e, rispetto a tali oggetti, la pubblica amministrazione, in fase di istruttoria procedimentale, effettua una valutazione circa la compatibilità dell'attività privata con l'interesse pubblico all'integrità dell'ambiente. Si tratta di una valutazione, di certo non facile, che richiede taluni adempimenti da parte del gestore privato, il quale dovrà fornire tutti i dati tecnici, che possono consentire alla amministrazione di effettuare una valutazione completa.

Il provvedimento definitivo, che ne deriva, instaura tra privato ed amministrazione una speciale relazione basata sulla presenza di importanti poteri di controllo e di vigilanza in capo al soggetto pubblico e sulla obbligatoria disponibilità del privato a consentire l'accesso ai luoghi per le ispezioni e a rendere le informazioni richieste, si pensi al d. lgs. n. 152/99 sulla tutela delle acque, il quale prevede all'interno della autorizzazione integrata ambientale, opportune procedure di misurazione della qualità e della quantità

limite degli scarichi derivanti del ciclo produttivo, tenendo conto dei limiti tabellari indicati nel Testo Unico sulle acque e, soprattutto, imponendo all'impresa di rendere tecnicamente possibile l'effettuazione di tale misurazione.

La legge 241/1990 prevede la possibilità di sostituire l'autorizzazione attraverso i meccanismi della denuncia di inizio attività (DIA) e del silenzio assenso, in particolare, con la prima figura giuridica si liberalizza l'attività del privato, il cui esercizio non è più subordinato alla rilascio di un provvedimento autorizzatorio, sicché, il privato è titolare di un diritto soggettivo all'esercizio di un'attività, fermo restando che l'amministrazione svolge una attività di controllo e di verifica successivi, volti a garantire, nel caso dell'ambiente, il rispetto di valori limite prefissati dal legislatore, per evitare la produzione fenomeni di inquinamento; si pensi, alla notifica, che il gestore di uno stabilimento deve presentare alle autorità preposte alla tutela dell'ambiente ed in cui devono essere indicate le informazioni relative alla presenze di sostanze pericolose, o alla presenza di attività potenzialmente esposte a rischi di incidenti rilevanti.

In virtù dell'istituto del silenzio assenso, invece, la pubblica amministrazione, esercita il proprio potere in assenza di un provvedimento espresso, in quanto, in seguito all'inutile decorso del termine indicato dalla legge all'amministrazione per provvedere, l'ordinamento fa conseguire il sorgere di un titolo giuridico non espresso, su cui il privato fonda le esercizio della propria attività.

Un altro strumento procedimentale di notevole rilievo è rappresentato dal nullaosta, il quale si presenta come un atto endoprocedimentale (cioè, un atto interno al procedimento, attraverso il quale si superano eventuali ostacoli al normale iter del procedimento amministrativo principale), emanato in vista di un interesse pubblico curato da una amministrazione diversa da quella

precedente, e, mediante il quale, si dichiara, che, in relazione a quell'interesse, non sussistono ostacoli all'adozione del provvedimento finale, si pensi ad procedimento amministrativo introdotto per la realizzazione di uno stabilimento nel quale sono presenti specifiche sostanze pericolose; in tal caso, il procedimento è bloccato fino a quando non interviene il rilascio di un nullaosta di fattibilità prodotto da un apposito comitato tecnico.

In altre ipotesi, l'ordinamento vieta o impone un certo comportamento, prevedendo, tuttavia, che l'amministrazione possa consentire, in alcuni casi, una deroga a tale divieto od obbligo generale.

Il provvedimento relativo è la dispensa, la quale trova larga applicazione all'interno della materia ambiente, basti pensare, nuovamente, al Testo Unico sulle acque, in cui si prevede un generale divieto di scarico nel sottosuolo e nelle acque, fermo restando che, in presenza di talune condizioni ( per lo più si tratta di accorgimenti tecnici), la disciplina normativa in questione, consente una deroga al divieto generale.

Diverso dall'atto amministrativo è l'atto amministrativo generale, il quale, anziché, verificare la compatibilità di uno specifico progetto di attività privata con un interesse pubblico, detta le condizioni di svolgimento della stessa, ed il privato, pertanto, non presenterà una istanza di autorizzazione, ma si limiterà a comunicare l'intenzione di avvalersi della autorizzazione generale. A questa fase seguono le dovute verifiche circa la sussistenza dei requisiti.

Meritano di essere menzionati i cosiddetti **poteri di pianificazione**.

Il legislatore ha previsto numerosissime ipotesi di piani predisposti dall'amministrazione, preposte alla cura di interessi ambientali, si pensi ai piani di bacino, attraverso i quali vengono programmati e pianificati la corretta utilizzazione delle acque e gli interventi finalizzati alla conservazione, alla difesa e valorizzazione del suolo. Tali piani si intrecciano con i programmi nazionali, regionali di

sviluppo economico e di uso del suolo, ponendo problemi di coordinamento, che vengono risolti con raccordi endoprocedimentali, in cui intervengono le amministrazioni coinvolte dalla programmazione dei piani.

Una ulteriore potere, posto in capo alle amministrazioni dedite alla tutela dell'ambiente, è il potere di imporre il vincolo amministrativo, quale il vincolo paesaggistico. Il vincolo, in particolare, restringe le facoltà spettanti ai proprietari, in quanto consiste nell'imposizione di una serie di limiti, in particolare di obblighi di fare o di non fare ai proprietari stessi, i quali, ad esempio, non possono modificare, trasferire, alterare, distogliere dalla sua destinazione il bene, ovvero debbono conservare i beni e compiere alcune opere.

Di particolare interesse è poi **il potere di ordinanza** esercitabile dalla pubblica amministrazione per fare fronte alle situazioni di emergenze. Il contenuto di tali provvedimenti non è predeterminato dalla legge, in quanto sarà necessario guardare, di volta in volta, alla situazione di emergenza ambientale in virtù della quale l'amministrazione emanerà un atto nominato dalla legge come ordinanza contingibile ed urgente, ma emanato sulla base di presupposti ed effetti non determinabili da uno schema normativo, e, quindi, non riconducibili al principio di legalità.

La Corte Costituzionale ha posto dei limiti all'esercizio di tale potere, disponendo a carico della amministrazione procedente un obbligo specifico di motivazione e di compatibilità con i principi costituzionali. Il potere di ordinanza è posto in capo al Sindaco, in qualità di rappresentante della comunità locale, fermo restando che, in ragione delle dimensioni dell'emergenza, tale potere può essere trasferito in capo alle Regioni nonché allo Stato, si pensi al potere di ordinanza attribuito al Ministro dell'ambiente di concerto con i Ministri, eventualmente competenti, dall'art. 8, l. 349/1986, che si riferisce ai casi di grave pericolo di danno ambientale, quando non

si possa altrimenti provvedere; in tal caso le ordinanze hanno un efficacia non superiore ai sei mesi.

Da ultimo va analizzato il potere sanzionatorio, che consiste nella irrogazione di determinate conseguenze sfavorevoli ai soggetti cui sono imputabili illeciti amministrativi, in virtù della violazione di una disposizione di legge o di una disposizione amministrativa. Le sanzioni di cui si parla si dividono in misure ripristinatorie, le quali mirano a reintegrare la “res danneggiata” e quindi l’interesse pubblico leso, e, poi, abbiamo le sanzioni afflittive o punitive, che mirano, invece, alla punizione dell’autore dell’illecito, mediante la previsione di sanzioni pecuniarie o interdittive.

La recente riforma del sistema sanzionatorio ambientale ha visto, purtroppo, l’incalzare delle sanzioni pecuniarie a discapito di quelle interdittive e reclusive, disincentivando in tal modo la promozione di un atteggiamento responsabile da parte dei soggetti pubblici e privati.

Ultimata l’analisi generale dei procedimenti amministrativi ambientali e dei principi e degli istituti posti a fondamento degli stessi, è bene solo ricordare che nei diversi settori di interesse ambientale, rifiuti, acqua, suolo, emissioni in atmosfera, elettromagnetismo, ecc... esistono diversi procedimenti ambientali, ognuno con caratteristiche proprie, ma sintomatiche della volontà di voler provvedere analiticamente alle diverse azioni di tutela dell’ambiente.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Per una ricognizione di campo delle problematiche esposte nel seguente capitolo possono essere utilmente consultati i seguenti manuali: Corsetti, Fracchia, 2003, Diritto dell’ambiente, Editori Laterza, Bari; Caravita, 2002, diritto pubblico dell’ambiente, il Mulino, Bologna; Casetta Elio, 2004, Manuale di diritto amministrativo, Giuffrè, Milano.

## **CAPITOLO IV**

### **INFORMAZIONE, PARTECIPAZIONE E ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA AMBIENTALE**

## **4.1 Trasparenza, comunicazione e partecipazione nell'ambito dei rapporti tra amministrazione e cittadini**

Le relazioni Amministrazioni /cittadini si sviluppano e si caratterizzano all'interno delle attività pubblicistiche che riguardano la predisposizione ed attuazione dei programmi governativi.

Nel corso degli ultimi anni, i cittadini e le organizzazioni della società civile (OSC) hanno notevolmente potenziato la loro funzione interlocutrice nei confronti del potere pubblico, ponendosi, rispetto ad esso, come risorsa indispensabile ed elemento fondante lo svolgimento del processo di comunicazione.

Quest'ultimo rappresenta la base per acquisire la conoscenza e la consapevolezza di una data realtà, e, pertanto, si basa su di un sistema complesso, i cui elementi costitutivi sono rappresentati da:

- 1) **un emittente**, il quale dà inizio all'atto comunicativo, sia codificando il messaggio, al fine di renderlo trasmissibile in forme comprensibili, sia ricercando ed utilizzando il canale che si ritiene più idoneo per trasmetterlo.
- 2) **il messaggio** rappresenta l'unità comunicativa trasmessa. Esso deve essere chiaro e codificato in modo tale da rendere possibile la comprensione al destinatario.
- 3) **il destinatario**, appunto, il quale riceve ed interpreta il messaggio pervenutogli dalla fonte, compiendo una operazione di decodifica sulla base dei propri codici culturali e modelli mentali;
- 4) **il canale di comunicazione**, cioè il veicolo selezionato per trasmettere un messaggio;
- 5) infine, **il feedback**, con il quale si vuole fare riferimento all'informazione di ritorno, cioè alla risposta del ricevente, la quale permette all'emittente di capire se il proprio messaggio è stato

recepito adeguatamente e di apportarvi, eventualmente, delle modifiche.

In relazione a questo ultimo elemento teoretico, si deve sottolineare l'importanza funzionale, che esso riveste per il corretto svolgimento di tutto il processo di comunicazione; si pensi, infatti, come i cittadini attraverso le loro opinioni, le richieste di informazioni e, soprattutto, attraverso la denuncia di problemi concreti, offrono, in concreto, agli enti pubblici ulteriori elementi per operare e programmare efficientemente, in ossequio alle reali esigenze del pubblico.

Le amministrazioni consapevoli della importanza strategica dell'istituto partecipativo dei cittadini, si sono impegnate a predisporre taluni strumenti normativi, organizzativi e comunicativi volti a garantire al cittadino stesso il libero esercizio del diritto all'informazione e partecipazione ai processi decisionali.

L'amministrazione si è preoccupata, a tal fine, di predisporre, innanzitutto, un sistema di diffusione delle informazioni (sia quelle richieste dai cittadini, sia quelle diffuse d'ufficio dalla amministrazione), relative alla elaborazione delle politiche pubbliche, sviluppando, in tal modo, un sistema di **relazione unidirezionale** che va dall'amministrazione ai cittadini (l'amministrazione informa ed il cittadino acquisisce la conoscenza).

L'amministrazione ha curato, poi, l'aspetto della **consultazione** dei cittadini, i quali vengono chiamati ad esprimere le proprie reazioni in ordine alla formulazione delle politiche pubbliche; a tale scopo, l'amministrazione definisce, in modo preciso, gli interlocutori, i quali, un volta informati degli argomenti, oggetto del parere, esprimono le proprie indicazioni, generando, in tal modo, **una relazione bidirezionale**.

Ultimo passaggio, dopo l'informazione e la consultazione, è rappresentato dalla **partecipazione attiva** attraverso cui i cittadini,



i comitati e le associazioni prendono parte attivamente al processo decisionale ed alla predisposizione delle politiche pubbliche, formulando proposte alternative, o comunque mettendo a disposizione dell'amministrazione procedente, informazioni, interessi e qualsiasi altra risorsa che sia indispensabile per compiere una scelta e metterla in pratica.

L'informazione, consultazione e partecipazione attiva determinano, dunque, un duplice effetto: da una parte, l'amministrazione migliora il processo di formulazione delle politiche pubbliche, ponendosi come una organizzazione **apprendente** ed aperta all'acquisizione di interessi di varia natura; dall'altra, i cittadini, coinvolti nei processi decisionali, occupando un ruolo attivo nella elaborazione delle politiche pubbliche, acquistano una maggiore responsabilità ed una maggiore fiducia verso un'amministrazione, che si dimostra aperta all'impiego diretto degli strumenti democratici e trasparente nell'esercizio delle proprie attività.

La chiave di volta nella opera di rafforzamento delle relazioni amministrazione/cittadini è data, senz'altro, dalla qualità dell'informazione, la quale rappresenta la base imprescindibile per la comunicazione pubblica.

L'esigenza della comunicazione tra istituzioni e cittadini emerge, infatti, proprio in relazione alle informazioni possedute e utilizzate dai pubblici poteri, nonché in relazione all'obbligo per le amministrazioni di favorire la partecipazione dei cittadini, consentendone un reale accesso ai documenti amministrativi e fornendo loro informazioni sui servizi di pubblica utilità.

Pertanto, una informazione chiara ed esauriente determina una maggiore democraticità dell'azione dei pubblici poteri, i quali si rivolgono ai cittadini, considerandoli, non già come clienti, consumatori, azionisti, utenti, o, detto in termini di teoria comunicativa, target o bersaglio, bensì come partner delle

amministrazioni nella soluzione di problemi, al punto che, i loro comportamenti condizionano la riuscita delle politiche pubbliche.

Si pensi, ad esempio, al problema della gestione dei rifiuti, in particolare alla raccolta differenziata; in questi casi, le politiche pubbliche, predisposte dal Governo per la realizzazione di un sistema di raccolta dei rifiuti, avranno successo solo se i cittadini vengono informati, educati e coinvolti direttamente, con i propri comportamenti, nella attuazione dei piani di raccolta differenziata.

La comunicazione pubblica diventa, all'interno di tale contesto, una necessità e non più una scelta di valore, uno strumento essenziale, che svolge una funzione strategica per una amministrazione, che voglia agire efficientemente.

Alla luce di tale consapevolezza, è necessario che l'amministrazione si prenda cura della relazione comunicativa con il cittadino, sin dalle prime fasi del processo decisionale, perché il cittadino è parte integrante di quella decisione e deve diventare partner della soluzione di quel problema. Tale compito è assai difficile e richiede la fissazione di taluni principi guida per la creazione di una struttura strategica, finalizzata alla democratizzazione dei processi decisionali;

Riteniamo, pertanto, sia utile analizzare alcuni principi elaborati dall'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e Sviluppo economico ) in merito alla comunicazione pubblica ed alle possibilità del suo successo.

- **Una prima norma** deontologica di riferimento è rappresentata **dall'impegno dell'amministrazione**; in particolare, occorre un impulso per l'informazione, la consultazione e la partecipazione attiva del pubblico al processo decisionale, sia da parte dei responsabili politici e degli alti funzionari, sia da parte dei dipendenti dell'amministrazione pubblica.

Per dare attuazione a tale principio, occorre:

- a) sensibilizzare maggiormente gli uomini politici al ruolo che devono svolgere nello sviluppo di processi decisionali aperti, trasparenti e responsabili, prendendo spunto da iniziative già svolte con successo da altri paesi;
- b) creare le opportunità per scambiare informazioni tra manager di alto livello, organizzando, per esempio riunioni fisse, finalizzate allo scambio di conoscenze e dei risultati delle politiche attuate;
- c) predisporre strumenti di informazione, formazione e sensibilizzazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

In altre parole, questo tipo di azione mira a creare un assetto amministrativo di riferimento che sia strategicamente e funzionalmente efficiente e responsabile.

- **il secondo principio** comprende i **“diritti”**; in particolare, i cittadini hanno diritto ad essere informati dalle amministrazioni circa la possibilità, riconosciuta loro dalla legge, di accedere all’informazione, di comunicare le proprie reazioni, di essere consultati e di partecipare attivamente ai processi decisionali sulle politiche pubbliche. Inoltre, occorre definire chiaramente l’obbligo di risposta dell’amministrazione ai cittadini, che esercitano i loro diritti, ricordando, tra l’altro, l’importantissimo ruolo di controllori che i comitati e le associazioni possono svolgere per la garanzia di questi diritti.

Per dare concreta attuazione a questi principi è necessario, innanzitutto, accertarsi che i dipendenti dell’amministrazione conoscano ed applichino la legge, fornendo loro supporti conoscitivi (quali corsi di formazione, siti internet sulle buone pratiche amministrative, predisposizione di un numero di assistenza telefonica); in secondo luogo, è necessario sensibilizzare il pubblico ad esercitare i diritti loro riconosciuti dalle leggi, attraverso l’utilizzo di mezzi informativi, quali TV, opuscoli,

nonché facendo ricorso ai canali educativi, quali la scuola, le università, ecc....

- **Il terzo principio** è la “**chiarezza**”, qui riferita non già al carattere dell’informazione, bensì agli obiettivi da raggiungere ed ai limiti da rispettare in materia di informazione, consultazione e partecipazione del pubblico. In particolare occorre definire chiaramente, sia il ruolo e le responsabilità dei cittadini che intendono partecipare al processo decisionale, sia il ruolo e la responsabilità dell’amministrazione procedente.

L’amministrazione, in particolare, deve fornire ai cittadini informazioni esaurienti circa i luoghi dove si potranno trovare i documenti di riferimento (di fonte governativa e non governativa), sul modo di comunicare i commenti ( per esempio, in via orale nel corso di una udizione pubblica, per iscritto, per posta elettronica), sulla procedura ( date, principali persone da informare) e sulle successive tappe del processo decisionale.

Assai rilevante è la organizzazione di un “calendario di riferimento” che coinvolga i cittadini, che intendano partecipare al processo decisionale, sin dall’inizio della elaborazione delle politiche pubbliche.

È importante, pertanto, prevedere tempi razionali e sufficienti a garantire l’esercizio corretto e preciso dei poteri di informazione, consultazione e partecipazione, all’interno di un calendario, che tenga conto dell’iter procedurale e dei programmi legislativi.

- **L’obiettività** rappresenta **il quarto principio** fondamentale per il corretto svolgimento dei rapporti amministrazione/cittadini. In particolare, l’informazione fornita dall’amministrazione nella fase di elaborazione di una politica deve essere obiettiva, completa ed accessibile, ed inoltre, i cittadini, nell’esercizio del loro diritto di accesso all’informazione devono beneficiare di una uguaglianza di trattamento. È necessario, a tale scopo, assicurare l’accesso alle informazioni adoperando vari canali di trasmissione, quali

documenti cartacei, opuscoli, pubblicità televisiva, Internet, ecc..., nonché provvedendo al tempo stesso ad informare i cittadini circa le procedure necessarie da seguire per garantire una corretta consultazione delle informazioni.

Oltre ai principi appena enunciati, è bene ricordare ulteriori indicazioni, che l'OCSE ritiene indispensabili per garantire l'efficienza della pubblica amministrazione:

- È necessario che l'amministrazione ponga il cittadino a conoscenza dei mezzi a sua disposizione (ricorsi al giudice, procedure di protesta) per ottenere il riconoscimento dei loro diritti all'accesso all'informazione, nel caso questi siano negati o con esplicito atto o, anche, con inerzia dall'amministrazione precedente.
- Le amministrazioni devono adottare, sin dall'inizio, il punto di vista del cittadino, e si devono rendere conto, innanzitutto, che per il cittadino il tempo è una risorsa rara; pertanto, al fine captare l'attenzione dei cittadini ed incoraggiarli a partecipare, le amministrazioni devono adeguare le proprie attività alle esigenze di questi ultimi. Ciò significa, che occorre adottare il linguaggio e lo stile al pubblico e fare in modo che l'interazione amministrazione/cittadini sia attraente ed interessante, cordiale, onesta, e priva di condiscendenza.

È bene ricordare, inoltre, che, coinvolgendo i cittadini nel processo decisionale, le amministrazioni suscitano attese; esse, pertanto, devono dimostrare che il contributo dato è importante, che è stato preso in conto nelle scelte effettuate, in particolare, devono comunicare ai cittadini in che modo siano state usate e valutate le informazioni ricevute da essi, in seguito alle consultazioni. Se un tale obbligo non viene rispettato, è assai probabile che i cittadini si dimostrino poco interessati a dedicare ulteriore tempo prezioso per rispondere ai futuri inviti dei poteri pubblici.

- L'amministrazione che propone e guida un processo decisionale inclusivo (così definito per l'elemento della partecipazione del

pubblico) deve impegnarsi a sostenere il carattere della trasparenza, e, pertanto, deve aver cura di mettere a disposizione del pubblico tutti gli elementi conoscitivi in suo possesso e rendere trasparente, agli occhi dei partecipanti, lo svolgimento del processo stesso. Solo in tal modo l'amministrazione supera gli atteggiamenti di diffidenza.

Praticare la trasparenza non è opera facile e l'amministrazione deve dedicare energie alla diffusione delle informazioni tra i partecipanti, non lasciare nessuno indietro, curarsi di tutti. Tuttavia, la trasparenza rappresenta un passo indispensabile, in quanto se cala la trasparenza cresce l'opacità ed iniziano a crearsi squilibri che incidono negativamente sul rapporto fiducia.

Le amministrazioni non devono dimenticare, infine, che garantendo la piena funzionalità degli istituti dell'informazione, della consultazione, e della partecipazione attiva, si favorisce lo sviluppo di una cultura interna di apertura e di trasparenza, i cui effetti si ripercuotono positivamente sia sul rapporto amministrazione/cittadini, sia sulla efficienza interna delle pubbliche autorità<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> per una ricognizione di campo circa i principi sopra enunciati, nonché sull'argomento del rapporto amministrazione cittadini si può consultare: il Manuale dell'OCSE, I cittadini come partner, pubblicato nel 2002.

## 4.2 Informazione e partecipazione in materia ambientale

Le politiche internazionali, comunitarie, e nazionali in materia di protezione dell'ambiente si basano sulla condivisione incondizionata dei principi di prevenzione e di precauzione e di riduzione del danno alla fonte, i quali hanno generato un nuovo approccio alla programmazione delle azioni di protezione dell'ambiente, ponendo fine alla rigida politica del "*command and control*" (basata sul controllo, da parte delle istituzioni, circa il rispetto delle norme e dei parametri internazionali, comunitari e nazionali fissati per l'ambiente), ed affermando una nuova filosofia ispirata all'azione preventiva e correttiva, la quale ha aperto la strada alla adozione di strumenti innovativi, che si sono aggiunti a quelli già esistenti ed aventi carattere successivo e sanzionatorio.

Si pensi, ad esempio, al Sesto Programma d'Azione per l'Ambiente, predisposto dall'UE per il periodo 2000/2010, con il quale si è avuto modo di sperimentare, in ambito comunitario, l'attuazione di nuove azioni per la protezione dell'ambiente ispirate al principio di precauzione; si pensi, ad esempio, alla predisposizione di taluni strumenti orizzontali di supporto, caratterizzati dalla adozione di misure di sostegno alla ricerca e allo sviluppo tecnologico in chiave ecosostenibile, oppure al sostegno alle politiche di istruzione e formazione professionale, nonché, alle politiche di promozione e di sviluppo della comunicazione ambientale, della quale ci occuperemo, dettagliatamente, in questo paragrafo.

La comunicazione ambientale rappresenta il primo strumento di prevenzione e tutela dell'ambiente, in quanto il suo fine ultimo è quello di disseminare tra i cittadini, le imprese e le istituzioni la conoscenza e, soprattutto, la coscienza e sensibilità ambientale,

attraverso la promozione di comportamenti responsabili a favore dell'ambiente e del suo sviluppo sostenibile.

La comunicazione ambientale si sviluppa grazie alla promozione di campagne di informazione sulle problematiche ambientali, basate sulla diffusione di informazioni facilmente comprensibili, che mettano in evidenza i vantaggi che l'assunzione di un determinato comportamento può garantire alla gestione e tutela dell'ambiente.

Talune osservazioni preliminari, pertanto, vanno fatte con riguardo alla qualità della informazione ambientale considerata l'importanza che essa assume nell'ambito del processo educativo sullo sviluppo sostenibile.

Premesso che per avviare efficientemente un processo di comunicazione ambientale è necessaria, innanzitutto, che le informazioni, poste alla base della comunicazione, siano chiare, trasparenti e facilmente accessibili, un primo rischio, di cui si deve tener conto, è rappresentato dal pericolo di disinformazione.

Una informazione poco chiara, scientificamente mal supportata, nonché resa in maniera difforme dalla realtà, attraverso canali comunicativi sbagliati, può generare due effetti contrari alla tutela dell'ambiente, ovverosia la banalizzazione di rischi e squilibri ecosistemici globali da parte dell'opinione pubblica, oppure la spettacolarizzazione di disastri ambientali, reali o eventuali, che generano diffusi sentimenti di ansia tra i cittadini.

In questi casi, la comunicazione ambientale non fornisce le coordinate essenziali ad una valutazione critica delle complesse problematiche ambientali; pertanto, un'informazione scientifica oggettiva ed equilibrata si rivela una condizione imprescindibile per l'esercizio di scelte consapevoli e per la legittimazione di interventi continuativi e risolutivi che superino la cultura dell'emergenza.

Detto ciò, occorre ricordare che la comunicazione ambientale deve puntare ad una campagna informativa propositiva, che sia



finalizzata ad una partecipazione consapevole dei cittadini, i quali devono essere coinvolti direttamente dalle autorità pubbliche, nell'esercizio del proprio diritto all'informazione ambientale.

Il diritto all'informazione ambientale va qualificato, infatti, come un nuovo diritto civico, che deve essere rispettato e reso effettivo attraverso un impegno attivo delle autorità internazionali, comunitarie e nazionali, le quali hanno il dovere di coordinare le proprie azioni per garantire l'effettività del diritto in questione.

A livello internazionale, il diritto all'informazione ambientale trova il suo fondamento giuridico all'interno del X Principio della Dichiarazione di Rio (1992), in cui si afferma che “ a livello nazionale ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso della P.A. comprese le informazioni relative alle sostanze pericolose”.

A livello comunitario il fondamento giuridico è rintracciabile all'interno del Principio dell'azione preventiva ex art. 130 R dell'Atto Unico Europeo del 1986 (è più gravoso e meno efficace risarcire che prevenire).

Nell'ordinamento giuridico italiano il diritto all'informazione in materia ambientale è stato assunto dal legislatore come principio generale della politica e del diritto ambientale, pertanto, l'ampliamento della sua tutela è divenuto, da più di un decennio, un ambito prioritario d'azione.

In particolare, quanto alla natura del diritto, si può ritenere, in base ai recenti sviluppi dottrinari e giurisprudenziali, che l'accesso alle informazioni ambientali costituisce un diritto soggettivo ed in quanto tale esso deve essere garantito dell'ordinamento giuridico sia per vie amministrative sia per vie giurisdizionali<sup>11</sup>.

Il punto di partenza per l'analisi del diritto di accesso all'informazione in materia ambientale, nell'ambito del nostro

---

<sup>11</sup> Sulla natura giuridica del diritto all'informazione ambientale si veda: Veronica Dini, 2004, il diritto di accesso in materia ambientale: legittimazione attiva, Ambiente II;

ordinamento, è rappresentato dalla legge 8 luglio 1986 n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente. L'art. 14 , comma 3, della legge citata, testualmente dispone che "qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità delle leggi vigenti, presso gli uffici della pubblica amministrazione interessata".

Si tratta di una disposizione dalla portata estremamente innovativa, sia perché è stata emanata in un momento storico, in cui la segretezza degli atti era ritenuta indispensabile al corretto funzionamento dell'amministrazione pubblica, mentre l'accesso alle informazioni ed alla documentazione amministrativa erano considerate l'eccezione, sia perché la disposizione normativa in esame prevede, in capo a qualsiasi cittadino, la titolarità di un diritto soggettivo incondizionato di accedere alle informazioni relative all'ambiente disponibili presso la P.A.

A distanza di quattro anni dalla norma appena esaminata, il legislatore rafforza, ulteriormente, l'esercizio del diritto all'informazione ambientale attraverso il riconoscimento del diritto di accesso agli atti delle amministrazioni comunali e provinciali in funzione di controllo democratico, introdotto con la legge 142/1990, nonché, attraverso l'introduzione, con la legge n. 241/90, dell'istituto generale dell'accesso alla documentazione amministrativa nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche, la fine di dare effettività agli istituti di partecipazione procedimentale, previsti dall' art. 22 della l. 241/90.

In particolare, l'art. 22, appena citato, specifica che le finalità perseguite dalla normativa in materia di accesso ai documenti amministrativi costituiscono una garanzia per la trasparenza e lo svolgimento imparziale dell'azione amministrativa.

Per quanto riguarda la trasparenza, essa attribuisce ai cittadini il potere di esercitare un controllo democratico sull'operato dei

soggetti pubblici, al fine di verificarne la conformità agli interessi sociali ed ai precetti costituzionali.

Per quanto riguarda la garanzia sullo svolgimento imparziale dell'azione amministrativa, la conoscibilità degli atti della P.A. rappresenta uno strumento indispensabile ai fini della verifica della correttezza dell'operato dei pubblici poteri e dell'individuazione dei favoritismi e delle collusioni, in cui gli stessi incorrono.

In base a quanto disposto dall'art. 22 della legge 241/90, il diritto di accedere ai documenti amministrativi spetta alla titolarità esclusiva di soggetti che vi abbiano un specifico interesse (serio, concreto e personale), in relazione alla tutela di una situazione giuridicamente rilevante (diritto soggettivo, interesse legittimo ed interesse diffuso), con conseguente esclusione dei titolari di interessi di mero fatto. È bene ricordare che la legge n. 383/2000, modificativa della L. 241/90, riconosce il diritto, di cui all'art. 22, anche alle associazioni di promozione sociale.

Quanto all'oggetto del diritto in esame, il legislatore ha fornito una definizione generale di documento amministrativo ritenendo tale: ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, formati dalla P.A. o comunque utilizzati ai fini dell'attività amministrativa.

Stante il carattere generico della dizione legislativa, è possibile ricomprendere nel novero dei documenti accessibili, i documenti cartacei nonché quelli prodotti su altri supporti (informatici, elettronici, audiovisivi) che siano stati prodotti dalla P.A. o dai privati.

L'art. 24, modificato dalla legge 45/2001, prevede due categorie di limiti al diritto d'accesso: **i limiti tassativi ed i limiti facoltativi**.

**I limiti tassativi** sono determinati direttamente dal legislatore in vista della protezione di interessi pubblici fondamentali, pertanto, ritenuti prioritari rispetto all'interesse alla conoscenza degli atti amministrativi.

Tali limiti riguardano, per lo più, i documenti coperti dal segreto di Stato, i documenti che riguardano la salvaguardia della sicurezza e la difesa nazionale e le relazioni internazionali, la politica monetaria e valutaria, l'ordine pubblico e la prevenzione e repressione dei reati, la riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese.

**I limiti facoltativi** sono, invece, sanciti in forma discrezionale dalle pubbliche amministrazioni, quando dalla conoscenza dell'atto possa derivare un pregiudizio allo svolgimento della azione amministrativa. Tali limiti determinano, non già, una esclusione dal diritto di accesso, bensì un semplice differimento dell'esercizio dello stesso.

Le forme generali di accesso, appena viste, non si sono, tuttavia, sovrapposte alla disciplina contenuta nell'articolo 14 della l. n. 349/86 in tema di informazione ambientale, la quale, anzi, ha preservato il suo carattere di specialità e soprattutto la sua più ampia portata, avendo essa previsto una valenza "*erga omnes*" del diritto di accesso alle informazioni ambientali contro il limitato diritto di accesso alla documentazione amministrativa contemplato dalle leggi 241/90 e 142/90, le quali hanno riservato la titolarità del diritto in questione, come visto sopra, solo alle parti interessate al procedimento, o ai cittadini singoli ed associati portatori di interessi diffusi.

Il carattere di specialità della informazione ambientale trova la sua consacrazione, nel nostro ordinamento con il D. Lgs. 25 febbraio 1997 n. 39, che, in attuazione dei principi dettati dalla direttiva 90/313/CEE, ha predisposto una disciplina dettagliata sul diritto di accesso alle informazioni ambientali.

La direttiva 90/313 ha segnato una tappa essenziale nel processo di mutamento trasparenza e democraticità delle autorità pubbliche, verso la delicata questione dell'informazione ambientale, in un ottica che prevede l'accesso come strumento prioritario ai fini di

una adeguata difesa dell'ambiente e l'informazione come presupposto dell'educazione ambientale.

La normativa comunitaria, inoltre, muovendo dall'assioma che una migliore protezione dell'ambiente si realizza attraverso una corretta e libera informazione del cittadino, esclude ogni possibile forma di selezione dei soggetti legittimati, operando un esteso riconoscimento del diritto di accesso, che prescinde dall'esistenza e dalla verifica di una qualsivoglia posizione d'interesse qualificato.

Pertanto, il D. Lgs. 39/1997, ponendosi in attuazione della direttiva appena citata, al fine specifico di assicurare "a chiunque" la libertà di accesso alle informazioni relative all'ambiente (art. 1), stabilisce all'art. 3 che "le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibile le informazioni relative all'ambiente a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse".

Si tratta, dunque, di una forma di tutela "**desoggettivata**", in quanto la norma, recependo il carattere universale del diritto all'ambiente come diritto imprescindibile della persona umana, non limita l'esercizio del diritto all'informazione ambientale solo ai cittadini, così come fa l'art. 14 della legge n. 349/86, ma lo estende a chiunque voglia acquisire le informazioni richieste, senza che si debba dimostrare la presenza di uno specifico interesse, il quale è insito nella richiesta stessa, considerato che ogni persona è titolare del diritto all'ambiente salubre.

La giurisprudenza amministrativa ha anche chiarito, di recente, che la legittimazione all'accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente spetta, non solo alle persone fisiche, ma anche alle associazioni di protezione ambientale, sancendo che la condizione di azionabilità del diritto di accesso è riconosciuta in ragione della protezione dell'ambiente senza che sia necessario un concreto, personale, e specifico interesse. ( nota...TAR Toscana, III sez. 19-12-2000, n. 2731, ove il diritto viene riconosciuto ad una

associazione che, come il WWF, ha tra i fini istituzionali, quello della valorizzazione della natura e dell'ambiente).

Dunque, la legge opera una dilatazione, senza precedenti, del diritto all'accesso alle informazioni ambientali, allargando la portata soggettiva ma anche oggettiva del diritto. Sul versante oggettivo, infatti il D. lgs. 39/1997 accoglie una nozione di documento assai più ampia di quella fornitaci dalla legge 241/1990, vista in precedenza.

In particolare, l'art. 2, lett. a), del D. lgs. 39/1997, riproducendo fedelmente il dettato comunitario, definisce l'informazione ambientale come "qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora o contenuta nelle basi di dati riguardante lo stato delle acque, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché le attività, comprese quelle nocive, o le misure che incidono o possono incidere negativamente sulle predette componenti ambientali e le attività e le misure amministrative ed i programmi di gestione dell'ambiente".

Tali informazioni devono essere in possesso di autorità pubbliche statali, regionali, locali, aziende autonome, enti pubblici e concessionari di servizi pubblici, ad eccezione degli organi che esercitano competenze giurisdizionali o legislative.

Il concetto di "misure amministrative", che ritroviamo nella definizione di informazione ambientale, è stato, ulteriormente, chiarito dalla sentenza del 17 giugno del 1998, causa C-321/96, della sezione IV della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, con la quale si è volutamente considerare un ampio contenuto, al fine di garantire la massima informazione possibile: per misura amministrativa s'intende, infatti, "non soltanto l'atto amministrativo formale, ma anche dati informali e valutazioni rese dalla P.A. anche nell'ambito di procedimenti complessi e non ancora conclusi".

Dunque, si tratta di una nozione assai ampia, che si basa sulla consapevolezza che solo attraverso una reale e completa informazione dei cittadini si possa giungere ad una sensibilizzazione e responsabilizzazione degli stessi e ad una cooperazione tra autorità amministrativa e privato nella gestione del bene ambientale.

Il D. lgs. 39/1997, in recepimento della Direttiva 90/313, ha previsto, tuttavia, taluni casi limitativi dell'esercizio del diritto di accesso; in particolare, l'art 4 prevede la possibilità per l'amministrazione di rifiutare o differire l'accesso alle informazioni ambientali esclusivamente nei casi di pregiudizio attuale e concreto dei seguenti interessi pubblici o privati: tutela dell'ambiente; la riservatezza delle deliberazioni dell'autorità pubbliche; relazioni internazionali; difesa nazionale, sicurezza ed ordine pubblico; questioni oggetto di inchiesta o di investigazione preliminare ai fini dell'emissione di rinvio a giudizio; riservatezza commerciale, industriale o personale; materiale fornito spontaneamente da terzi; istanze irragionevoli, eccessivamente generiche, riguardanti dati o documenti incompleti o non in possesso dell'amministrazione cui sono rivolte, ovvero riferite ad atti interni dell'amministrazione stessa.

Il decreto fissa, inoltre, che il procedimento di accesso deve concludersi nel termine di 30 gg. , decorrenti dalla presentazione della richiesta; se tale termine trascorre inutilmente, la richiesta si intende rifiutata. I cittadini, nonché le associazioni ambientaliste, tuttavia, possono, contro le determinazioni amministrative, concernenti il diritto di accesso in materia ambientale e nel caso sopra citato, proporre ricorso in sede giurisdizionale, secondo quanto disposto dall'art 25, comma 5 e 6, della legge 241/90. in particolare i commi sopra citati assicurano agli interessati una tutela giurisdizionale rapida ed efficiente nei riguardi sia dei dinieghi espliciti, che delle inerzie amministrative. Si stabilisce, a tal fine,

che, sia nell'ipotesi di diniego esplicito, sia in quella di inerzia, protrattasi oltre i trenta giorni, l'interessato è legittimato al ricorso, nel termine di trenta giorni, al T.A.R. (Tribunale Amministrativo Regionale), che dovrà pronunciarsi in camera di consiglio, entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne facciano richiesta.

Ultima disposizione di rilievo, inserita nel decreto legislativo in esame, riguarda la gratuità della visione e della consultazione delle informazioni ambientali, ciò al fine di garantire l'esercizio del diritto all'informazione ambientale a chiunque, senza preclusioni di natura economica.

Il quadro normativo, fin qui delineato, in materia di informazione ambientale, deve essere, tuttavia, rivisitato alla luce della normativa internazionale dettata all'interno della Convenzione di Aarhus<sup>12</sup>, del 1998, sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico e sul ricorso alla giustizia in materia ambientale, ratificata dalla Repubblica italiana con la legge 16 marzo 2001 n. 108, e vigente dal mese di ottobre 2001, data in cui è stato raggiunto il numero minimo di ratifiche previsto dall'accordo.

La Convenzione di Aarhus ha l'obiettivo fondamentale di determinare un maggiore coinvolgimento ed una maggiore responsabilizzazione dei cittadini in materia ambientale, attraverso i tre strumenti dell'accesso alle informazioni, della partecipazione del pubblico ai processi decisionali e dell'accesso alla giustizia.

L'art. 2 della Convenzione di Aarhus fornisce una serie di definizioni, alcune delle quali sembrano ricalcare quelle evidenziate nella direttiva 90/313, vista in precedenza.

Pertanto, il testo convenzionale considera come "autorità pubbliche" le amministrazioni pubbliche e non, che forniscono servizi pubblici, che abbiano responsabilità a livello nazionale,

---

<sup>12</sup> La Convenzione che prende il nome dalla città danese in cui è stata sottoscritta da una quarantina di paesi e che è entrata in vigore il 30 ottobre 2001.



regionale o locale e che siano in possesso di informazioni ambientali, fatta eccezione per gli organismi che esercitano competenze giudiziarie e legislative.

Per quanto riguarda, invece, le informazioni relative all'ambiente, esse sono costituite da qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora o contenuta in banche dati circa lo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché le informazioni sugli organismi geneticamente modificati, le energie, le radiazioni ed i rumori. Sono, altresì, oggetto di informazione ambientale i piani, i programmi, la politica, la legge, che influenzano o sono in grado, anche potenzialmente, di avere ripercussioni sull'ambiente, nonché le analisi dei costi/benefici ed altre analisi economiche utilizzate nei processi decisionali relativi all'ambiente.

Infine, la nozione di informazione riguarda le informazioni riguardanti lo stato della salute e della sicurezza delle persone, le condizioni di vita, i siti culturali e le strutture abitative, nella misura in cui questi possono essere influenzati da elementi, fattori o attività inerenti all'ambiente.

La Convenzione di Aarhus, oltre ad ampliare l'ambito oggettivo della direttiva 90/313/CEE ne precisa il quadro soggettivo, riconoscendo espressamente, per la prima volta nel diritto internazionale, il ruolo delle associazioni di protezione ambientale non governative ed il loro diritto ad accedere alle informazioni sullo stato dell'ambiente.

La Convenzione del 1998, così come previsto dalla direttiva 90/313, prevede che il richiedente l'informazione ambientale non è tenuto a dimostrare l'esistenza di un interesse alla richiesta, anzi, spetterà all'amministrazione interessata dalla richiesta, dover, semmai, motivare per iscritto l'eventuale diniego all'accesso.

Questo ultimo potrà essere opposto al richiedente in tre casi:

- quando l'autorità pubblica non è in possesso dell'informazione richiesta;
  - quando la richiesta è manifestamente irragionevole o formulata in modo troppo generico;
  - quando la richiesta concerne documenti in corso di elaborazione.

La Convenzione si preoccupa, inoltre, di bilanciare il diritto all'informazione ambientale e la riservatezza, escludendo dal diritto di accesso le informazioni relative :

- alla riservatezza delle autorità pubbliche, le relazioni internazionali e la difesa nazionale;
- alla sicurezza pubblica;
- alle questioni che sono in discussione, sotto inchiesta, o oggetto di una azione investigativa preliminare o che lo siano state;
- alla riservatezza commerciale ed industriale, ivi compresa la proprietà intellettuale;
- alla riservatezza di dati o schedari personali;
- al materiale che, se divulgato, potrebbe rendere più probabile un danno all'ambiente cui esso si riferisce.

Tuttavia, l'amministrazione può permettere l'accesso a determinate informazioni, nonostante ricorrano talune ipotesi di esclusione, se, in seguito ad una attenta comparazione tra l'interesse del richiedente l'informazione e gli interessi al diniego dell'ostensione, le ragioni del rifiuto non sono giudicate di intensità tale da motivare adeguatamente la limitazione dell'accesso.

È da rilevare, inoltre, che nel caso di minaccia immediata per la salute dei cittadini o per il benessere ambientale, che sia causata da attività umane o dovuta a cause naturali, l'autorità pubblica deve diffondere a tutti gli interessati tutte le informazioni che potrebbero consentire alla popolazione di prendere misure precauzionali per prevenire o mitigare immediatamente e senza indugio i danni (art. 5).

L'accesso alla informazione ambientale è garantito ai cittadini da un doppio ruolo della pubblica amministrazione, la quale risponde

alle richieste dei cittadini e raccoglie e diffonde l'informazione ambientale. In questo ultimo caso, spetta alle amministrazioni il compito di assicurare che le informazioni in loro possesso siano aggiornate, affidabili, e soprattutto rese disponibili in tempi agevoli. Più volte, la Convenzione rimarca il requisito dell'immediatezza nella disseminazione dell'informazione. Pertanto, il procedimento di accesso alle informazioni deve prevedere dei tempi ragionevoli che possano garantire al pubblico la possibilità di partecipare, in modo adeguato e secondo i tempi procedurali, alla formazione delle decisioni, integrandole con proprie determinazioni.

Assai rilevante è, inoltre, la previsione di pubblicazioni periodiche relative allo stato ambientale, la cui diffusione tra il pubblico deve avvenire senza che vi sia una richiesta da parte dei cittadini.

Il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus riguarda il diritto di partecipare alle scelte pubbliche in materia ambientale. In particolare, la Convenzione invita i paesi contraenti a prevedere strumenti partecipativi che garantiscano la possibilità per i cittadini e le associazioni ambientaliste non governative, a prendere parte al processo decisionale relativo all'autorizzazione di talune attività (quali l'autorizzazione all'installazione di una raffineria di petrolio, e di gas, nonché l'installazione di centrali nucleari o di impianti di stoccaggio di combustibili nucleari irradiati) elaborazione di piani, programmi e politiche relativi all'ambiente (art. 7), nonché a partecipare alla elaborazione di disposizioni regolamentari e /o strumenti normativi giuridicamente vincolanti (art. 8), attraverso la presentazione di memorie o attraverso l'elaborazione di proposte alternative.

Indispensabili all'istituto della partecipazione è la previsione di tempi ragionevoli, che consentano ai cittadini ed alle associazioni di prender parte al procedimento fin dal suo inizio, nonché la diffusione di tutte le informazioni relative ai procedimenti in cui si chiede di intervenire.

Infine, il pubblico deve essere informato sulla decisione finale, con apposita motivazione, dalla quale si può evincere in che modo la pubblica amministrazione ha tenuto conto delle proposte e delle note presentate dai cittadini e/o associazioni ambientaliste.

L'ultimo pilastro della Convenzione riguarda l'accesso alla giustizia dei cittadini ed associazioni, quando sia stato ignorato o rifiutato ingiustamente l'accesso all'informazione ambientale, nonché, quando sia possibile ricorrere a procedure di revisione amministrativa e giurisdizionale.

Ogni stato parte, pertanto, dovrà adeguare il proprio diritto processuale all'esigenza di garantire il libero ed incondizionato accesso alla giustizia di cittadini e associazioni per la tutela giurisdizionale del proprio diritto all'informazione ambientale.

Pertanto, il significato innovativo della Convenzione di Aarhus, risiede, proprio, nell'impegno, che essa fa assumere agli Stati aderenti, di adottare normative per la promozione dell'educazione ecologico-ambientale dei cittadini, affinché essi abbiano effettiva voce in capitolo nell'ambito dei processi decisionali amministrativi, i quali incidono sull'integrità dell'habitat e sulla salute dei cittadini.

Il legislatore comunitario, alla luce del nuovo impianto normativo determinato dalla Convenzione di Aarhus, ha ritenuto doveroso ripensare la disciplina comunitaria in materia di informazione ambientale, attraverso la predisposizione di una nuova direttiva, cioè la Direttiva 2003/4/CEE, la quale, non solo sostituisce la precedente direttiva 90/313, ma si pone come atto di recepimento dei principi fissati nella Convenzione.

La direttiva 2003/4 rappresenta, senz'altro, il punto di arrivo del processo di trasparenza e democraticità delle autorità pubbliche, avendo considerato l'accesso alle informazioni ambientali come strumento tecnico-giuridico di garanzia della tutela dell'ambiente, nonché, avendo posto, in primo piano, ancora una volta, la necessità di adottare un approccio alle tematiche ambientali che sia

fondato sulla prevenzione, considerato che risarcire è sicuramente più gravoso che prevenire<sup>13</sup>.

La direttiva, dunque, nasce e si sviluppa dalla consapevolezza che, per la materia ambientale, la previa acquisizione e la circolazione adeguata delle informazioni e delle conoscenze, anche tecniche, è indispensabile per il successo delle azioni di tutela, a condizione che il diritto di accesso all'informazione sia garantito a qualsiasi persona fisica e giuridica. La protezione dell'ambiente, infatti, non consente alcuna indagine né una ricerca particolare di interessi specifici da parte del richiedente.

Innanzitutto, occorre analizzare la definizione di informazione ambientale contenuta nella nuova direttiva, la quale risulta più completa di quella contenuta nella precedente direttiva 90/313, nonché nel testo della Convenzione di Aarhus. In particolare, alla definizione fornita da questa ultima, vengono aggiunte le informazioni relative ai rifiuti, quelle concernenti l'attuazione della legislazione ambientale, le informazioni riguardanti la contaminazione della catena alimentare, e, ancora più significativamente, quelle inerenti alle emissioni ed agli scarichi, comprese le relative modalità di misurazione (art. 2).

La direttiva comunitaria pone, poi, l'accento sul fatto che uno dei requisiti essenziali per garantire una corretta informazione è la tempestività con la quale la stessa viene rilasciata. È necessario, in particolare, che gli atti richiesti siano resi effettivamente disponibili al richiedente, il quale possa avere pronto interesse nell'utilizzare i dati disponibili da lui richiesti.

L'art. 3 della direttiva 2003/4/CE dispone che l'informazione richiesta deve essere fornita "quanto prima possibile", o al massimo entro un mese dalla richiesta. Se, però, il volume e la complessità delle informazioni richieste sono tali da non consentire il

---

<sup>13</sup> Vedi Frosoni, 1992, sul nuovo diritto all'informazione ambientale, in *Giurisprudenza costituzionale*, pag 4465, "è proprio la diffusione delle informazioni ambientali a consentire la prevenzione di fenomeni o di condizioni inquinanti".

soddisfacimento della richiesta, entro il termine, l'informazione ambientale verrà messa a disposizione del richiedente entro il periodo di due mesi, con apposita motivazione della proroga. Tali misure si sono rese indispensabili alla luce dei numerosi casi di inadempimento delle pubbliche amministrazioni, le quali, alla luce delle nuove disposizioni comunitarie, dovranno lavorare per sviluppare uno spirito di collaborazione reale con i richiedenti, e per favorire la diffusione delle informazioni attraverso la predisposizione di sistemi di accesso agevoli, nonché racchiudendo l'informazione ambientale entro forme e formati facilmente riproducibili e consultabili, anche, tramite mezzi elettronici.

Il nucleo centrale, su cui ruota l'effettività della libertà di accesso alle informazioni, è rappresentato, tuttavia, dalla previsione delle esenzioni previste.

Su questo punto, pare che la Comunità Europea abbia fatto qualche piccolo passo indietro, avendo previsto, all'art. 4, due ulteriori casi di diniego all'accesso: in particolare, quando dalla divulgazione delle informazioni ambientali possano derivare danni all'ambiente stesso o quando sussiste l'esigenza di salvaguardare la riservatezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche, le relazioni internazionali e le attività di difesa nazionale, ordine pubblico e sicurezza. Il diniego si estende, inoltre, alle questioni che sono in discussione, sotto inchiesta o oggetto di una azione investigativa preliminare, o che le siano state.

In compenso, però, qualora l'amministrazione, cui è giunta la richiesta di accesso, non possieda l'informazione richiesta, essa deve precisare i dati relativi all'ufficio o autorità cui sia possibile rivolgersi, oppure trasferire direttamente la richiesta a questi, dopo aver informato il richiedente.

Si aggiunga, inoltre, che la direttiva, sempre con riguardo ai motivi di rifiuto, ha introdotto, con l'art. 4, una importantissima innovazione, laddove prevede che i motivi di rifiuto debbono essere

interpretati in senso restrittivo, ponderando l'interesse pubblico alla divulgazione dell'informazione con l'interesse tutelato dal rifiuto.

Dispone, altresì, che l'informazione richiesta sia messa a disposizione in maniera solo parziale, anziché sottratta integralmente all'accesso, quando è possibile estrarre dal documento complessivo gli elementi non ostensibili. L'amministrazione deve, poi, assistere il richiedente nella definizione dell'istanza, quando questa risulta molto generica.

In ogni caso, l'amministrazione, ricorrendo una delle ipotesi di diniego, ha l'obbligo di notificare il rifiuto nel termine di un mese dalla richiesta, per iscritto o per via elettronica. La notifica preciserà le motivazioni del rifiuto, informando, però, il richiedente della procedura di riesame, descritta compiutamente all'art. 6.

Al riguardo, gli Stati membri, nel caso in cui il richiedente reputi che la sua richiesta di informazione sia stata ignorata ovvero infondatamente respinta, in tutto o in parte, devono predisporre una procedura celere, gratuita o comunque non dispendiosa, sia in via amministrativa, sia in via giurisdizionale, attraverso cui poter esperire una procedura di riesame degli atti o delle omissioni della autorità pubblica interessata.

Sempre sulla base della Convenzione di Aarhus, la nuova direttiva incide in maniera netta su ciò che riguarda la legittimazione passiva, andando ad allargare il concetto di "autorità pubblica" rispetto a quanto previsto dal precedente disposto comunitario. In particolare, s'intenderà per autorità pubblica

- "il governo o ogni altra amministrazione pubblica a livello nazionale, regionale o locale;
- ogni persona fisica o giuridica svolgente funzioni di pubblica amministrazione ai sensi della legislazione nazionale, compresi incarichi, attività, o servizi specifici connessi all'ambiente;
- ogni persona fisica o giuridica avente responsabilità e funzioni pubbliche o che fornisca servizi pubblici in relazione all'ambiente.

Dunque, la direttiva estende il novero dei soggetti obbligati a divulgare le informazioni ambientali, ponendo, inoltre, sugli Stati membri il preciso obbligo di provvedere ad informare il pubblico, in maniera adeguata, circa i diritti di cui gode ai sensi delle disposizioni della direttiva.

Si tratta, nel complesso, di una direttiva rivoluzionaria, in quanto indirizzata, esplicitamente, ad abbattere il muro di segretezza della p.a. ed a rendere più sottile il confine tra cittadino ed amministrazione<sup>14</sup>.

Una ulteriore direttiva comunitaria da esaminare è la Direttiva 2003/35/CEE, la quale si propone l'obiettivo di contribuire all'attuazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Aarhus, in particolare, prevedendo la partecipazione del pubblico nella elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e migliorando la partecipazione del pubblico e prevedendo disposizioni sull'accesso alla giustizia nel quadro delle direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CEE.

La direttiva, in particolare, impone l'obbligo per gli Stati membri di provvedere, affinché al pubblico vengano offerte tempestive informazioni, attraverso pubblici avvisi o anche in forma elettronica, sia sulle proposte relative alla preparazione, modifica o riesame dei piani e dei programmi incidenti sull'ambiente, sia in ordine al diritto di partecipare al processo decisionale, indicando l'autorità competente presso cui poter presentare osservazioni, quesiti ed eventuali proposte.

Gli Stati membri devono provvedere, inoltre, affinché il pubblico possa esprimere osservazioni e pareri prima che vengano adottate decisioni sui piani e sui programmi. Le amministrazioni devono, poi, informare il pubblico in merito alle decisioni prese, motivandole e soprattutto illustrando le fasi del processo

---

<sup>14</sup> Vedi Enzo Pelosi, 2004, Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE, *Rivista giuridica dell'ambiente*.



decisionale, in cui il pubblico possa riscontrare la funzionalità del suo apporto partecipativo. Le disposizioni appena descritte non trovano applicazione con riguardo a taluni piani ed i programmi (indicati nell'allegato 1 della direttiva 2003/35), per i quali è prevista una disciplina apposita, si pensi ai piani sui rifiuti, per i quali abbiamo la direttiva 75/442, oppure ai piani e programmi relativi alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, per i quali vi è la disciplina prevista dalla direttiva 91/676.

In ordine alle modifiche apportate dalla direttiva 2003/35 alla direttiva 85/337/CEE, concernente la procedura di VIA, si deve notare che questa ultima ora può contare sulla aggiunta di ulteriori definizioni, come quella di “pubblico”, nonché di “pubblico interessato”. Non solo, ma all'art. 6 ora può leggersi che “il pubblico deve essere informato, entro tempi ragionevoli, sui seguenti aspetti:

- la domanda di autorizzazione;
- il fatto che il progetto sia soggetto ad una procedura di VIA;
- informazioni sulle autorità competenti responsabili dell'adozione della decisione, quelle da cui possono essere ottenute le informazioni in oggetto, quelle cui possono essere presentati osservazioni o quesiti, nonché indicazioni sui termini per la trasmissione di osservazioni o quesiti, ecc...

L'art. 6 prevede, inoltre, che al pubblico interessato vengano offerte tempestive ed effettive opportunità di partecipazione alle procedure decisionali in materia ambientale, avendo il diritto di esprimere osservazioni e pareri alle autorità competenti prima che la decisione venga adottata. L'art. 6 della direttiva 2003/35, continua, fissando le modalità dettagliate di informazione al pubblico (affissione, pubblicazione) e di consultazione del pubblico interessato; fissa, poi, scadenze adeguate, in funzione delle varie

fasi, al fine di dare al pubblico la possibilità di informarsi e prepararsi a partecipare efficientemente al processo decisionale.

La direttiva 2003/35 modifica, inoltre, la direttiva 96/61, inserendo l'art. 15 bis, concernente l'accesso alla giustizia.

In particolare, la norma in esame dispone che gli Stati membri provvedono, nel quadro del proprio ordinamento giuridico nazionale, affinché sia consentito al pubblico, interessato a far valere la violazione di un diritto, o la tutela di un proprio interesse, libero accesso ad una procedura di ricorso innanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge, al fine di contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti, od omissioni soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico. Tale procedura di accesso alla giustizia deve essere giusta, equa, tempestiva e non eccessivamente onerosa.

Dunque, gli strumenti normativi internazionali, comunitari e nazionali, fin qui illustrati, dimostrano l'importanza, via via, crescente che il rapporto amministrazione cittadini, ha assunto nell'ambito delle strategie di protezione dell'ambiente, andando a costituire una base imprescindibile per qualsiasi azione di prevenzione<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Vedi Viviana Fox, 2004, il diritto all'informazione ambientale, AmbienteDiritto.it, [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it)

### **4.3 Accesso alla giustizia in materia ambientale: la legittimazione attiva delle associazioni ambientaliste**

Le disposizioni normative ambientali sulla trasparenza, partecipazione e accesso alla giustizia, sin qui viste, hanno, sempre, incluso, tra i soggetti destinatari delle misure di tutela anche le associazioni ambientaliste, le quali hanno come principale scopo quello di esigere una gestione ecologicamente sostenibile delle risorse ambientali, che sia tesa al miglioramento della convivenza sociale e della qualità della vita di tutti gli uomini. Affinché, questa esigenza possa essere tutelata pienamente è necessario, pertanto, che gli spazi di intervento delle realtà associative, finalizzate alla salvaguardia ambientale, diventino sempre più ampi e fortemente garantiti in ordine all'accesso, all'informazione nonché alla partecipazione ed infine alla legittimazione attiva ad agire, laddove sia stato compiuto un effettivo danno ambientale.

Avendo avuto modo di analizzare, in precedenza, le norme internazionali, comunitarie e nazionali, che garantiscono alle associazioni ambientaliste il libero accesso alle informazioni ambientali, nonché la partecipazione ai processi decisionali attinenti a piani e programmi relativi all'ambiente, vediamo ora, la questione della legittimazione attiva delle associazioni ad agire in giudizio per la tutela dell'ambiente, riconosciuta dalle disposizioni di legge dell'ordinamento giuridico italiano.

La nostra indagine non può, non partire, anche questa volta dalla legge 8 luglio 1986, n. 349. Tale legge, all'art. 18, prevede che “qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base alla legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato, precisando che l'azione di

risarcimento del danno, anche se esercitata in sede penale, è promossa dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidono i beni oggetto del fatto lesivo”. La legge precisa, ancora, che le associazioni ambientaliste, “possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l’annullamento di atti illegittimi”.

Dunque, si prevede una tutela davanti al giudice ordinario, per il risarcimento del danno ambientale, ed una tutela davanti al giudice amministrativo per l’annullamento di atti illegittimi lesivi del interesse ambientale.

Nel primo caso la legittimazione ad agire è riservata allo Stato, alle regioni ed altri enti locali, concedendosi alle associazioni ambientaliste solo un potere di intervento adesivo “*ad adiuvandum*”; nel secondo caso, la legittimazione ad agire è estesa anche alle associazioni ambientaliste, purché queste abbiano ricevuto un particolare riconoscimento da parte del Ministero dell’ambiente, ai sensi dell’art. 13 della citata legge n. 349 del 1986. In ogni caso, titolare del diritto al risarcimento è lo Stato.

Questa disciplina è stata radicalmente cambiata dalla recente legge 3 agosto 1999, n. 265, contenente disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, la quale, all’art. 4, comma 3, ha disposto che le associazioni di protezione ambientale, di cui all’art. 13 della legge 1986/349, possono proporre le azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario, che spettino al Comune e alla Provincia, conseguenti a danno ambientale. L’eventuale risarcimento è liquidato in favore dell’ente sostituito e le spese processuali sono liquidate in favore o a carico dell’associazione”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> per ulteriori approfondimenti circa la legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste vedi: Mariacristina Tabano, 2003, la legittimazione ad agire delle associazioni. Il diritto alla salute, art.32 della Costituzione ed il diritto a vivere in un ambiente integro, atti dei seminari relativi alla Seconda giornata mondiale dell’ambiente.

Ala luce di questa nuova prospettiva, l'associazione ambientalista agisce, quindi, nell'interesse dell'ente locale e spetta a questi, e non allo Stato (così come previsto dalla disciplina della legge 1986/349), il diritto al risarcimento del danno. Ciò significa, che il bene ambiente non è più riferibile in maniera esclusiva allo Stato, ma è un bene che può riferirsi anche alle regioni, alla provincia e al comune, a seconda delle diverse situazioni concrete.

Ma vi è di più. La disposizione di cui alla legge n. 265 del 1999, prevedendo l'azione delle associazioni ambientaliste come una azione popolare, fa chiaramente intendere che il danno ambientale non deve essere, affatto, configurato come un danno ad un elemento costitutivo dell'ente territoriale, bensì come un danno alla collettività, organizzata nell'ente locale. In altre parole, il soggetto sostanziale è la Comunità, mentre, l'ente pubblico Provincia o Comune è soltanto un rappresentante della Comunità.

Si ricordi, inoltre, che i poteri riconosciuti alle associazioni ambientaliste sono più ampi quando si tratta di ricorrere al giudice amministrativo, in questo caso, infatti, l'azione popolare, ad esse concessa, può riguardare non solo il comune e la provincia, ma anche la Regione.

Dunque, siamo di fronte ad un processo di ordinamento istituzionale assai importante, per cui, il bene ambiente, concetto unitario che indica il complesso dei beni ambientali, non è un concetto astratto riferibile al soggetto astratto, ente territoriale, ma è un concetto concreto che indica beni materiali (acqua, aria suolo, ecc..) che appartengono ad un soggetto, altrettanto, concreto, rappresentato dalla Comunità o popolo, che dir si voglia. L'ambiente, in ultima analisi, è una "*res communis omnium*", un bene che appartiene a tutti, per il quale è giusto che operino le associazioni ambientaliste, fermo restando che sarebbe auspicabile la previsione di una azione del pubblico ministero, senza lasciare

che l'azione per la tutela dell'ambiente sia rimessa, esclusivamente, alla buona volontà di questa o quella associazione ambientalista<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Vedi, inoltre, sulle associazioni ambientaliste: Paolo Fuoco, 2003, Il danno ambientale. La trasparenza amministrativa e la tutela dei diritti delle associazioni ambientaliste, atti dei seminari della Seconda giornata dell'ambiente; vedi inoltre: Michele Greco, 2003, i diritti di partecipazione accesso ed informazione come nuove fattispecie individuali di tutela.

#### **4.4 Il sistema di comunicazione ambientale: il Reporting ambientale**

L'evoluzione della normativa internazionale, comunitaria e nazionale sul diritto all'informazione e partecipazione ambientale, che abbiamo tratteggiato fin ora, evidenzia come la pubblica amministrazione abbia assunto, in tempi assai brevi, un ruolo di fondamentale importanza nell'attuazione del processo di diffusione della cultura e della conoscenza ambientale. Pertanto, compito fondamentale della autorità pubblica è divenuto quello di predisporre ed attuare piani di comunicazione ambientale, fondati sulla creazione di strumenti conoscitivi adeguati, per permettere, sia ai cittadini sia alle pubbliche amministrazioni stesse, l'acquisizione e l'interpretazione dei dati. In particolare, la crescita esponenziale negli ultimi anni della quantità e della diffusione di informazioni ambientali, ha determinato la creazione a livello comunitario e nazionale di autorità e agenzie ambientali, nate anche con l'obiettivo di diffondere informazioni corrette e puntuali sullo stato dell'ambiente, al fine di creare un sistema omogeneo ed efficace per garantire una produzione di dati e di informazioni ambientali comparabili e pertinenti nonché la pubblicazione di documenti, rapporti e relazioni

A tale scopo, l'Unione Europea ha istituito nel 1990 l'Agenzia Europea dell'Ambiente (EEA) e la rete europea di informazione e osservazione in materia ambientale, mentre a livello nazionale lo strumento di eccellenza per l'informazione ambientale, nonché per il controllo e per la prevenzione è rappresentato dal sistema agenziale nazionale per l'ambiente, in particolare dall'APAT, come avremo modo di vedere.

Il processo di comunicazione ambientale, abbiamo visto, che si basa, fondamentalmente, sulla informazione, per la cui creazione ,

tuttavia, si richiede l'espletamento di una ulteriore e più importante attività, che prende il nome di reporting ambientale. Tale attività rappresenta il momento conclusivo di un complesso processo quale è l'azione conoscitiva dell'ambiente, nella quale il reporting è, per l'appunto, posto al vertice.

Il reporting ambientale prevede, infatti, un accurata opera di ricerca, raccolta ed elaborazione di dati ambientali, attraverso l'uso di indicatori e indici di qualità ambientale, nonché di carte tematiche nella rappresentazione dei risultati, al fine di rispondere alla richiesta di informazioni ambientali. Si tratta di una attività molto delicata, in quanto il reporting deve essere in grado di fornire la sintesi delle conoscenze disponibili, frutto di tutti gli elementi acquisiti (monitoraggio, raccolta ed elaborazione dati, visualizzazione delle informazioni tramite grafici e carte, selezione degli indicatori), in modo da rendere comprensibile l'informazione all'esterno.

I destinatari delle informazioni ambientali sono gli amministratori, la comunità tecnica e scientifica, gli insegnanti e tutti i cittadini. Le informazioni contenute nelle relazioni ambientali possono avere, infatti, diverse finalità e devono essere strutturate in funzione dell'obiettivo che si prefigge il documento:

- supportare la costruzione di Agende 21;
- supportare le decisioni nella gestione, nella pianificazione territoriale (PTR, PTCP, PRG, ecc.) e nella valutazione ambientale (VIA, Ecoaudit, valutazione dei rischi, prevenzione integrata dell'inquinamento);



- individuare le principali tematiche ambientali sulle quali focalizzare l'attenzione (la conservazione dell'energia, la gestione dei rifiuti, ecc.);
- individuare i possibili sviluppi futuri dei sistemi di monitoraggio;
- verificare le politiche ambientali ed evidenziare l'importanza di una maggiore efficacia di alcune politiche (p.e. focalizzare l'attenzione sulla gestione ambientale di lungo periodo, attivare il monitoraggio di ecosistemi critici);
- informare tutti i cittadini sulle condizioni di qualità dell'ambiente in cui vivono, sulle politiche ambientali più efficaci, per incentivare la conoscenza delle problematiche e favorire una consapevole partecipazione a tutti i processi decisionali.

In tale modo, il reporting costituisce un punto di riferimento per i cittadini, per gli istituti di ricerca, per gli amministratori e per tutti coloro che vogliono non solo conoscere il territorio nel quale vivono, ma anche porre in atto azioni e comportamenti tali da migliorare costantemente la qualità dell'ambiente nel suo complesso. Una approfondita conoscenza dei meccanismi coinvolti e delle integrazioni esistenti fra i sistemi ambientali consente di fornire indicazioni agli organi programmatori e pianificatori per la realizzazione di politiche equilibrate fra sviluppo, tutela ambientale e prevenzione. Il reporting rappresenta, inoltre, un momento di riflessione sulla disponibilità, omogeneità e qualità dei dati, nonché un ottimo strumento per la valutazione, ex ante, dei possibili impatti ambientali e per la valutazione, ex post, dell'efficacia delle misure ambientali esistenti.

Le esperienze di reporting ambientale realizzate a livello internazionale e comunitario sono molteplici e assai significative,

si pensi all'OCSE e, a livello comunitario, si pensi all'Eurostat e all'EEA. In particolare l'OCSE (organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), agli inizi degli anni ottanta ha avviato un impegnativo programma di informazione ambientale relativa a tutti i Paesi membri, volendo offrire a questi, strumenti atti a realizzare uno scambio di esperienze ed informazioni in campo ambientale, attraverso l'impiego di dati ed indicatori ambientali, nonché di rapporti sullo stato dell'ambiente e performance review ambientali, infine, attraverso monografie tematiche, documenti di prospettive sull'ambiente. Tra gli strumenti di reporting dell'OCSE, assume particolare rilievo *l'Environmental Performance Review*, la quale esamina periodicamente l'efficacia delle politiche ambientali adottate dai Paesi membri, nonché le politiche programmate per periodi successivi. Una ulteriore metodologia di reporting ambientale messa a punto dall'OCSE è la c.d. **Pressione Stato Risposta (PSR)**, con la quale si determina una consequenzialità tra una pressione ambientale, lo stato dell'ambiente che ne deriva e la risposta che occorre mettere in atto per mitigare e/o prevenire gli impatti negativi sull'ambiente. Il modello PSR è stato ripreso dal Rapporto Dobbris dell'Agenzia Europea dell'Ambiente (1995) che lo ha ulteriormente affinato con l'introduzione dei Fattori Generatori delle pressioni (es. popolazione, industria, agricoltura, trasporti, eventi naturali) e degli Impatti (economici e sulla salute) dando vita al modello DPSIR (*Driving force, Pressure, State, Impact, Reponse*).

Lo schema è stato adottato dalla EEA (*European Environmental Agency*), in modo da proporre con esso una struttura di riferimento generale, un approccio integrato nei processi di reporting sullo stato dell'ambiente, effettuati a qualsiasi livello europeo o nazionale. Esso permette di rappresentare l'insieme degli elementi e delle

relazioni che caratterizzano un qualsiasi tema o fenomeno ambientale, mettendolo in relazione con l'insieme delle politiche esercitate verso di esso.

All'interno di questo modello, si collocano le informazioni necessarie per la conoscenza ambientale, fermo restando che il passaggio delle informazioni deve avvenire attraverso chiavi di accesso alla complessità della realtà, messaggi leggibili e razionali, efficienti per le amministrazioni, chiari e comprensibili per la pubblica opinione: questi strumenti di comunicazione sono gli indicatori ambientali. Un indicatore ambientale può essere definito come "un parametro, o un valore derivato da parametri, che fornisce informazioni o descrive lo stato di un fenomeno/ambiente/area". Un indicatore, grazie alla sua capacità di sintetizzare un fenomeno, è tale da:

- ridurre il numero di misure e parametri che normalmente sarebbero necessari per fornire una "esatta" visione della situazione in esame;
- semplificare il processo di comunicazione attraverso il quale l'informazione risultante è fornita all'utente. Gli indicatori, perciò, assolvono al compito di standardizzare le informazioni l'acquisizione dei dati e forniscono la base per le politiche degli organismi centrali e periferici di governo, degli operatori economici e dei cittadini.

L'utilizzo di strumenti quali gli indicatori, idonei a restituire in forma sintetica ed efficace le informazioni necessarie a rappresentare una situazione ambientale, è finalizzato a interpretare, sintetizzare e comunicare una grande quantità di dati relazionati fra loro, puntando a fornire, ulteriori approfondimenti sulle prospettive future di taluni fenomeni ambientali.

L'EEA, intorno al 2002, ha avviato una iniziativa per definire un insieme condiviso di indicatori, al fine di evitare l'applicazione di approcci metodologici disomogenei, ed a tale scopo ha incaricato l'Export Group on State of the Guidelines and Reporting, di individuare e definire indicatori, parametri e metodologie di analisi.

L'Italia, nell'ultimo decennio, ha svolto una attività di reporting adeguata, si pesi alla diffusione di relazioni sullo stato ambientale o alla creazione del SINAnet, vale a dire del Sistema Informativo Ambientale Nazionale. In particolare, sul finire del 1998, l'Agenzia Nazionale per l'Ambiente, subentrando al Ministero dell'Ambiente, nella gestione del Programma SINA, pose tra gli obiettivi prioritari del sistema informativo la creazione di uno strumento efficace, ai fini dello svolgimento dell'attività di reporting ambientale. Fu così dato avvio al Progetto Centri Tematici Nazionali (CTN), attraverso il quale si voleva sviluppare un sistema informativo basato, innanzitutto, sulla creazione di un linguaggio uniforme, che fosse in grado di tradurre in modo integrato e comprensibile le diverse informazioni ambientali.

L'Agenzia, individuò, così, nell'ambito del CTN, un insieme di indicatori finalizzati a costituire la nell'ambito del processo di armonizzazione e descrizione dei fenomeni ambientali. Sicché, i dati ambientali iniziarono ad essere raccolti all'interno di talune pubblicazioni che, in breve tempo, andarono a costituire i documenti di riferimento di tutta l'attività di reporting ambientale. Si pensi, alla pubblicazione intitolata : “ il monitoraggio dello stato dell'ambiente in Italia”, ma soprattutto, si pensi, all' “Annuario dei dati ambientali”, il quale costituisce un documento organico, pubblicato con cadenza annuale, che raccoglie informazioni e dati sulle condizioni ambientali oggettive e tendenziali del Paese,

puntando, in tal modo, a rendere trasparente l'informazione, a sensibilizzare la collettività, nonché a promuovere comportamenti partecipativi per una corretta politica ambientale. Dunque, l'attività di raccolta, elaborazione e diffusione dati, operata dal sistema dell'Agenzia nazionale, nonché dalle Agenzie regionali e provinciali, diventa fondamentale per l'attuazione del processo di comunicazione ambientale; un ruolo nevralgico, in particolare, è svolto dall'APAT, la cui attività mira principalmente a promuovere l'integrazione e la diffusione dei dati ambientali, favorendo lo sviluppo di un processo di dialettica che avvicini i cittadini agli amministratori-decisor. Il processo, appena descritto, passa attraverso due fasi tra loro intrinsecamente legate: la comunicazione interna al sistema agenziale, indispensabile per garantire la circolazione di dati ed informazioni relative all'ambiente, all'interno dei singoli uffici; la comunicazione esterna al sistema agenziale, caratterizzata da una cultura dell'ambiente che si allontana dall'approccio tecnico-scientifico per raggiungere, con forme comunicative semplici, i cittadini per dare loro risposta alle domande sui problemi ambientali. L'APAT, possedendo un sistema di competenze e le tecnologie necessarie per comunicare in maniera chiara e fruibile a diversi attori sociali, cittadini, ONG, amministrazioni, ecc, rappresenta la struttura tecnico-scientifica, che meglio di altre, risulta in grado di fornire risposte concrete sulle problematiche ambientali, sul rapporto ambiente-salute, nonché sullo sviluppo sostenibile, poggiando sulla attuazione di un processo di comunicazione ai cittadini, dai quali riceve quelle richieste informative e quei messaggi sui quali può svilupparsi ed affinarsi una ulteriore attività di comunicazione e prevenzione dei problemi ambientali<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Per approfondire l'argomento del sistema informativo nazionale vedi: Giorni Cesari, 2003, I progressi dell'informazione ambientale in Italia, Sistema Agenzie.

## **CAPITOLO V**

### **TUTELA DALL'INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO**

## **5.1 Elettrosmog: nozioni preliminari e cenni al dibattito scientifico sugli effetti sanitari delle onde elettromagnetiche**

L'inquinamento elettromagnetico è divenuto, specie in questi ultimi anni, uno dei temi che maggiormente preoccupano l'opinione pubblica, sia a seguito del proliferare di antenne radiotelevisive e ripetitori di telefonia mobile che di risultati scientifici attestanti la presenza di rischi per la salute dell'uomo.

L'approccio alla tematica dell'inquinamento elettromagnetico richiede, necessariamente una preliminare descrizione del fenomeno, considerando la complessità e la varietà delle fonti inquinanti.

È bene precisare, che sulla terra da sempre è presente un fondo elettromagnetico naturale, le cui sorgenti principali sono la terra, l'atmosfera ed il sole. A questo livello naturale di fondo si sono aggiunti, in conseguenza del progresso tecnologico, altri campi elettromagnetici di origine antropica, prodotti, cioè, da impianti ed apparecchi costruiti dall'uomo.

Quando si parla di elettrosmog si intende quella forma di inquinamento, impercettibile a livello sensoriale ( a differenza di altri tipi di inquinamento quale quello acustico o atmosferico), derivante da sorgenti che generano energia sotto forma di onde elettromagnetiche o campi elettrici.

Le problematiche dell'inquinamento elettromagnetico riguardano i campi elettrici, magnetici o elettromagnetici, che generano radiazioni non ionizzanti, emesse dagli impianti di radiotelecomunicazione ( radio, TV, telefonia cellulare, ecc...) e dalle linee di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica (si pensi agli elettrodotti).

Dal momento che le onde elettromagnetiche presentano caratteristiche diverse a secondo della frequenza, le sorgenti di campo elettromagnetico vengono divise in due categorie:

- **sorgenti di campi a frequenza estremamente bassa:** (sorgente ELF: Extremely Low Frequency) utilizzate per il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica (elettrodotti);
- **sorgenti di campi ad alta frequenza,** che comprendono le radiofrequenze (sorgenti RF) utilizzate per la telecomunicazione e le microonde (sorgenti MW: Microwaves) generalmente usate in campo sanitario e domestici.

Questa distinzione è necessaria, soprattutto in virtù del fatto che le caratteristiche dei campi elettromagnetici, in prossimità delle sorgenti, variano al variare della frequenza di emissione, così come variano i meccanismi di interazione di tali campi con i tessuti biologici e quindi con la salute umana.

Si tratta, dunque, di campi elettromagnetici creati dall'uomo per produrre, trasportare ed usare energia elettrica, nonché per garantire la funzionalità dei sistemi di tele-radio-comunicazione; tutte attività, che, oggi, sono indispensabili per il mantenimento del sistema socio-economico globale.

Tuttavia, questi interventi realizzati dall'uomo allo scopo specifico di garantire un miglioramento della qualità della vita, sono associati a significativi impatti ambientali e sanitari, in parte ancora sconosciuti soprattutto per quanto riguarda gli effetti a lungo termine.

Già a partire dagli anni settanta, a seguito del diffondersi dell'utilizzo di apparecchiature in grado di generare radiazioni non ionizzanti, era nata l'esigenza di valutare il rischio derivante dall'incontrollata esposizione della popolazione e dei lavoratori ai campi elettromagnetici (CEM).

Da allora la scienza si è preoccupata di studiare a fondo gli effetti dell'elettrosmog sulla salute dell'uomo ed in particolare ha



convogliato le ricerche verso studi di tipo epidemiologico, spinta dall' acceso dibattito sulla cancerogenicità dei CEM.

L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha predisposto, alcuni anni fa, un progetto per lo studio dei campi elettromagnetici, dal quale è emerso un documento, che partendo dal riconoscimento dell'esistenza di un reale rischio da elettrosmog, giunge ad affermare un possibile incremento del rischio di leucemia infantile, associato alla esposizione a campi elettromagnetici. Anche l'Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro (IARC) ha effettuato studi sulla cancerogenicità dei campi elettromagnetici, esaminando, in particolare, quelli a bassa frequenza (ELF), i quali sono stati classificati, al termine degli studi effettuati, come possibilmente cancerogeni per l'uomo, avendo la scienza riscontrato un forte legame tra esposizione a tali campi e fenomeni di leucemia infantile. Di contro, le evidenze scientifiche relative a tutti gli altri tipi di tumori nei bambini e negli adulti, sono state considerate non classificabili, perché le informazioni scientifiche erano insufficienti o incoerenti.

Occorre notare che i risultati dell' attività di ricerca sull'elettrosmog, condotti da vari centri ed istituti internazionali, non sempre sono concordanti, anzi, assai spesso si contraddicono, determinando incertezze sia tra i cittadini che tra le istituzioni chiamate ad intervenire per ridurre e prevenire l'inquinamento elettromagnetico, attraverso la predisposizione di una adeguata normativa di settore.

Lo stato di incertezza della scienza si manifesta anche con riguardo alla esposizione ai campi elettromagnetici ad alta frequenza; in particolare, la maggiore preoccupazione della popolazione riguarda, in questo caso, gli effetti che la crescente diffusione degli impianti di telecomunicazione e telefonia cellulare può causare alla salute dell'uomo.

In relazione a tali temi, gli studi effettuati sulle popolazioni residenti in prossimità di antenne radio televisive hanno, ancora una volta, prodotto risultati discordanti, poiché a fronte di taluni risultati che individuano l'esistenza di un legame tra fenomeni di leucemie ed esposizione a CEM ad alta frequenza, altri la escludono categoricamente.

Un ulteriore esempio della dicotomia scientifica sugli effetti dell'elettrosmog lo ritroviamo anche all'interno dei risultati relativi allo studio degli effetti delle onde elettromagnetiche sugli utilizzatori dei telefoni cellulari e sui gruppi occupazionali del settore elettricità ed elettronica.

Dunque, mancando la conferma della scienza circa l'esistenza di un effettivo nesso di causalità tra l'esposizione ai campi elettromagnetici ed il verificarsi di talune patologie, domina una situazione di incertezza, la quale nel campo della salute pubblica e della tutela dell'ambiente si traduce in un presupposto essenziale per intervenire, cautelativamente, al fine di evitare che il danno sia definitivo e quindi irreparabile<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Per una cognizione completa dei rischi dei CEM sulla salute umana vedi: Atti del seminario Firenze, 30 maggio 2001, I campi elettromagnetici, dagli allarmi all'evidenza scientifica sugli effetti cancerogeni; Zollo, Totano, 2002, l'inquinamento elettromagnetico: aspetti biologici e precauzioni, in Riv. Economia e Ambiente; Antonio di Martino, 2005, elettromagnetismo: un rischio reale?, Ambiente diritto.it, [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), 12-05,2005.

## **5.2 Inquinamento elettromagnetico: aspetti precauzionali e normativi**

Nonostante esista una profonda incertezza sugli effetti dell'elettrosmog è stato necessario assumere, comunque, un atteggiamento responsabile, che ha indotto alla applicazione del principio di precauzione, attraverso la fissazione a livello legislativo di norme di sicurezza e di limiti di esposizione per tutelare la salute e l'ambiente.

Il principio di precauzione, introdotto, per la prima volta, dalla Dichiarazione di Rio del 1992, in riferimento alla esigenza di proteggere l'ambiente, è stato, in un secondo momento, esteso alla salute, enfatizzando sul fatto che l'assenza di certezze non deve essere presa a scusante per giustificare un ritardo nella adozione di misure di prevenzione per la tutela della salute.

Sicché, le istituzioni politiche di livello comunitario e nazionale, sotto la spinta irrefrenabile della opinione pubblica, hanno prodotto talune norme sull'inquinamento elettromagnetico, pur nella consapevolezza circa la molteplicità e diversità dei fattori da considerare.

L'intervento normativo in materia di elettrosmog, infatti, deve necessariamente tener conto dei seguenti tre nodi:

- problema teorico tra scienza e diritto rappresentato dalla difficoltà a tradurre in proposizioni normative giuridiche i concetti scientifici;
- bilanciamento tra valori e diritti costituzionali, rappresentato dalla tutela dai rischi derivanti dai campi, rispetto ai vantaggi derivanti dall'uso di nuove tecnologie;
- metodo di definizione delle norme sia sul piano delle competenze di livello territoriale, sia sul piano della distribuzione delle competenze tra diverse fonti legislative.

Il problema del legislatore, pertanto, è quello di rendere le proposizioni scientifiche in norme, tradurre i numeri in legge, al fine di creare una interazione dinamica tra la conoscenza scientifica e la conoscenza del fenomeno, che i soggetti, i quali potrebbero essere lesi, percepiscono dalle norme.

Il rischio è quello di cristallizzare la conoscenza scientifica, facendo predominare una teoria sulle altre, creando così una distorsione della realtà ed introducendo un carattere di soggettività, contrario al sapere scientifico e alla correttezza dell'informazione nel campo della salute pubblica e dell'ambiente.

È fondamentale, pertanto, che la tecnica normativa da utilizzare nella definizione delle regole sia ispirata ad un modello che tenda a ridurre il divario tra oggettività e soggettività, garantendo al contempo il diritto alla salute, ex art. 32 Cost<sup>20</sup>.

Vero è, tuttavia, che nel caso dell'inquinamento elettromagnetico, i danni alla salute non sono facilmente prevedibili e quantificabili e quindi il problema per il legislatore è quello di definire il confine fra la tutela della salute e la tutela della qualità della vita, definendo un presunto livello di sicurezza che garantisca, anche in assenza di indicazioni cogenti da parte della scienza, la tutela della salute dell'uomo e dall'altra garantisca l'espletamento sostenibile dei servizi di tele-radiocomunicazione che assolvono a funzioni di pubblica utilità (si pensi, all'energia elettrica, le telecomunicazioni, ecc..)

Fatte tali premesse, vediamo ora, l'evoluzione della normativa nazionale in materia di elettrosmog.

Innanzitutto è bene sottolineare che la disciplina giuridica sull'inquinamento elettromagnetico ha avuto una lenta progressione nel tempo distinguibile in tre fasi.

---

<sup>20</sup> Per un approfondimento degli aspetti normativi vedi: Francesco Fonderico, 2002, la tutela dall'inquinamento elettromagnetico –profili giuridici-, *Giornale di diritto amministrativo* n. 6; Atti del seminario Firenze, 30 Maggio 2001, I campi elettromagnetici.

La prima fase, che va dalle origini del fenomeno fino al 1990, è caratterizzata dalla totale assenza di specifiche disposizioni di tutela diretta e preventiva della salute. In questa fase, si possono registrare, unicamente, interventi comunitari e nazionali aventi per lo più natura tecnica o, comunque, rivolti a tutelare interessi diversi dalla salute umana.

Nella seconda fase, che va dal 1991 al 1997, si afferma il principio di prevenzione, anche se all'interno di un contesto normativo incompleto e frammentario. Nel contesto comunitario ricordiamo in particolare la risoluzione del 1994, con il Parlamento europeo impegna la Commissione a proporre una regolamentazione complessiva della materia, fondata sulla migliore letteratura scientifica, ai fini della riduzione dell'esposizione, chiedendo altresì un sistema armonizzato di misurazioni, un programma europeo di ricerca nonché la sottoposizione a valutazione di impatto ambientale VIA degli elettrodomesti e l'etichettatura informativa dei prodotti generatori di campi elettromagnetici destinati al consumatore.

La disciplina statale in materia di elettrosmog, dal canto suo, non riserva grosse sorprese; degna di rilievo, infatti, è solo il DPCM del 23 aprile 1992, dedicato ai limiti massimi di esposizione ai campi elettromagnetici generati alla frequenza industriale nominale (50 Hz) negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno.

E' da riconoscere, invece, l'importanza, in questa seconda fase, dell'azione condotta dalle Regioni, le quali, sfruttando gli spazi di competenza in materia sanitaria, urbanistica, di tutela dagli inquinamenti, hanno adottato proprie normative che, ponendo limiti assai restrittivi, anche rispetto ai limiti nazionali, affrontavano le problematiche sanitarie connesse alle radiazioni elettromagnetiche ad alta frequenza. Una ulteriore novità di questa seconda fase è rappresentata dalle leggi istitutive delle agenzie regionali per l'ambiente, le quali prevedono in capo alle agenzie stesse,

l'attribuzione di competenze in tema di controllo dell'inquinamento elettromagnetico.

Nella terza fase, che va dal 1998 fino ad oggi, la disciplina dell'inquinamento elettromagnetico acquista autonomia, organicità e completezza. In particolare si afferma nell'ordinamento giuridico e nazionale il principio di precauzione, prima accennato.

In particolare, a livello europeo, si deve registrare la Raccomandazione n. 99/519/CE del 12 luglio 1999 (Raccomandazione del Consiglio relativa alla limitazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici da 0 Hz a 300GHz), con la quale la CE rivolge agli Stati membri l'invito ad adottare le misure necessarie ad assicurare un elevato livello di protezione della salute della popolazione dall'esposizione ai campi elettromagnetici.

Il legislatore nazionale, dal canto suo, ha emanato il decreto ministeriale del 1998 n. 381, recante il regolamento per la determinazione dei tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana, in particolare, fissa i valori limite di esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici connessi al funzionamento ed all'esercizio dei sistemi fissi delle telecomunicazioni e di quelli radiotelevisivi operanti nell'intervallo di frequenza compresa tra 100 KHz e 300 GHz.

I limiti previsti dal decreto non si applicano ai lavoratori esposti per ragioni professionali. Il decreto ministeriale è assai rilevante in quanto fissa limiti massimi di esposizione molto più restrittivi di quelli internazionalmente riconosciuti dalle comunità scientifiche e dalle amministrazioni centrali degli altri Paesi europei, inoltre, introduce un criterio cautelativo relativo all'esposizione prolungata nel tempo.

La terza fase del processo evolutivo della normativa in materia di elettrosmog, è caratterizzata, pertanto, da un forte coinvolgimento del legislatore nazionale, il quale inizia ad intessere una accurata

opera di regolamentazione dell'esposizione ai campi elettromagnetici, ai fini della tutela della salute, che culmina nella emanazione della legge quadro del 22 febbraio 2001, n. 36.

Si tratta della prima legge nazionale organica ed unitaria sulla protezione della salute e dell'ambiente dalle esposizioni residenziale e lavorativa ai campi elettromagnetici, aventi ad oggetto tutte le frequenze possibili.

In particolare la legge quadro 36/2001 definisce i principi fondamentali e le competenze specifiche in materia di inquinamento elettromagnetico e si pone i seguenti obiettivi:

- tutelare la salute dei lavoratori e della popolazione dagli effetti dell'esposizione a determinati livelli di elettromagnetismo;
- promuovere la ricerca scientifica per la valutazione degli effetti a lungo termine e per l'attivazione di misure di cautela da adottare in applicazione del principio di precauzione di cui all'art. 174, paragrafo 2 del Trattato istitutivo dell'Unione Europea;
- assicurare la tutela dell'ambiente e del paesaggio promuovendo l'innovazione tecnologica e le azioni di risanamento per minimizzare l'intensità e gli effetti dei campi elettrici magnetici ed elettromagnetici.

Il legislatore nazionale, per la redazione di suddetta norma ha seguito, alternativamente, il principio di prevenzione ed il principio di precauzione stabiliti dalle normative comunitarie.

Il principio di precauzione, come già detto in precedenza, è una politica di gestione del rischio potenzialmente grave, nel caso in cui non vi siano risultati certi della ricerca scientifica; pertanto, il rischio che legittima l'intervento di tipo precauzionale è un rischio che non si può ancora conoscere ma che potrebbe manifestarsi in futuro, in una fase di evoluzione della scienza.

Le misure di tipo preventive, invece, operano nei casi in cui il rischio è misurabile e controllabile. Di conseguenza, il livello di rischio accettabile, a fronte di incertezza scientifica, è un atto di

responsabilità politica, mentre se il rischio è certo, l'intervento delle istituzioni è, quanto mai, politicamente doveroso.

Nel caso specifico della legge quadro 36/01, l'intervento cautelativo risponde sia all'esigenza di assicurare una efficace tutela dal rischio sanitario derivante dall'esposizione della popolazione ai CEM ad una certa frequenza, sia perché sia era resa necessaria una efficace tutela dal rischio sociale, inteso quale percezione estremamente negativa, da parte della popolazione italiana dei possibili rischi derivanti dall'inquinamento elettromagnetico.

Da ciò deriva l'articolata strategia normativa della legge quadro, la quale fa riferimento alternativamente, al principio di prevenzione e quello di precauzione e minimizzazione del danno. Vediamo in che modo:

- in primo luogo, la legge quadro appresta una tutela piena ed incondizionata al diritto costituzionale alla salute (art. 32 Cost.), in relazione agli effetti dell'esposizione a determinati livelli di campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici. I livelli di esposizione presi in considerazione dalla legge quadro riguardano tutti quei livelli in ordine ai quali le conoscenze scientifiche attualmente disponibili hanno evidenziato effetti dannosi certi alla salute. In tal caso, pertanto, in base a quanto detto in precedenza, trova applicazione il principio di prevenzione.
- la tutela precauzionale dal canto suo, interviene ad integrare l'azione preventiva e riguarda l'attivazione di misure di cautela ai fini della protezione da possibili effetti a lungo termine delle esposizioni. L'incertezza sugli effetti a lungo termine dell'esposizione non si traduce, comunque, in una rinuncia a tempo indeterminato alla loro conoscenza e conoscibilità; infatti, il dispositivo giuridico della precauzione si giustifica in relazione alla contemporanea promozione della ricerca scientifica diretta a superare tale condizione di incertezza, anche attraverso una



completa rilevazione dei livelli di campo elettromagnetico immessi nell'ambiente, nonché mediante la sistematica sorveglianza medica dei lavoratori professionalmente esposti. Inoltre la circolazione dell'informazione tra le varie autorità competenti (Parlamento, Governo, istituzioni scientifiche), anche attraverso il supporto tecnico-scientifico del sistema agenziale, dovrebbe garantire l'aggiornamento costante delle conoscenze e delle conseguenti misure di tutela.

- La disciplina precauzionale si completa, infine, con l'adozione del principio di minimizzazione, che trova espressione nella determinazione degli obiettivi di qualità, da perseguire mediante la promozione dell'innovazione tecnologica e l'adozione delle migliori tecnologie disponibili (BAT, *best available technologies*), prevedendo in questo ultimo caso, la possibilità di incentivi pubbliche.

L'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione della legge quadro n. 36/2001 è certamente vasto, ma non omnicomprensivo.

Quanto all'ambito soggettivo di applicazione, la legge quadro disciplina unitariamente l'esposizione della popolazione e dei lavoratori ai campi elettromagnetici, diversamente dalla normativa statale previgente e dalla stessa normativa comunitaria, le quali riguardavano distintamente gli ambienti "di vita" e "di lavoro".

Per quanto concerne la popolazione, le disposizioni della legge quadro non trovano applicazione nei casi "di esposizione intenzionale per scopi diagnostici e terapeutici" (art. 2, comma 2), beninteso dei pazienti, in quanto l'esposizione del personale medico e paramedico rientra nell'ambito della disciplina di tutela dei lavoratori, che in parte è dettata dalla stessa legge quadro.

L'esposizione dei lavoratori e delle lavoratrici è soggetta alle particolari disposizioni, emanate in applicazione della legge quadro, concernenti i limiti di esposizione, i valori di attenzione, gli obiettivi di qualità, nonché il regime di sorveglianza medica dei

lavoratori, solo a condizione che l'esposizione costituisca conseguenza della "specificità attività lavorativa" prestata ( si pensi ai lavoratori addetti alle linee ad alta tensione, tecnici della manutenzione di apparecchiature radioelettrici, operatori delle telecomunicazioni).

L'esposizione che non sia direttamente connessa all'attività lavorativa svolta rientra, invece, nell'ambito delle norme poste a tutela della popolazione generale.

Una ulteriore peculiarità della disciplina prevista dalla legge quadro 36/01 riguarda la previsione di un regime differenziato per il personale appartenente alle Forze armate ed alle Forze di polizia, nei cui confronti le regole verranno applicate tenendo conto delle particolari esigenze del servizio espletato.

L'ambito oggettivo di applicazione della legge appare assai vasto, riguardando "gli impianti, i sistemi e le apparecchiature" che – indipendentemente dai loro usi (civili, militari e delle forze di polizia), dalla frequenza di emissione (alte e basse frequenze), dalla intenzionalità dell'emissione e dalla eventuale natura pubblica del servizio svolto- possono comportare l'esposizione della popolazione e dei lavoratori a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici con frequenze comprese tra 0 Hz e 300GHz.

La legge fa riferimento, in particolare agli elettrodomesti (nota), agli impianti radioelettrici, tra i quali ultimi sono compresi gli impianti di telefonia mobile, i radar e gli impianti per radiodiffusione. Agli apparecchi ed ai dispositivi di uso domestico individuale e lavorativo (cellulari, elettrodomestici, macchinari ecc..) i applicano esclusivamente le disposizioni di cui all'art. 10 (educazione ambientale) e 12 ( etichettatura informativa ed accordi di programma per la minimizzazione delle emissioni) della legge quadro, tenendo conto, nel secondo caso, degli orientamenti e degli atti dell'Unione europea in materia di inquinamento

elettromagnetico, tutela dei consumatori e istruzioni per l'uso dei prodotti.

Una volta definito l'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione della legge quadro, vediamo ora gli strumenti di tutela predisposti dalla stessa.

In particolare, la legge quadro intende conseguire la tutela della salute umana attraverso due strumenti principali:

- la definizione di tre differenti limiti per gli impianti fissi, sorgenti di inquinamento elettromagnetico, distinguendo tra limiti di esposizione, valori di attenzione ed obiettivi di qualità.

**Il limite di esposizione** indica un valore di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, considerato come valore di immissione, ovvero come norma intesa ad assicurare un determinato livello di qualità dell'ambiente che garantisca la tutela della salute da effetti acuti. Il fine ultimo del limite di esposizione è quello di raggiungere valori di campo elettromagnetico vicini al fondo elettromagnetico naturale. Il limite di esposizione non deve essere superato in alcuna condizione di esposizione della popolazione e dei lavoratori.

**Il valore di attenzione** è il valore di campo magnetico, elettrico ed elettromagnetico, considerato come valore di immissione, che non deve essere superato negli ambienti domestici, scolastici e nei luoghi adibiti a permanenze prolungate. Esso costituisce misura di cautela ai fini della protezione da possibili effetti a lungo termine e può essere raggiunto nei tempi e nei modi previsti dalla legge.

**Gli obiettivi di qualità sono:**

- i criteri localizzativi, *gli standards* urbanistici, le prescrizioni e le incentivazioni, per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, indicati dalle leggi regionali secondo le competenze definite;
- i valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, definiti dallo Stato ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione ai campi medesimi.

Il secondo strumento di tutela previsto dalla legge quadro riguarda l'informazione agli utenti riguardo gli impianti di uso domestico e lavorativo. Deve trattarsi di una informazione mirata a fornire tutte le notizie utili in merito alla distanza minima consigliata dall'apparecchiatura, ai livelli di esposizione prodotti, alle prescrizioni di sicurezza da rispettare.

La tutela dell'ambiente e del paesaggio viene conseguita, invece, attraverso la fissazione di criteri precisi per la costruzione e l'esercizio degli impianti, in particolare per le aree soggette a vincoli.

La predisposizione e soprattutto l'attuazione degli strumenti di tutela sopra citati compete ai diversi organi istituzionali secondo una ripartizione di competenze che è, ampiamente chiarita, all'interno della stesa legge quadro.

La legge 36/01, infatti, attribuisce competenze allo Stato, alle Regioni, alle Province ed ai Comuni.

In particolare, lo Stato:

- fissa i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità, in considerazione dell'interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e normative omogenee, ai fini della tutela della salute e dell'ambiente. Lo Stato provvede alla determinazione dei limiti, valori ed obiettivi previa intesa con la Conferenza unificata Stato- Regioni ed enti locali, salvo il potere surrogatorio in caso di inerzia e/o mancata intesa (c.d. intesa debole). Dunque, dal riconoscimento del carattere nazionale dell'interesse consegue l'individuazione di un sede istituzionale di coordinamento tra le varie istanze statali, regionali e locali. Sotto il profilo sostanziale il principio precauzionale, cui si ispira la legge quadro, impone, nella ponderazione tra i vari interessi pubblici e privati coinvolti, la fissazione di limiti particolarmente restrittivi, che segnalano, la preferenza dei valori costituzionali primari della salute e dell'ambiente. Le Regioni e gli enti locali hanno l'obbligo di

adeguare le proprie normative alle decisioni della Conferenza, dunque, la norma non prevede la possibilità per la regione e gli enti locali di derogare sia “*in melius*”, e quanto mai “*in peius*”, le disposizioni oggetto dei decreti attuativi della legge 36/01.

- promuove attività di ricerca e sperimentazione tecnico-scientifica, nonché di raccolta, elaborazione e diffusione dati, tutte attività che rappresentano una esplicitazione del principio di precauzione. Le Regioni si limitano a concorrere all’approfondimento delle conoscenze scientifiche relative agli effetti per la salute, in particolare quelli a lungo termine. Analogamente Stato e Regioni concorrono, ciascuno nell’esercizio delle proprie competenze, al funzionamento della rete di monitoraggio e rilevazione composta dal Catasto nazionale delle sorgenti fisse e mobili di inquinamento elettromagnetico a dai catasti regionali delle fonti stesse, tenuto dalle agenzie regionali per l’ambiente.
- determina i criteri di elaborazione dei piani di risanamento, indicando tempi e priorità;
- stabilisce le tecniche di misurazione e di rilevamento dell’inquinamento elettromagnetico;
- realizza accordi di programma con i gestori o i proprietari degli elettrodotti e degli impianti di remittenza radiotelevisiva e telefonia mobile per promuovere tecnologie e tecniche di costruzione che consentono di minimizzare le emissioni nell’ambiente e di tutelare il paesaggio;
- definisce i tracciati degli elettrodotti con tensione superiore a 150 kV;
- determina i parametri per la previsione di fasce di rispetto per gli elettrodotti all’interno delle quali non è consentita alcuna destinazione di edifici ed uso residenziale, scolastico, sanitario o ad uso che comporti una permanenza non inferiore a 4 ore.

Infine, spettano allo Stato sia poteri sostitutivi, in caso di inadempienze regionali, sia compiti sussidiari, qualora le

amministrazioni regionali e locali siano carenti di mezzi e strutture<sup>21</sup>.

Le competenze dello Stato sono esercitate dai numerosi Ministeri interessati per materia, il cui coordinamento dovrebbe essere assicurato dal Comitato interministeriale per la prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico, che tra i suoi compiti ha anche la funzione di monitorare sugli adempimenti previsti dalla legge quadro.

Le competenze delle Regioni in materia di inquinamento elettromagnetico sono elencate tassativamente dalla legge quadro, la quale non lasciare posto ad alcuna clausola di competenza residuale, anzi le competenze della Regione soggiacciono all'osservanza dei limiti, valori ed obiettivi fissati a livello nazionale.

In particolare, le Regioni esercitano la proprie funzioni regolamentari in merito:

- agli strumenti ed alle azioni per il raggiungimento degli obiettivi di qualità territoriali, ossia i criteri localizzativi, *gli standards* urbanistici, le prescrizioni e le incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, indicati dalle leggi regionali secondo le competenze definite dall'art. 8 della legge quadro;
- all'individuazione dei siti di trasmissione e gli impianti di telefonia mobile, radioelettrici e per la radiodiffusione;
- alla definizione dei tracciati degli elettrodotti con tensione non superiore a 150 kV;
- al rilascio delle autorizzazioni all'installazione egli impianti e la valutazione d'impatto ambientale dei relativi progetti;
- alla approvazione dei piano di risanamento proposti dai soggetti gestori;

---

<sup>21</sup> Supporto tecnico alle Regioni ed enti locali, che possono avvelersi di strutture statali (Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, ISPESL).

- alla realizzazione del catasto regionale, in coordinamento con quello nazionale, al fine di rilevare il livello delle emissioni nel territorio regionale;
- alla disattivazione, con provvedimento del Presidente della Giunta regionale

Nelle materie di propria competenza, infine, le Regioni definiscono le competenze delle Province e dei Comuni, nel rispetto di quanto previsto dalla legge n. 249/1997 e fatta salva la riserva di potestà regolamentare stabilita, in favore dei comuni, dalla legge quadro (art. 8 comma 6, “ i Comuni possono adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l’esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici.

Nel sistema della legge n. 36/01, dunque, le competenze regionali appaiono delimitate dalla prevalente disciplina statale ridimensionando, in tal modo, l’attivismo mostrato dalle Regioni, in passato, in materia di elettrosmog.

Un analogo ridimensionamento hanno subito le competenze dei Comuni e delle Province, cui spettano, in generale i compiti di controllo e di vigilanza sanitaria e ambientale per l’attuazione della legge quadro. A tal fine essi si avvalgono delle strutture tecniche delle agenzie regionali per la protezione dell’ambiente (ARPA, APPA), ovvero dei locali presidi multizonali di prevenzione (PMP), dell’Agenzia nazionale per la protezione dell’ambiente (APAT) dell’ISPESL e degli ispettorati territoriali del Ministero delle comunicazioni.

La legge quadro n. 36/01 prevede all’art. 9 la disciplina dei piani di risanamento; siffatti piani sono previsti per gli impianti radioelettrici e per gli elettrodotti, a prescindere dalla loro attuale conformità ai vincoli di legge. Per quanto riguarda gli impianti radioelettrici esistenti, l’approvazione del piano spetta alla Regione su proposta dei soggetti gestori, sentiti i comuni interessati

e dovrebbe avvenire entro dodici mesi dalla entrata in vigore dei decreti attuativi che fissano i limiti di esposizione per la popolazione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità. Sembra che ogni gestore possa presentare una proposta relativa ai propri impianti; in ogni caso, ove vi sia inadempienza dei gestori e siano trascorsi dodici mesi dalla entrata in vigore dei decreti attuativi, la regione provvede comunque ad adottare il piano entro i successivi tre mesi.

Il piano, la cui attuazione, sotto il controllo della Regione deve avvenire entro ventiquattro mesi dall'adozione, è previsto al fine di adeguare in modo graduale gli impianti radioelettrici già esistenti ai valori di esposizione di attenzione ed agli obiettivi di qualità e può contemplare anche la delocalizzazione degli impianti (evidentemente di quelli non sanabili in loco) in siti conformi alla pianificazione in materia, nonché degli impianti di diversa tipologia in siti idonei.

In ordine agli elettrodotti i gestori sono tenuti presentare, entro dodici mesi dalla entrata in vigore dei decreti attuativi (alla regione territorialmente competente o al Ministero, a seconda che la tensione dell'elettrodotto sia inferiore o superiore alla soglia dei 150 kv) una proposta di piano di risanamento; in caso di inerzia, anche in questo caso è previsto un potere sostitutivo delle Regioni. L'approvazione, per gli elettrodotti a tensione superiore a 150 kv, spetta al Ministero dell'ambiente di concerto coi ministri dell'industria e dei lavori pubblici, sentiti il ministro della sanità, le Regioni ed i Comuni interessati, fermo restando che in sede di approvazione possono essere apportate modifiche, integrazioni e prescrizioni. Per i piani riguardanti gli elettrodotti a tensione inferiore a 150 Kv l'approvazione spetta alle Regioni, sentiti i comuni interessati, fermo restando che anche in questo caso i piano possono essere modificati ed integrati.



Il piano di risanamento è previsto al fine di assicurare la tutela della salute e dell'ambiente deve prevedere i progetti che si intendono attuare allo scopo di rispettare i limiti di esposizione ed i valori di attenzione nonché gli obiettivi di qualità. I criteri per l'elaborazione dei piani di risanamento degli elettrodotti sono fissati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, previo parere del comitato interministeriale per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e della Conferenza Stato Regioni. I costi di risanamento sono addossati ai titolari degli impianti o ai proprietari degli elettrodotti. Il risanamento delle linee elettriche e degli elettrodotti deve essere completato entro 10 anni dalla entrata in vigore della legge quadro, ma in ogni caso, devono essere rispettate le scadenze del 2004 e del 2008 per situazioni non conformi alle norme vigenti prima dell'entrata in vigore della legge quadro (DPCM 23/4/1992). Il mancato risanamento, dovuto ad inerzia o inadempienza dei proprietari, comporta, oltre alla applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla legge (art. 15), la disattivazione dell'impianto per un periodo fino a sei mesi.

L'art. 14 della legge quadro 36/01 definisce le autorità incaricate di garantire l'attuazione della legge attraverso l'espletamento di funzioni di controllo e vigilanza sanitaria e ambientale.

In particolare, tale attività di controllo viene attribuita alle amministrazioni provinciali e comunali, le quali, nell'esercizio della propria attività di monitoraggio, si avvalgono delle strutture delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, e, laddove queste non siano ancora operative, del supporto tecnico dell'APAT, dei presidi multinazionali di prevenzione (PMP), dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro (ISPESL) e degli ispettori territoriali del Ministero delle Comunicazioni, nel rispetto delle specifiche competenze attribuite dalle disposizioni vigenti.

Per quanto riguarda il controllo degli impianti fissi o mobili impiegati nei luoghi di lavoro e nell'ambito delle attività istituzionali delle Forze armate, Forze di polizia e dei Vigili del fuoco, si applica la normativa di settore.

L'art 14 al 4° comma afferma che il personale incaricato dei controlli, nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza e di controllo, può accedere agli impianti che costituiscono fonte di emissioni elettromagnetiche e richieder, in conformità alle disposizioni della legge sul procedimento 241/90 e successive modificazioni, i dati, le informazioni ed i documenti necessari per l'espletamento delle proprie funzioni.

Alla disciplina dei controlli segue quella relativa alle sanzioni amministrative comminate dalla legge quadro all'art. 15 nel caso di violazione delle disposizioni in essa sancite. La scelta di assoggettare a sanzioni amministrative le condotte qualificate come illecite, dipende da una serie di fattori:

- innanzitutto occorre considerare la nuova tendenza in campo normativo ambientale, di assegnare alla violazione dei precetti posti a tutela dell'ambiente sanzioni, per lo più di carattere amministrativo, andando ad innescare un processo di depenalizzazione dei reati ambientali;
- in secondo luogo occorre considerare che l'attività di fornitura di energia elettrica e di telecomunicazioni hanno natura di servizio pubblico o di pubblica utilità, la quale attribuisce ai gestori degli impianti una "*qualitas*" soggettiva che dovrebbe essere garante di comportamenti antigiuridici;
- infine non si deve dimenticare che la disciplina sull'elettromagnetismo ha carattere cautelativo, in virtù dell'incertezza scientifica che domina la materia dell'elettrosmog, pertanto sarebbe inopportuno prevedere sanzioni di tipo penale per colpire comportamenti di cui è meramente ipotetica la stessa offensività.

Fatte queste premesse, occorre distinguere tra sanzioni amministrative afflittive e sanzioni amministrative risarcitorie o ripristinatorie, le prime caratterizzate da specifiche finalità dissuasive, le seconde dal fine di riparare l'interesse pubblico leso, anche attraverso il ricorso a sanzioni aventi carattere interdittivo, così definite, in quanto volte ad impedire l'uso di un titolo giuridico del quale si è abusato.

Andando per gradi, in riferimento alle sanzioni afflittive, l'art. 15, comma 1 della legge 36/01 punisce, con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 2 a 600 milioni di lire, chiunque, nell'esercizio o nell'impiego di una sorgente o di un impianto che genera campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, superi i limiti di esposizione ed i valori di attenzione, di cui ai decreti emanandi in base all'art. 4 della legge quadro e di cui ai decreti transitoriamente fatti salvi, in virtù del regime transitorio. Analoga sanzione si applica anche nei confronti di chi ha in corso di attuazione piani di risanamento, qualora non rispetti i limiti ed i tempi previsti. Nell'ambito delle misure afflittive rientra anche la previsione del 2 comma dell'art 15, in cui è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 2 a 200 milioni di lire, la violazione delle misure di tutela dell'ambiente e del paesaggio, adottate in attuazione della legge quadro (misure sulle caratteristiche tecniche degli impianti e sulla localizzazione dei tracciati per la progettazione, costruzione di elettrodotti ed impianti di telefonia mobile).

L'esame delle sanzioni amministrative pecuniarie continua con la disposizione del comma 6 dell'art. 15, in cui si punisce l'inosservanza delle norme sulla etichettatura degli apparecchi di uso domestico, individuale e lavorativo, con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma compresa tra 2 e 600 milioni.

Le sanzioni amministrative ripristinatorie, come detto in precedenza, si sostanziano prevalentemente in misure interdittive, le quali, oltre a dissuadere preventivamente l'esercente dal commettere l'illecito medesimo, in ragione del pregiudizio economico che gli deriverebbe dal divieto di proseguire l'attività non più autorizzata, sono destinate a riparare l'interesse pubblico lesa impedendone l'ulteriore esercizio.

In particolare l'art. 15, comma 4, della L. n. 36/01 stabilisce che in caso di inosservanza delle prescrizioni previste ai fini della tutela dell'ambiente e della salute, dalla autorizzazione, dalla concessione o dalla licenza per l'installazione e l'esercizio degli impianti, si applica la sanzione della sospensione degli atti autorizzatori da due a quattro mesi. In caso di nuova infrazione l'atto autorizzatorio viene revocato.

Questa sanzione è applicata dall'autorità competente a rilasciare l'atto autorizzatorio, sulla base degli accertamenti effettuati dalle autorità abilitate ai controlli.

L'art. 9, comma 6 della legge quadro sull'elettromagnetismo prevede una ulteriore sanzione a carattere misto nel caso di mancato risanamento degli elettrodotti, delle stazioni e dei sistemi radioelettrici, degli impianti di per telefonia mobile e degli impianti per radiodiffusione, secondo le prescrizioni del piano, dovuto ad inerzia o inadempimento dei proprietari degli elettrodotti o di coloro che ne abbiano comunque la disponibilità. In tal caso, la norma prevede oltre alla disattivazione dell'impianto per un periodo fino a sei mesi, il mancato riconoscimento da parte del gestore della rete di trasmissione nazionale del canone di utilizzo relativo alla linea non risanata. In tal caso la misura interdittiva determinata dalla disattivazione dell'impianto, viene rafforzata da una sanzione che prevede la mancata corresponsione del canone di utilizzo, la quale ha senza dubbio carattere dissuasivo.

L'attribuzione della competenza ad irrogare le sanzioni amministrative comminate dalla legge quadro è delineata solo parzialmente dai commi 3 e 5 dell'art 15 della legge stessa; in particolare con riferimento alle sanzioni pecuniarie, la legge quadro rinvia ai decreti attuativi da adottare in base all'art. 4, comma 2.

Le sanzioni ripristinatorie relative all'inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie (sospensione o revoca) sono, invece, comminate dalla autorità competente a rilasciare il prescritto atto di consenso in base alle disposizioni statali e regionali: a seconda dei casi, pertanto, l'autorità competente ad irrogare sanzioni sarà lo Stato, la Regione nonché la Provincia o il Comune. In questo caso il legislatore si è uniformato al principio dell'unità amministrativa, secondo cui il soggetto istituzionale competente all'esercizio della funzione amministrativa principale è ontologicamente anche il responsabile della irrogazione delle sanzioni.

A questo punto è bene chiarire che la legge quadro non è immediatamente operativa per intero, in quanto l'efficacia di alcuni suoi aspetti dipende dalla emanazione di successivi decreti attuativi che fisseranno i limiti di esposizione, i valori di attenzione, gli obiettivi di qualità, le tecniche di rilevamento ed i parametri per la previsione di fasce di rispetto per gli elettrodotti. Per la popolazione i limiti saranno fissati con un DPCM su proposta del Ministero dell'Ambiente, di concerto con il Ministro della sanità, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, mentre per i lavoratori e le lavoratrici professionalmente esposti, ferme restando le disposizioni della legge 626/94, sarà emanato un DPCM su proposta del Ministro della Sanità, sentiti i Ministri dell'ambiente, del lavoro e della previdenza sociale. Entrambi questi atti dovrebbero essere emanati entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge quadro. Nel frattempo continua ad applicarsi la normativa previgente.

Dovranno essere inoltre emanati i seguenti decreti:

- DPCM, su proposta del Ministro dell'ambiente, per fissare i criteri di elaborazione dei piani di risanamento, - non ancora emanato -;
- DPR, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, per definire le caratteristiche tecniche degli impianti e la localizzazione dei tracciati per la progettazione, la costruzione e la modifica di elettrodotti e di impianti per la telefonia mobile e la radio diffusione - emanato Decreto Presidente Repubblica n. 198/2002-.
- DM Ambiente, di concerto con il Ministro della sanità per stabilire le informazioni che i fabbricanti di apparecchi e dispositivi di uso domestico, individuale o lavorativo, generanti campi elettromagnetici, sono tenuti a fornire agli utenti ed ai lavoratori mediante etichettature o schede informative - decreto non ancora emanato- Decreto non ancora emanato-.

Nel frattempo il legislatore nazionale, in attuazione delle disposizioni della legge quadro, ha adottato, l'8 luglio 2003<sup>22</sup>, due diversi DPCM, il primo "sulla fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità per la protezione della popolazione dalle esposizioni ai campi elettrici e magnetici alla frequenza di rete (50 Hz) generati dagli elettrodotti. Il secondo "sulla fissazione dei limiti di esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici generati da frequenze comprese tra 100 kHz 300 GHz.

Con riguardo al primo decreto attuativo della legge quadro è stato stabilito quanto segue: 100 uT per l'induzione magnetica e 5 kV/m per il campo elettrico, intesi come valori efficaci.

A titolo di misura cautelativa per la protezione da possibili effetti a lungo termine, eventualmente connessi con l'esposizione ai campi magnetici generati alla frequenza di rete di 50 Hz, nelle aree gioco

---

<sup>22</sup> Il DPCM 8 luglio 2003 concernente i campi magnetico generati a frequenze tra i 100 kHz e 300 GHz, è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 28 agosto 2003; mentre il DPCM 8 luglio 2003 sulle basse frequenze è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 29 agosto 2003.

per l'infanzia, in ambienti abitativi scolastici e nei luoghi adibiti a permanenza non inferiori a quattro ore giornaliere, si assume per l'induzione magnetica il valore di attenzione di 10 uT, da intendersi come mediana dei valori nell'arco di 24 ore nelle normali condizioni di esercizio.

Nella progettazione di nuovi elettrodotti in corrispondenza di aree di gioco per l'infanzia, di ambienti scolastici e di luoghi adibiti a permanenza non inferiori a quattro ore giornaliere e nella progettazione di nuovi insediamenti e delle aree di cui sopra in prossimità di linee e di installazioni elettriche già presenti nel territorio, ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione ai campi elettrici e magnetici generati dagli elettrodotti operanti alla frequenza di 50 Hz, è fissato l'obiettivo di qualità di 3 Ut per il valore dell'induzione magnetica, da intendersi come mediana dei valori nell'arco di 24 ore normali nelle normali condizioni di esercizio.

Il DPCM 8 luglio 2003 concernente i campi elettromagnetici ad alta frequenza (tra 100 kHz e 300GHz) ha stabilito quanto segue:

Limiti di esposizione	Intensità di campo elettrico	Intensità di campo magnetico
$0,1 < f = < 3 \text{ MHz}$	60	0,2
$3 \text{ MHz} < f = < 3000 \text{ MHz}$	20	0,05
$3000\text{MHz} < F = < 300 \text{ GHz}$	40	0,01
$0,1 \text{ mHz} < f = < 300 \text{ GHz}$	6	0,016
Obiettivo di qualità $0,1 \text{ MHz} < f = 300 \text{ GHz}$	6	0,016

nel caso di esposizione a impianti che generano a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici con frequenza tra 100 kHz e 300 GHz, non devono essere superati i limiti di esposizione indicati qui di seguito, intesi come valori efficaci, cioè non nocivi alla salute umana:

A titolo di misura cautelativa per la protezione da possibili effetti a lungo termine eventualmente connessi con le esposizioni ai campi generati alle suddette frequenze all'interno di edifici adibiti a permanenze non inferiori a quattro ore giornaliere, e le loro pertinenze esterne, che siano fruibili come ambienti abitativi, come balconi, terrazzi e cortili, esclusi i lastrici solari, si assumono i valori di attenzione indicati nella tabella. Ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione ai campi elettromagnetici, i valori di campi oggetto del presente decreto, calcolati o misurati all'aperto nelle aree intensamente frequentate, non devono superare i valori di obiettivi di qualità indicati, sempre, nella tabella.

Dunque, alla luce di tali decreti attuativi della legge quadro n. 36/01, le disposizioni normative poste a tutela della salute e dell'ambiente, contro gli effetti dell'elettromagnetismo, acquistano effettività.

E' bene chiarire che la legge quadro sull'elettrosmog, consapevole del duro e lungo lavoro che si cela dietro l'emanazione dei decreti attuativi, ha previsto, in attesa dell'adeguamento normativo, l'attuazione dei seguenti testi normativi:

- il DPCM 28 settembre 1995 ed il DM 381/98, la legge 20 marzo 2001 n. 66.

Per quanto attiene alle categorie di infrastrutture di telecomunicazioni considerate strategiche ai sensi della legge n. 443/2001 ( delega al Governo in materia di infrastrutture pubbliche ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), la disciplina di cui alla legge 36/01 è stata integrata, con quella posta dal d.lgs. 4 settembre 2002, n. 198 (detto anche Decreto Gasparri), "recante disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese".



Il decreto 198/02 si poneva l'obiettivo di dare certezza ai termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi, conformemente ad un quadro normativo omogeneo a livello nazionale che tenesse conto dei livelli di emissioni elettromagnetiche degli impianti radioelettrici, nonché di favorire il raggiungimento degli obiettivi di qualità relativamente alle predette emissioni elettromagnetiche nelle aree, a tal fine determinate a livello locale nel rispetto delle competenze regionali di cui alla legge quadro 36/01.

Tuttavia la Corte Costituzionale, con una pronuncia del 25 settembre 2003, n. 303, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intero decreto legislativo n. 198/2002, ritenendo che l'applicazione delle disposizioni, in esso contenute, determinavano un'invasione, da parte della legge statale, delle competenze regionale in tema di determinazione di valori di campo elettrico ed magnetico. Le Regioni, infatti, con il decreto Gasparri, vedevano svanire le proprie competenze in ordine alla determinazione dei siti idonei alla costruzione di impianti di telecomunicazione, nonché in ordine al rilascio dei relativi permessi. Il Decreto 198/02 riservava alle Regioni solamente la facoltà di porre eccezioni in sede di apposita conferenza di servizi.

Al Decreto n. 198/2002 è seguito, a distanza di neanche un anno, il Codice delle Comunicazioni Elettriche contenuto all'interno del D. lgs. 01/08/2003, n. 259. tale Codice tratta tutti gli aspetti relativi alle comunicazioni elettroniche ed, in particolare, riprende molti dei concetti amministrativi semplificativi già contenuti nel Decreto 198/2002, soprattutto con riferimento ad alcune procedure operative per il rilascio delle autorizzazioni e per le modalità di installazione già fissate dal cd. Decreto Gasparri. Pertanto, è, quanto mai, probabile che le norme del nuovo testo sulle comunicazioni elettroniche vadano presto ad invadere la sfera di competenza delle Regioni. Le Regioni giocano un ruolo fondamentale nella evoluzione normativa in materia di

elettromagnetismo, prova evidente di ciò, ci è offerta dalla variegata legislazione regionale prodotta nella materia che a noi interessa. Gli interventi regionali possono, nella maggior parte dei casi, ritenersi maggiormente protettivi rispetto a quelli paventati dalla legge statale. Le Regioni d'altra parte sono più esposte alle istanze dei cittadini, pertanto, è loro compito primario soddisfarle. Tale atteggiamento rivoluzionario delle Regioni va a tutto vantaggio della salute dei cittadini, i quali, grazie alle disposizioni regionali sono maggiormente coinvolti nei processi decisionali, infatti le Regioni prefigurano, il più delle volte, strumenti, quali le conferenze di pianificazione o localizzazione che dovrebbero assicurare il contraddittorio tra tutti i soggetti pubblici ed i soggetti privati interessati, garantendo loro un ampio accesso alle informazioni ambientali, di cui l'amministrazione è depositaria<sup>23</sup>.

In particolare, l'art. 87, ricalcando la disciplina del Decreto Gasparri, tratta i procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici; in esso si distingue tra impianti con potenza in singola antenna uguale od inferiore e superiore ai 20 Watt; nel primo caso, fermo restando il rispetto dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, è sufficiente inoltrare all'organismo competente una denuncia di inizio attività. Nel secondo caso è necessario richiedere una autorizzazione che viene rilasciata dall'ente locale previo parere dell'organismo a cui compete l'effettuazione dei controlli (APPA).

Un passo senz'altro importante, nel campo delle Comunicazioni elettroniche è stato fatto con la stipula, in data 17 dicembre 2003, di un Protocollo d'intesa tra l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) ed il Ministero delle Comunicazioni, al fine di coordinare le proprie azioni per il raggiungimento di un obiettivo comune.

---

<sup>23</sup> Per la nuova configurazione del regionalismo italiano in materia ambientale vedi: Francesco Fonderico, 2002, la tutela dall'inquinamento elettromagnetico, *Giornale di diritto amministrativo*, IPSOA

I protocolli d'intesa sono strumenti volontaristici, non imposti da alcuna legge o normativa, i quali non prevedono obblighi giuridici per le parti; tuttavia il rispetto dell'accordo è insito nei vantaggi che una collaborazione nel settore può determinare a tutto il sistema.

Con il protocollo d'intesa il Ministero delle Comunicazioni si impegna a costituire un Catasto nazionale delle infrastrutture di impianti radio base; ad attivare progetti di monitoraggio nazionali, svolgendo attività di controllo e vigilanza sui livelli di emissione degli impianti di telefonia cellulare; a promuovere le modalità e le innovazioni tecnologiche tese a minimizzare i livelli di esposizione della popolazione; a fornire supporto finanziario alle iniziative ANCI.

Dal canto suo, l'ANCI si impegna a divulgare il protocollo d'intesa attraverso i propri canali ed a costituire un gruppo tecnico di supporto ai Comuni per l'attuazione del protocollo e delle normative vigenti.

Nel protocollo si prevede, inoltre, che i gestori forniscano ai Comuni la mappa dei siti attualmente operativi e con essi concordino lo sviluppo delle reti adottando tutti gli accorgimenti utili per limitare l'impatto ambientale delle stazioni radio-base, con particolare attenzione all'ambiente storico.

I gestori devono inoltre privilegiare l'installazione degli impianti sui siti di proprietà pubblica e riqualificare gli impianti esistenti più impattanti individuando, insieme con il Comune, eventuali localizzazioni alternative. I gestori si impegnano anche a sostenere economicamente le iniziative finalizzate a campagne di informazione sui rischi connessi alla esposizione ai campi elettromagnetici.

Parimenti i Comuni si impegnano a portare a termine i procedimenti di autorizzazione ancora in corso, fornendo tutte le informazioni necessarie ai gestori per l'elaborazione del programma di sviluppo della rete, nonché mettendo a disposizione,

ove possibile, aree ed immobili pubblici per l'installazione degli impianti di telefonia cellulare, per una migliore collocazione sul territorio comunale.

I Comuni, infine, sottoscrivono un apposito accordo le ARPA per consentire la gestione operativa del protocollo di competenza delle Agenzie e consentire l'effettuazione dell'attività di controllo e vigilanza sui livelli di emissione delle stazioni radio base, favorendone il monitoraggio periodico o continuo<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Per una cognizione esaustiva della normativa sui campi elettromagnetici generati dagli impianti per le telecomunicazioni si veda Tiziana Beomonte e Guido Santocito, 2005, analisi della situazione normativa in materia di antenne ed altre infrastrutture di telecomunicazioni, [www.elettrosmog.com/sentenza/analisi.html](http://www.elettrosmog.com/sentenza/analisi.html), 18-05-2005;

### **5.3 La tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive in materia di inquinamento elettromagnetico**

Secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, il diritto alla salute ed all'ambiente salubre è un diritto soggettivo primario ed assoluto, non soggetto ad affievolimento, alla cui difesa devono dedicarsi le istituzioni pubbliche. Ne deriva, pertanto, che in materia di tutela dall'inquinamento elettromagnetico la pubblica amministrazione ha l'obbligo di garantire la tutela del diritto soggettivo alla salute del cittadino contro i possibili effetti negativi provocati dalle onde elettromagnetiche.

Tale affermazione si traduce, in concreto, nel fatto che il provvedimento di autorizzazione all'impianto ed all'esercizio di una nuova linea elettrica non può mai arrecare pregiudizio allo stato di salute delle persone coinvolte dall'azione inquinante. Ne deriva, allora, che il cittadino leso dal provvedimento di costruzione ed esercizio della linea elettrica potrà agire davanti al giudice ordinario per chiedere non solo il risarcimento del danno ma anche per ottenere la condanna della P.A. e dei concessionari dei pubblici servizi ad un obbligo di fare, ottenendo a tal fine una tutela preventiva ed inibitoria dell'esercizio dell'impianto di cui si afferma la dannosità.

Una questione assai dibattuta riguarda la selezione dei soggetti dotati di legittimazione ad agire, mentre, infatti, e quanto mai indiscutibile la legittimazione attiva del singolo individuo che agisce in difesa del diritto personalissimo all'integrità della propria salute, alcuni dubbi sorgono con riferimento alla legittimazione degli enti pubblici locali, in particolare dei Comuni. La giurisprudenza ha, in un primo tempo, disconosciuto la legittimazione ad agire dei Comuni, ritenendo che l'azione innanzi

al giudice ordinario per la tutela del diritto alla salute implica anche la richiesta del risarcimento del danno, il quale può essere chiesto solo esclusivamente dalla singola persona fisica interessata. Secondo un altro orientamento, invece, i Comuni, in base al nuovo ordinamento delle autonomie locali, hanno visto il riconoscimento in capo ad essi del potere di rappresentanza, anche in giudizio, dei diritti dei residenti, allorché questi ultimi denuncino la violazione del diritto soggettivo alla salute. I Comuni, pertanto, anche qualora, abbiano già autorizzato l'installazione di un impianto, perché conforme ai limiti di esposizione previsti dalla legge, possono, su istanza dei cittadini, proporre un ricorso d'urgenza avverso un impianto, qualora ritenga che il rispetto dei limiti di esposizione, da parte dell'impianto, non valga ad assicurare il diritto alla salute della comunità. Il Comune, in questo caso, pertanto, ha un interesse giuridicamente rilevante e protetto a vedere disattivato ciò che era obbligato ad autorizzare, esercitando in tal modo il proprio potere di autotutela amministrativa, in base al quale la p.a. può, in considerazione di un interesse pubblico rilevante, eliminare un atto da essa stessa emanato.

Diversamente la legittimazione a ricorrere innanzi al giudice ordinario non è riconosciuta in capo ai ad altre forme aggregative di individui, quali per esempio le società cooperative, le quali non possono agire a tutela del diritto alla salute dei soci, in quanto, in primis, si tratta di un diritto personale ed inoltre l'ordinamento giuridico nazionale non riconosce alle società cooperative né alle altre forme societarie alcun potere di tutela della salute dei cittadini. Chiarita la questione relativa alla legittimazione attiva, vediamo ora gli strumenti processuali utilizzati da chi agisce in giudizio.

Lo strumento generalmente utilizzato da parte di chi agisce in sede civile avverso impianti o attività produttive di campi elettromagnetici è l'inibitoria cautelare ex art. 700 cod. proc. civ. , che poggiando sull'art 844 c.c. (immissioni intollerabili), nonché

sulla disciplina pubblicistica dell'inquinamento elettromagnetico, può in realtà impedire l'esercizio o la costruzione di un impianto, quando è accertato che da esso può derivare pericolo alla salute dell'individui. Importante per chi agisce in giudizio con azione inibitoria cautelare, ex art 700 c.p.c , è dimostrare l'esistenza dei due presupposti fondamentali dell'azione cioè il "*fumus boni iuris*" ed "*periculum in mora*". In altre parole è necessario dimostrare che l'impianto, oggetto dell'azione inibitoria, possa recare effettivamente danni alla salute e che l'inibizione della suo esercizio o costruzione serve di fatto ad evitare che il danno alla salute si verifichi.

I giudici dal canto loro, devono svolgere una attività di verifica circa la legittimità degli impianti e del loro esercizio, facendo affidamento su due distinti parametri: il primo di tipo fattuale, costituito dalla rispondenza dell'impianto ai limiti di legge, il secondo, che comporta un vero e proprio sindacato normativo, è rappresentato dalla conformità di tali limiti ai principi in materia di protezione della salute, vigenti nel nostro ordinamento. In particolare, il giudice deve verificare la rischiosità, nel caso concreto, dei campi elettromagnetici. A tal fine, la giurisprudenza ha elaborato taluni criteri idonei a selezionare sia le situazioni in cui il pericolo , non superando una determinata soglia, non si tramuta in rischio, sia le situazioni in cui, l'astratta possibilità di effetti nocivi derivanti dall'esposizione ai campi elettromagnetici, possono tradursi in una apprezzabile probabilità di pregiudizio. Pertanto, il rispetto dei limiti legali di esposizione rappresenta un elemento di valutazione non esclusivo, da tenere presente insieme ad altri elementi e circostanze concrete che segnalino, nel loro insieme o individualmente, la presenza di un rischio.

È bene ricordare, tuttavia, che la disciplina normativa relativa all'inquinamento elettromagnetico è strettamente connessa allo stato delle conoscenze scientifiche circa i possibili effetti negativi

dei fenomeni di elettrosmog, pertanto rientra nei poteri del giudice ordinario di accertare se, sulla base delle conoscenze scientifiche acquisite nel momento in cui si tratta di decidere sulla domanda, avuto riguardo alla situazione del caso concreto, vi sia pericolo per la conservazione dello stato della salute nell'esposizione al fattore inquinante.

Un altro profilo fondamentale riguarda l'attribuzione dell'onere della prova circa la rischiosità di un impianto di cui si denuncia la nocività. In particolare, l'onere di dimostrare la nocività dell'esposizione spetta all'attore e non al convenuto. Pertanto, quando siano concretamente accertati livelli di esposizione largamente inferiori ai limiti legali l'attore deve dimostrare la sussistenza di fattori anomali, idonei a dimostrare la ragionevole presunzione di innocuità<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> La tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive in materia di inquinamento elettromagnetico è analizzata accuratamente da Francesco Fonderico in la tutela dall'inquinamento elettromagnetico, 2002, in giornale di diritto amministrativo –Quaderni n. 6-.



## **5.4 La tutela innanzi al giudice amministrativo.**

Nell'ordinamento giuridico italiano le controversie, in sede di giurisdizione amministrativa, quasi mai hanno riguardato la legittimità di atti amministrativi generali, o fonti secondarie, recanti limiti di ammissibilità dei fattori inquinanti o la fattibilità tecnico-economica degli stessi incentrandosi piuttosto sui singoli atti autorizzatori, applicativi di quei limiti. Ciononostante, negli ultimi anni si sono registrati svariati casi in cui il giudice amministrativo ha, direttamente o indirettamente, sindacato, anche la legittimità degli atti amministrativi o normativi recanti limiti, standards o norme tecniche ambientali di vario genere.

Tale indirizzo giurisprudenziale è stato supportato dalla introduzione, a seguito delle recenti riforme del processo amministrativo, della consulenza tecnica d'ufficio, prima in sede di giurisdizione esclusiva, poi anche in sede di legittimità. Ne è conseguito che il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici può riguardare non solo il controllo formale dell'iter logico seguito dalla amministrazione, ma anche la correttezza dei criteri tecnici e del procedimento applicativo. In tal modo si riconosce al giudice amministrativo il potere di riesaminare le autonome valutazioni tecniche compiute dall'amministrazione, in funzione della tutela dell'interesse pubblico, per lo meno nei casi in cui l'amministrazione risulti titolare di una specifica competenza legata alla tutela di valori costituzionali speciali.

Tuttavia, in materia ambientale, contrariamente allo sviluppo giurisprudenziale, sopra accennato l'art 17, comma 2, della legge 241/1990 sancisce il principio secondo cui le valutazioni tecniche spettanti alle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e della salute dei cittadini non possono essere surrogate.

Tale principio ha caratterizzato lo sviluppo della giurisprudenza amministrativa nello specifico settore dell'inquinamento

elettromagnetico, ritenendosi, da parte della dottrina dominante, che il rispetto dei limiti di esposizione fissati dalla normativa nazionale vigente fosse sufficiente ad assicurare la legittimità dell'intervento assentito dalla pubblica amministrazione. Scarso successo ha avuto, invece, l'orientamento che, sulla base delle risultanze epidemiologiche, ha considerato i limiti attuali inadeguati a garantire la tutela della salute pubblica dagli effetti a lungo termine dell'esposizione ai campi elettromagnetici, privilegiando le misure regionali e locali di maggiore tutela.

Tuttavia è bene precisare, in riferimento al primo orientamento dominante, che non viene esclusa assolutamente né la possibilità di fornire la prova contraria dell'inadeguatezza dei limiti fissati a livello nazionale né la possibilità di verificare il rapporto di corrispondenza tra i risultati più aggiornati della ricerca epidemiologica e la normativa protezionista.

Alla luce di tali schemi orientativi dell'azione del giudice amministrativo, si può ritenere che il sindacato di legittimità dei nuovi limiti di tutela, che verranno fissati dai decreti attuativi della legge quadro n. 36/01 si caratterizzerà diversamente, a seconda dei tipi di limite pertanto se si tratta di limiti di esposizione ai campi elettromagnetici, fondati su accertamenti tecnici, il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche dell'amministrazione è di tipo diretto e forte.

Diversamente, se si tratta dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, in ordine ai quali la legge quadro si appiglia al principio di precauzione, il sindacato del giudice amministrativo sarà debole in quanto i valori e gli obiettivi sopra citati, vengono adottati dalla amministrazione, tenendo conto dello stato di incertezza scientifica, dominante in materia e soprattutto operando una scelta discrezionale che, passando attraverso la comparazione e valutazione di molteplici interessi pubblici e privati coinvolti, sfocia nella determinazione di un livello di rischio incerto

accettabile per la comunità in rapporto ai vantaggi che le tecnologie utilizzate assicurano alla medesima.

Dunque, il giudice amministrativo, in materia di tutela della salute dall'esposizione ai campi elettromagnetici, si limiterà a controllare la completezza dell'istruttoria svolta, l'iter logico della motivazione, la congruità, la proporzionalità e la ragionevolezza della scelta operata, senza sostituirla il proprio apprezzamento a quello dell'amministrazione. Tuttavia, laddove viene a mancare la corrispondenza tra le risultanze della istruttoria ed il provvedimento finale, come accade nel caso in cui, per esempio, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità vengono fissati arbitrariamente senza tener conto degli ultimi risultati della scienza epidemiologica, il sindacato del giudice amministrativo può spingersi in maniera forte, fino a coinvolgere l'annullamento non solo del provvedimento amministrativo viziato ma anche dei decreti presidenziali di adozione dei nuovi limiti<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> La tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive in materia di inquinamento elettromagnetico davanti al giudice amministrativo è analizzata accuratamente da Francesco Fonderico in *la tutela dall'inquinamento elettromagnetico*, 2002, in *giornale di diritto amministrativo – Quaderni* n. 6 -.

## CONCLUSIONI

La tutela dell'ambiente non può prescindere dalla messa a punto e dalla diffusione di innovativi sistemi di comunicazione ed educazione ambientale, che devono essere pensati, elaborati e diffusi al fine di alimentare la cultura dell'ambiente attraverso il coinvolgimento e la partecipazione individuale e collettiva.

Lo sviluppo sostenibile per acquistare visibilità all'esterno ed una efficacia nel tempo richiede, pertanto, il coinvolgimento di tutti i soggetti, innanzitutto degli enti pubblici, cui è affidata l'amministrazione della materia ambiente; sicché lo Stato ed i suoi Ministeri, le Regioni, gli enti territoriali ed il sistema agenziale per l'ambiente, devono tutti insieme cooperare per spingere l'educazione al rispetto dell'ambiente come risposta ad una urgenza e ad una esigenza reale che non lascia spazio a giochi politici volti al recupero di competenze, che anziché essere oggetto di controversie dovrebbero essere coordinate tra loro per un unico fine: la tutela dell'ambiente.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Crosetti, Fracchia, 2003, Diritto dell'ambiente, Editori Laterza, Bari;
- Caravita, 2001, Diritto dell'ambiente, il Mulino, Milano;
- S. Cassese, 2001, le basi del diritto amministrativo, Garzanti;
- M. Nigro, Scritti giuridici (3 vol.), Milano , Giuffrè, ultima edizione;
- Casetta Elio, 2004, Manuale di diritto amministrativo, Giuffrè, Milano;
- Il Manuale dell'OCSE, I cittadini come partner, pubblicato nel 2002;
- Veronica Dini, 2004, il diritto di accesso in materia ambientale: legittimazione attiva, Ambiente II;
- Frosoni, 1992, sul nuovo diritto all'informazione ambientale, in Giurisprudenza costituzionale;
- Enzo Pelosi, 2004, Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE, Rivista giuridica dell'ambiente;
- Viviana Fox, 2004, il diritto all'informazione ambientale, AmbienteDiritto.it, [www.ambientedititto.it](http://www.ambientedititto.it) ;
- MariaCristina Tabano, 2003, la legittimazione ad agire delle associazioni. Il diritto alla salute, art.32 della Costituzione ed il diritto a vivere in un ambiente integro, atti dei seminari relativi alla Seconda giornata mondiale dell'ambiente;

- Paolo Fuoco, 2003, Il danno ambientale. La trasparenza amministrativa e la tutela dei diritti delle associazioni ambientaliste, atti dei seminari della Seconda giornata dell'ambiente;
- Giorgio Cesari, 2003, I progressi dell'informazione ambientale in Italia, Sistema Agenzie;
- Atti del seminario Firenze, 30 maggio 2001, I campi elettromagnetici, dagli allarmi all'evidenza scientifica sugli effetti cancerogeni;
- Zollo, Totano, 2002, l'inquinamento elettromagnetico: aspetti biologici e precauzioni, in Riv. Economia e Ambiente;
- Antonio di Martino, 2005, elettromagnetismo: un rischio reale?, Ambiente diritto.it, [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), 12-05,2005;
- Francesco Fonderico, 2002, la tutela dall'inquinamento elettromagnetico –profili giuridici-, Giornale di diritto amministrativo n. 6;
- Atti del seminario Firenze, 30 Maggio 2001, I campi elettromagnetici;
- Tiziana Beomonte e Guido Santocito, 2005, analisi della situazione normativa in materia di antenne ed altre infrastrutture di telecomunicazioni, [www.elettrosmog.com/sentenza/analisi.html](http://www.elettrosmog.com/sentenza/analisi.html), 18-05-2005;
- Cantieri, 2004, il piano di comunicazione nelle amministrazioni, Edizione Scientifiche Italiane;

## METODOLOGIA

Lo stagista dott. Pellecchia Andrea, nello svolgimento della ricerca e dello studio delle fonti ha adottato un metodo scientifico fondato sulla preliminare raccolta del materiale cartaceo, relativo alle norme di legge e agli atti ufficiali come: relazioni ministeriali, atti parlamentari, ecc..

Il lavoro di ricerca ha interessato, poi, gli orientamenti e la letteratura giurisprudenziale, scientifica ed umanistica, relativa alla materia ambiente, raccolta all'interno di articoli inseriti in riviste e all'interno di testi monografici, impegnati nella descrizione delle tematiche e delle problematiche ambientali.

Il materiale cartaceo è stato reperito presso le seguenti biblioteche e centri di ricerca:

- 1) Biblioteca APAT, via Curtatone, Roma.
- 2) Biblioteca APAT, via Brancati, Roma.
- 3) Biblioteca interfacoltà della Università degli studi di Lecce;
- 4) Centro di ricerca ISUFI ( Centro Interdipartimentale dell'Università degli studi di Lecce);
- 5) Centro di studi economico-ambientali dell'Università di Lecce, Facoltà di scienze ambientali;
- 6) ForumPA, 2005, Roma, Fiera di Roma;
- 7) Biblioteca Provinciale Sigismondo Castromediano, Lecce.

Il lavoro di ricerca si è basato, inoltre, sulla creazione di sinergie con Enti pubblici territoriali (Provincia di Rimini, Provincia di Ravenna, ARPA Toscana,), nonché con Siti Internet , quali: [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), [www.legambiente.it](http://www.legambiente.it) , [www.ondainrete.it](http://www.ondainrete.it), [www.mini.ambiente.it](http://www.mini.ambiente.it), [www.dirittoambiente.it](http://www.dirittoambiente.it), in cui si svolge attività di aggiornamento normativo e scientifico in materia ambientale - on line-.

In tal modo, lo stagista ha potuto reperire attraverso l'uso dello strumento multimediale Internet, non solo una ingente quantità di materiale telematico necessario per l'analisi delle problematiche ambientali, ma ha potuto raccogliere opinioni “a caldo” sugli argomenti trattati dal lavoro di stage.

Il materiale raccolto, la cui qualità e validità è garantita dalle fonti, per lo più di natura ministeriale, sono agevolmente ripetibili.



## **RIEPILOGO DELLE NORME DI RIFERIMENTO.**

### **1. L'AMBIENTE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA**

- Artt. 2, 3, 9, 32, 41, 42, 43;
- Legge 15 Marzo 1997 n. 59 “ Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”;
- D. lgs 31 Marzo 1998, n. 112 “ Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 Marzo 1997, n. 59- Capo III – Conferimenti ai Comuni e Sportello Unico per le attività produttive”;
- Legge Costituzionale n. 3/2001, modificativa del Titolo V della Costituzione.

### **2. L'AMBIENTE E LE COMPETENZE ISTITUZIONALI**

- Legge 8 luglio 1986, n. 349 “Istituzione del Ministero dell’ambiente e norme in materia di danno ambientale”;
- D. lgs. 30 agosto 1999, n. 300, “Riforma dell’organizzazione del Governo, a norma dell’art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”;
- Art. 35 del D. lgs. N. 300/1999 “Istitutivo del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio”;
- D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 “Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”;

### **3. L'AMBIENTE ED I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI**

- Legge 8 giugno 1990, n. 142 “Ordinamento delle Autonomie locali”

- Legge 7 agosto 1990, n. 240 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”;
- Legge 24 novembre 2000, n. 340 “norme in materia di semplificazione amministrativa”;

#### **4. DIRITTO ALL' INFORMAZIONE, ALLA PARTECIPAZIONE ED ALL'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA AMBIENTALE**

##### **FONDAMENTO GIURIDICO**

- Fondamento internazionale: X° Principio della Dichiarazione di Rio.
- Fondamento comunitario: Principio dell'Azione preventiva ex art. 130 R dell'Atto Unico Europeo.
- Fondamento nazionale Artt. 21 e 97 della Costituzione italiana.

##### **QUADRO GIURIDICO- NORMATIVO DI RIFERIMENTO**

- Dir. Com. 85/337/CEE sulla “valutazione di impatto ambientale”.
- Legge 8 luglio 1986 n. 349, “istitutiva del Ministero dell'ambiente”.
- Legge 8 giugno 1990 n. 142 (art.7) “Ordinamento degli Enti locali”.
- Legge 7 agosto 1990 n. 241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi.
- Dir. Com. 90/313/CEE del 7-6-1990 “sul diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale”.
- Regolamento CEE n. 1210/90 “Istitutivo dell'Agenzia Europea dell'Ambiente e della Rete Europea di Informazioni e di Osservazione in materia ambientale”.
- D.P.R. del 27 luglio 1992, n. 352. “Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia

di procedimento amministrativo e di diritto di accesso in materia ambientale”.

- D. Lgs. 24 febbraio 1997 n. 39 e successive modifiche ed integrazioni, di recepimento della Direttiva 90/313/CEE “sul diritto di accesso alle informazioni ambientali”.
- Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, sull’accesso all’informazione, sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale e sull’accesso alla giustizia in materia ambientale (ratificata in Italia con la Legge 16 marzo 2001, n. 108).
- Legge 3 agosto 1999, n. 265 “Disposizioni in materia di autonomia ed ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142.
- D.P.C.M. 29 settembre 1999, n.425 “ Regolamento recante norme per l’individuazione dei documenti di competenza del Dipartimento per i Servizi Tecnici Nazionali sottratti al diritto di accesso”.
- Legge 150 del 7 giugno del 2002 “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.
- Direttiva Eur. 2003/4/CE del 28 gennaio 2003 sull’accesso del pubblico all’informazione ambientale.
- Direttiva Eur. 2003/35/CE del 26 maggio 2003 sulla partecipazione del pubblico nella elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale.