

CICLO FORMAZIONE IL ROSSO E IL VERDE

ELENA MAZZONI

ALLA SCOPERTA DEL TESTO UNICO AMBIENTALE

STRUMENTI PRATICI A NOSTRA
DISPOSIZIONE PER AFFRONTARE I
CONFLITTI AMBIENTALI

EDIZIONI
GIO.CO 

Edizioni GIO.CO.

Scaricabili gratuitamente su
www.giovanicomunisti.it

Il contenuto di questa dispensa, è realizzato da Elena Mazzoni,
Responsabile Nazionale Ambiente del PRC. Grafica a cura
delle e dei GC.

A cura del dipartimento formazione delle/dei Giovani Comuniste-i
Maggio 2020

Edizione GIO.CO.

Sommario

Alla scoperta del Testo Unico Ambientale -#TUA e degli strumenti pratici a nostra disposizione per affrontare i conflitti ambientali.	4
Testo Unico Ambientale: le origini e l'evoluzione	4
Principio alla base del TUA	5
COME SI FA L'ACCESSO AGLI ATTI E COME SI SVILUPPA LA PROCEDURA.....	7
Il Testo Unico Ambientale oggi.....	9

Alla scoperta del Testo Unico Ambientale -#TUA e degli strumenti pratici a nostra disposizione per affrontare i conflitti ambientali.

La prima importante normativa ambientale di settore è la legge 10 maggio 1976, n. 321 sull'inquinamento delle acque, cosiddetta "legge Merli".

Nei decenni successivi, si sono aggiunte normative relative ad altri settori della tutela ambientale, dalla disciplina sui rifiuti, a quella sulla valutazione di impatto ambientale, fino a quella sulle emissioni in atmosfera, eccetera.

Con il nuovo millennio, ci si è mossi con decisione verso l'idea di un'unificazione e codificazione della normativa ambientale, nella speranza di renderla più semplice, più stabile e più facilmente conoscibile da parte degli operatori.

Si è così giunti al ben noto "Testo unico ambientale", più avanti TUA, approvato a seguito di una legge parlamentare di delega (legge n. 308/2004), con il decreto legislativo n. 152/2006.

Per "Testo Unico Ambientale" o ancor più impropriamente, "Codice dell'ambiente" si intende il Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, entrato in vigore nel suo testo storico il 29 aprile di quell'anno, il quale contiene le principali norme che regolano la disciplina ambientale.

In realtà questo decreto non è un vero "testo unico", in quanto non solo non si occupa di tante altre importanti discipline ambientali (per esempio rumore, elettrosmog, A.U.A., aree protette, ecc.), ma nemmeno nella sua "forma" può definirsi tale, come dimostra, del resto, il suo vero "titolo": ***"norme in materia ambientale"***.

Testo Unico Ambientale: le origini e l'evoluzione

Come tutti i decreti legislativi anche questo trae origine da una "legge delega" del Parlamento, in questo caso la L. n. 308 del 2004, la quale fissò i "paletti" entro i quali doveva e poteva muoversi il futuro Decreto, anzi, i futuri decreti.

In origine si sarebbero dovuti emanare vari decreti legislativi ma si optò per unico decreto per ragioni di velocità di approvazione

Sempre in origine, il TUA constava di sei singole parti, per un totale di 318 articoli e 45 Allegati:

- Disposizioni generali
- VIA, VAS, IPPC
- Acque e difesa del suolo
- Rifiuti e bonifiche
- Emissioni in atmosfera
- Danno ambientale

In questi anni non solo il TUA ha subito decine di modifiche, le principali nelle parti II, IV e V, ma addirittura sono state aggiunte altre due parti, la V bis (“Disposizioni per particolari installazioni”) e la VI bis (“Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale”), inserita dal 2015 dalla L. 68 sugli ecoreati.

Il TUA prevedeva e prevede la realizzazione di un numero considerevole di “decreti attuativi”, per rendere operativi ed efficaci gli istituti e i principi contenuti nel DLvo 152/06.

In realtà in questi anni sono stati ben pochi i decreti emanati, rendendo in parte inefficaci molti importanti istituti previsti nel decreto.

Principio alla basa del TUA

Con la sua entrata in vigore, il Legislatore ha indicato nella promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell’ambiente e l’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, la finalità della disciplina normativa riguardante le tematiche appena esposte.

Al fine di comprendere meglio le ragioni socio-economiche alla base di tale scelta rimane opportuno volgere lo sguardo ai principi fondamentali dell’economia ambientale e fra questi, è utile alla nostra causa ricordarne un paio.

Il nostro sistema economico “che ci fornisce tutti i beni materiali e servizi necessari per il moderno stile di vita” è basato su, e non può funzionare senza, il supporto di sistemi ecologici costituiti da piante ed animali, e relative interrelazioni (complessivamente costituenti la biosfera), mentre non è vero il contrario; pertanto l’economia dell’ambiente “considera” l’economia reale, cioè il mondo in cui tutti quanti viviamo, come un sistema aperto; in altri termini, per funzionare “ovvero fornire beni e servizi, o ricchezza, ai suoi operatori”, questi devono estrarre risorse (materie prime e combustibili) dall’ambiente e lavorarle trasformandole in prodotti finiti “destinati al consumo”, nel far questo vengono restituiti grandi quantitativi di risorse consumate e/o chimicamente trasformate (rifiuti); tale prospettiva economica, denominata “bilancio dei materiali”, risulta basilare in economia dell’ambiente (per ulteriori approfondimenti, vedere “Economia Ambientale”, Turner – Pierce – Bateman, 2003).

L’attività economica è “limitata”, o “vincolata”, dalle capacità degli ambienti naturali; in altri termini, si può scrivere di “limiti ecologici” allo sviluppo delle attività economiche.

Questo concetto venne sviluppato contestualmente alla nascita dell’economia come disciplina scientifica, a partire dall’analisi di famosi economisti come Malthus (1798), Ricardo (1817), Marx (1867), sino agli studi di Boulding (1966) e al suo concetto di terra come “astronave”, dotata di un insieme limitato di risorse.

Senza avventurarsi in un piccolo brano di storia del pensiero economico è possibile affermare, in estrema sintesi, che tali studiosi hanno evidenziato, sin da tempi remoti, che l’ambiente, ovvero ciò che ci circonda e quindi le risorse naturali a nostra disposizione, sono presenti in una quantità limitata.

Pertanto l’economia ambientale insegna che il sistema economico in cui viviamo è “aperto” e fonda la propria esistenza sulle risorse naturali, presenti in quantità limitata.

Probabilmente recependo tali istanze, prima il Legislatore comunitario, e successivamente quello interno, hanno definito, a corollario della citata finalità, una serie di “principi generali a tutela dell’ambiente”, riportati all’interno del Testo Unico Ambientale e che analizzeremo in seguito.

Adesso una seppur sommaria analisi della I parte dedicata, appunto, alle disposizioni comuni.

TUA: l’articolo 1

L’art. 1 (“Ambito di applicazione”) enuclea sostanzialmente le materie disciplinate dal decreto:

“1. Il presente decreto legislativo disciplina, in attuazione della Legge 15 dicembre 2004, n. 308, le materie seguenti:

- a) nella parte seconda, le procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la Valutazione d’Impatto Ambientale (VIA) e per l’autorizzazione ambientale integrata (IPPC);*
- b) nella parte terza, la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione, la tutela delle acque dall’inquinamento e la gestione delle risorse idriche;*
- c) nella parte quarta, la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati;*
- d) nella parte quinta, la tutela dell’aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera;*
- e) nella parte sesta, la tutela risarcitoria contro i danni all’ambiente”.*

TUA: l’articolo 2

L’art. 2, invece, è (“Finalità”) del provvedimento:

“1. Il presente decreto legislativo ha come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell’ambiente e l’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

2. Per le finalità di cui al comma 1, il presente decreto provvede al riordino, al coordinamento e all’integrazione delle disposizioni legislative nelle materie di cui all’articolo 1, in conformità ai principi e criteri direttivi di cui ai commi 8 e 9 dell’articolo 1 della Legge 15 dicembre 2004, n. 308, e nel rispetto degli obblighi internazionali, dell’ordinamento comunitario, delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali.

3. Le disposizioni di cui al presente decreto sono attuate nell’ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.

TUA: l’articolo 3

Di maggior interesse pratico-operativo è quanto prevede l’art. 3 (“Criteri per l’adozione dei provvedimenti successivi”), per cui:

“Per la modifica e l’integrazione dei regolamenti di attuazione ed esecuzione in materia ambientale, il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio acquisisce, entro 30 giorni dalla richiesta, il parere delle rappresentanze qualificate degli interessi economici e sociali presenti nel Consiglio economico e sociale per le politiche ambientali (CESPA), senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.”

In origine l’art. 3 più articolato ma per effetto del D.L.vo 128/10 sono stati soppressi quattro dei cinque commi che lo componevano quindi ad oggi, l’unico rimasto vigente, è il sopraccitato c.3.

Molto importante l’articolo 3 sexies norma il diritto di accesso alle informazioni ambientali:

“In attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e delle previsioni della Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2001, n. 108, e ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale.”

La legge 241/90 ha introdotto strumenti molto importanti per la partecipazione dei cittadini al procedimento, il primo dei quali è l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento ai soggetti anche controinteressati, cioè che potrebbero ricevere da quell'impianto un danno ma nonostante questo alcune sentenze negano l'obbligo di comunicazione.

Siccome molti impianti, sotto una certa soglia, non sono soggetti a VIA, l'unico modo per informare la popolazione e i confinanti è che gli venga comunicato all'uno e agli altri.

Va modificata la procedura inserendo all'interno delle Linee Guida Nazionali, o dell'Art. 12 del Dlgs 387/2003 un articolo che specifichi che l'avviso di avvio di procedimento di Autorizzazione Unica deve essere comunicato ai confinanti con il terreno su cui l'impianto dovrà essere collocato, o vuole essere collocato, e alla cittadinanza.

La seconda modifica normativa che deve essere inserita è quella che imponga all'Amministrazione presso la quale è convocata la Conferenza dei Servizi di ammettere la partecipazione dei Comitati e dei cittadini controinteressati, perché anche questa lacuna esiste.

L'Art. 14 della legge 241 parla della possibilità di partecipare alla Conferenza dei Servizi per la proponente, oltre alle Amministrazioni, ma non per i soggetti interessati.

COME SI FA L'ACCESSO AGLI ATTI E COME SI SVILUPPA LA PROCEDURA

Come accedere quindi ad atti e informazioni su eventuali procedure autorizzative in fase istruttoria? Con una richiesta di accesso agli atti.

L'art. 9 della 241/90 stabilisce che: “Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento”.

1) La richiesta di accesso ai documenti amministrativi:

deve essere presentata dal soggetto interessato direttamente all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente. Le amministrazioni si avvalgono tendenzialmente di una specifica modulistica.

2) La richiesta di accesso:

deve essere motivata e quindi dovrà specificare e, ove occorra, comprovare, l'interesse connesso all'oggetto della richiesta;

deve contenere gli estremi del documento oggetto della richiesta ovvero gli elementi che ne consentano l'individuazione;

deve specificare l'identità del soggetto richiedente;

può essere presentata anche per il tramite degli Uffici relazioni con il pubblico;
qualora in base alla natura del documento richiesto non risulti l'esistenza di controinteressati, il diritto di accesso può essere esercitato in via informale mediante richiesta, anche verbale, all'ufficio dell'amministrazione competente a formare l'atto conclusivo del procedimento o a detenerlo stabilmente.

3) È richiesto l'accesso formale nei seguenti casi:

quando sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi;

quando sorgano dubbi sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e delle documentazioni fornite;

quando sorgano dubbi sull'accessibilità del documento;

quando non si può immediatamente escludere la presenza di controinteressati.

Ove la richiesta sia irregolare o incompleta, l'amministrazione, entro dieci giorni, ne dà comunicazione al richiedente con raccomandata con avviso di ricevimento ovvero con altro mezzo idoneo a comprovarne la ricezione. In tale caso, il termine del procedimento ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta corretta.

4) L'atto di accoglimento della richiesta di accesso:

contiene l'indicazione dell'ufficio, completa della sede, presso cui rivolgersi;

assegna un congruo periodo di tempo, comunque non inferiore a quindici giorni, per prendere visione dei documenti o per ottenerne copia;

se il richiedente non esercita il suo diritto nel suddetto periodo di tempo dovrà presentare una nuova istanza.

5) L'esame dei documenti:

avviene presso l'ufficio indicato nell'atto di accoglimento della richiesta, nelle ore di apertura dell'ufficio stesso e alla presenza, se necessaria, di personale addetto;

i documenti amministrativi sui quali è consentito l'accesso non possono essere alterati in alcun modo e non possono essere asportati dal luogo presso cui sono dati in visione;

l'esame dei documenti è effettuato dal richiedente o da persona da lui incaricata, con l'eventuale accompagnamento di altra persona di cui vanno specificate le generalità, che devono essere poi registrate in calce alla richiesta;

l'interessato può prendere appunti e trascrivere in tutto o in parte i documenti presi in visione;

comporta un costo di riproduzione (i cui importi sono stabiliti dalle singole amministrazioni) solo nel caso in cui si richieda il rilascio di copia. La semplice presa visione è, invece, gratuita.

6) Per quanto riguarda la conclusione del procedimento di accesso:

il procedimento di accesso deve concludersi nel termine di trenta giorni decorrenti dalla presentazione della richiesta all'ufficio competente;

nel caso la domanda risulti irregolare o incompleta, l'amministrazione può interrompere il suddetto termine che comincerà a decorrere a partire dalla presentazione dell'istanza corretta.

è prevista la forma del silenzio rifiuto, infatti la richiesta di accesso si intende rifiutata trascorsi inutilmente i trenta giorni;

gli atti di diniego, di differimento o di limitazione all'esercizio del diritto di accesso devono essere motivati.

Per l'accesso agli atti della PA ci si rivolge all'URP o al responsabile del procedimento.

Fac-simile dell'istanza

L'istanza di accesso può essere presentata sia a mano, che a mezzo PEC.

Ecco un fac-simile che è possibile utilizzare per richiedere il nuovo accesso generalizzato agli atti amministrativi.

Spett.le

Oggetto: Istanza per l'accesso agli atti amministrativi ai sensi del FOIA

Io sottoscritto _____ nato a _____ il _____ e residente in _____ via _____ n. _____ (C.F. _____)

(eventualmente) in qualità di legale rappresentante della _____ con sede in _____ via _____ n. _____ (C.F. e P.IVA _____)

in virtù di quanto previsto dall'articolo 5 del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, con la presente chiedo

- di prendere visione dei seguenti documenti _____ (indicarli in maniera dettagliata, onde consentirne l'esatta individuazione da parte dell'ufficio destinatario ed evitare dilazioni della procedura)
- di ottenere copia semplice/autentica in formato cartaceo/digitale dei seguenti documenti _____ (indicarli in maniera dettagliata, onde consentirne l'esatta individuazione da parte dell'ufficio destinatario ed evitare dilazioni della procedura)

Per future comunicazioni vi prego di voler far riferimento anche ai seguenti recapiti telefonici, fax e di posta elettronica certificata:

_____.

In attesa, porgo distinti saluti.

Il Testo Unico Ambientale oggi

Che dire ad anni dall'approvazione del TUA?

Non certo che i tre menzionati obiettivi (maggiore semplicità, stabilità e conoscibilità della normativa ambientale) siano stati pienamente raggiunti. Infatti, la complessità delle materie da regolare ha reso impossibili semplificazioni radicali, mentre i continui rimaneggiamenti del testo normativo hanno impedito il formarsi di un "codice" stabile di norme facilmente conoscibili.

Mancano in particolare tantissimi indispensabili provvedimenti attuativi che renderebbero "effettivamente" applicabili alcune norme che rischiano di restare lettera morta ed inoltre è di

tutta evidenza che la gran parte della normativa “speciale” di settore è ancora fondamentalmente estranea al contenuto del TUA.

Ci sono all’interno del DLvo 152/2011 molti istituti e opportunità (tutte di derivazione europea) che potrebbero-dovrebbero trovare ben più attenzione ed applicazione da parte di tutti gli operatori del settore, ancor più in tempi come questi di estrema difficoltà economica mondiale.

A ciò va aggiunto che alcuni settori del diritto ambientale sono rimasti ancora formalmente estranei al “testo unico”.

È comunque innegabile che, dopo l’approvazione del D.Lgs. n. 152/2006, la materia ambientale abbia acquisito una dignità accresciuta all’interno del ordinamento giuridico nazionale.

Prevedibilmente, a ciò si è unita un’attività interpretativa sempre più intensa ed incisiva da parte della magistratura ordinaria (penale e civile), come di quella amministrativa (tribunali amministrativi regionali e consiglio di Stato).