

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3126

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MANNINO, BUSTO, DAGA, DE ROSA, MICILLO, TERZONI, VIGNAROLI, ZOLEZZI, AGOSTINELLI, ALBERTI, BARONI, BASILIO, BATTELLI, BENEDETTI, MASSIMILIANO BERNINI, PAOLO BERNINI, NICOLA BIANCHI, BONAFEDE, BRESCIA, BRUGNEROTTO, BUSINAROLO, CANCELLERI, CARIELLO, CARINELLI, CASO, CASTELLI, CECCONI, CHIMIENTI, CIPRINI, COLLETTI, COLONNESE, COMINARDI, CORDA, COZZOLINO, CRIPPA, DA VILLA, DADONE, DALL'OSSO, D'AMBROSIO, DE LORENZIS, DEL GROSSO, DELLA VALLE, DELL'ORCO, DI BATTISTA, DI BENEDETTO, LUIGI DI MAIO, MANLIO DI STEFANO, DI VITA, DIENI, D'INCÀ, D'UVA, FANTINATI, FERRARESI, FICO, FRACCARO, FRUSONE, GAGNARLI, GALLINELLA, LUIGI GALLO, SILVIA GIORDANO, GRANDE, GRILLO, L'ABBATE, LIUZZI, LOMBARDI, LOREFICE, LUPO, MANTERO, MARZANA, NESCI, NUTI, PARENTELA, PESCO, PETRAROLI, PISANO, RIZZO, PAOLO NICOLÒ ROMANO, RUOCCO, SARTI, SCAGLIUSI, SIBILIA, SORIAL, SPADONI, SPESSOTTO, TOFALO, TONINELLI, TRIPIEDI, VACCA, SIMONE VALENTE, VALLASCAS, VILLAROSA

Modifiche alla parte prima del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, concernenti le disposizioni comuni e i principi generali della disciplina in materia ambientale

Presentata il 19 maggio 2015

ONOREVOLI COLLEGHI! —Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante « Norme in materia ambientale », sebbene non sia tecnicamente un vero e proprio codice ambientale, né un vero e proprio testo

unico (non esaurendo la corposa disciplina legislativa ambientale vigente), è, in ogni caso, il testo normativo fondamentale a cui l'ordinamento nazionale riferisce la tutela delle risorse naturali e della salute del-

l'uomo così come dei sistemi sanzionatori connessi alle violazioni di tali disposizioni, nonché, *inter alia*, le forme di risarcimento del danno ambientale. Il tentativo di codificare, riunendo principalmente le tre diverse discipline settoriali riferite alle emissioni atmosferiche, agli scarichi e ai rifiuti, ha incontrato la naturale barriera rappresentata dalla difficoltà di raggiungere una definizione « onnicomprensiva » di ambiente quale bene sottoposto alla tutela statale così come prescritto dall'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione che affida, come noto, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la « tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali ». Le recenti, così come le storiche, pronunce della Consulta hanno infatti dimostrato la complessità e la sempre crescente attenzione alla definizione dei beni e delle risorse naturali la cui tutela è affidata allo Stato.

Come noto, l'ordinamento italiano si è dotato di una propria legislazione ambientale con evidente ritardo. Se escludiamo la legge 13 luglio 1966, n. 615 (cosiddetta legge anti-smog), a cui si fa risalire l'appellativo di prima legge ambientale del nostro Paese, e il decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982 sui rifiuti, si è dovuto attendere il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, noto come decreto Ronchi, per dare attuazione all'allora già vigente disciplina europea almeno per il settore dei rifiuti. I successivi interventi normativi in materia di tutela delle acque dall'inquinamento (decreto legislativo n. 152 del 1999), qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti (decreto del Presidente della Repubblica n. 203 del 1988) e rifiuti (citato decreto legislativo n. 22 del 1997), hanno riguardato aspetti determinati, rappresentando, dunque, una normativa di settore peraltro non sempre adeguatamente coordinata (basti pensare alla *querelle* circa il labile confine giuridico tra la nozione di scarico e di rifiuto liquido).

Tale esigenza di coordinamento e di razionalizzazione ha condotto all'approvazione della legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante « Delega al Governo per il rior-

dino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione », in vigore dal 1° gennaio 2005, con cui il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi, di cui il principale è il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, entrato in vigore il 29 aprile 2006, abrogando le diverse discipline di settore tra cui quelle fondamentali riferite alle matrici naturali (suolo, acqua, atmosfera) richiamate.

Successivamente, il citato decreto legislativo n. 152 del 2006, composto da 318 articoli e da 59 allegati, è stato modificato significativamente in attuazione del comma 6 dell'articolo 1 della stessa legge delega, n. 308 del 2004 (termine peraltro ulteriormente prorogato dall'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69), da ulteriori cinque decreti legislativi denominati correttivi in ragione della formulazione della legge delega.

I decreti legislativi correttivi hanno interessato rispettivamente: acque; principi generali e autorizzazioni ambientali; emissioni; rifiuti e ancora acque. In particolare, per quel che più direttamente riguarda la presente proposta di legge, il decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, ha introdotto nella parte prima del decreto legislativo n. 152 del 2006 cinque nuovi articoli (da *3-bis* a *3-sexies*) con i quali sono stati introdotti i principi europei dell'allora articolo 174, paragrafo 2, del Trattato che istituisce la Comunità europea (ora articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), che regolano la politica dell'Unione europea in materia ambientale. Tra tali principi: il principio di precauzione, il principio dello sviluppo sostenibile e il principio di sussidiarietà.

Tale intervento normativo sulla parte generale del decreto legislativo n. 152 del 2006, seppure finalizzato al recepimento di condivisibili e imprescindibili criteri minimi di tutela ambientale, appare, tuttavia, non soddisfacente dal punto di vista della sostanziale e progressiva consapevolezza ambientale acquisita dagli individui, dalle associazioni, dai comitati e da altri

enti alla luce del modello di sviluppo industriale e infrastrutturale maturato in questi decenni.

Con la presente proposta di legge si interviene dunque nuovamente sul citato decreto legislativo n. 152 del 2006. In particolare viene modificato l'articolo 2, con l'intento di separare la tutela predisposta in favore delle risorse naturali dalla tutela della salute e della qualità della vita, consentendo di rendere giuridicamente rilevante qualsiasi pregiudizio recato alle risorse naturali, indipendentemente da un danno, o da un grave rischio diretto di danno, alla salute dell'uomo, in linea con quanto già disposto dalla nuova formulazione europea del danno ambientale contenuta medesimo decreto legislativo.

Viene poi modificato il comma 3 dell'articolo 3 al fine di garantire che la legislazione in materia ambientale proceda nella direzione di innalzare i propri *standard* di tutela e non il contrario come, invece, è spesso accaduto in un passato anche molto recente, con decreti-legge e altri interventi emergenziali. Tali normative, infatti, spesso riconducibili alla semplificazione o alla razionalizzazione delle attività e degli adempimenti in favore delle amministrazioni pubbliche o delle imprese, sono risultate pregiudizievoli per le tutele e le garanzie già previste nella legislazione vigente e che sono state successivamente abolite. Viene pertanto introdotto nel diritto ambientale il principio della non regressione già teorizzato dalla migliore dottrina.

Con la modifica dell'articolo 3-*quater* viene introdotto il principio di sostenibilità ambientale in luogo del principio di sviluppo sostenibile al fine di superare quella che si ritiene un'antinomia tra il concetto di sviluppo, che risente di un'accezione economica e produttiva della crescita, e il concetto di tutela ambientale. In rapporto di derivazione e di connessione con tale principio viene inoltre introdotto il concetto di ripristino ambientale non nella definizione puntuale di cui, *inter alia*, agli articoli 240 e 305 del medesimo decreto legislativo, ma nell'accezione più estesa e generale secondo cui qualunque attività di

sfruttamento delle risorse naturali deve essere seguita necessariamente dal ripristino ambientale. Nel medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006 si rilevano, inoltre, diverse definizioni di recupero così come di ripristino ambientate o naturale che non facilitano la definizione univoca di tali processi. In riferimento all'attività di pianificazione delle pubbliche amministrazioni, si prevede, al comma 3 del nuovo articolo 3-*quater*, che il principio di sostenibilità ambientale debba tradursi nella garanzia dei più alti livelli di qualità ambientale e paesaggistica. Il comma 5 introduce poi il concetto di politica energetica sostenibile, caratterizzata dal principio del risparmio energetico e del benessere economico a bassa intensità ecologica e a limitato consumo di risorse, così come espressamente auspicato da recentissimi atti normativi europei in materia di energia. Al comma 7 viene affermato il principio dell'impronta ecologica che, introdotto per primi dagli studiosi Wackernagel e Rees dell'università della *British Columbia*, Canada, a partire dagli anni '90, teorizza un sistema di contabilità ambientale in grado di stimare la quantità di risorse rinnovabili che una popolazione utilizza per vivere, calcolando l'area totale di ecosistemi terrestri e acquatici necessaria per fornire, in modo sostenibile, le risorse utilizzate e per assorbire, sempre in modo sostenibile, le emissioni prodotte. Con il passare degli anni, il Consiglio e la Commissione europea hanno diversamente declinato tale principio, aggiornandolo e completandolo. La disposizione in oggetto si basa sull'impronta ecologica così come definita nella raccomandazione della Commissione europea del 9 aprile 2013 (2013/179/UE). Con l'introduzione dell'articolo 3-*quater*.1 si afferma nel nostro ordinamento il principio del ritorno energetico sull'investimento energetico, noto come EROEI o EROI (*Energy returned on energy invested* o *Energy return on investment*), un criterio in base al quale si opera una necessaria comparazione tra l'energia ricavata e l'energia utilizzata per arrivare al suo ottenimento (vedi impianti industriali).

Con l'inserimento del comma 3-*bis* nell'articolo 3-*quinquies* si prevede che su questioni riguardanti l'ambiente e la salute dei cittadini lo Stato e le amministrazioni procedenti debbano necessariamente coinvolgere, prioritariamente, le popolazioni locali, eventualmente organizzate in gruppi, comitati e associazioni, i quali devono essere adeguatamente informati degli interventi in essere sul territorio. Le decisioni della popolazione devono essere, altresì, valutate dalle amministrazioni procedenti che, qualora dovessero discostarsi da tali determinazioni, sono tenute a un obbligo di motivazione espressa. Con l'inserimento dell'articolo 3-*sexies* è stabilito che l'accesso alle informazioni ambientali relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio non sia più considerato un diritto strumentale all'esercizio di altri, ma sia riconosciuto come un diritto fondamentale, al pari di altri diritti della persona (quali il diritto alla salute, al lavoro eccetera). È inoltre riconosciuta la legittimazione all'esercizio del diritto di accesso alla documentazione in possesso di soggetti pubblici o privati, anche se non ricorra necessariamente un «interesse giuridicamente rilevante», al fine di facilitare le probabilità di successo nell'ottenere tali informazioni. Con il comma 3 del medesimo articolo 3-*sexies* sono assicurate forme di pubblicità idonee e facilmente accessibili per i cittadini

rispetto alle informazioni e agli atti richiamati nei commi precedenti, ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante «Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni». Il comma 4 amplia le possibilità per gli enti e per i cittadini di esercitare azioni contrarie a provvedimenti già assunti dai soggetti precedenti, *a fortiori*, richiedendo l'intervento dei poteri pubblici al fine di inibire e di prevenire il verificarsi di eventuali possibili pregiudizi all'ambiente. Si prevede l'obbligo dell'amministrazione di pronunciarsi con provvedimento motivato. I commi 5 e 6 rendono effettive ed efficaci, fin dalla fase iniziale del procedimento, l'informazione e la partecipazione delle formazioni sociali nei processi decisionali che interessano questioni ambientali. L'articolo 2 della proposta di legge modifica il comma 3 dell'articolo 5 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, introducendo l'obbligo dell'amministrazione di motivare in modo dettagliato le ragioni dell'esclusione dall'accesso. Inoltre, introduce una specifica ipotesi di prevalenza del diritto all'accesso rispetto alla tutela della riservatezza delle informazioni commerciali o industriali e dei diritti di proprietà industriale o intellettuale.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 dell'articolo 2 è sostituito dal seguente:

« 1. Il presente decreto legislativo ha come obiettivi primari la tutela dell'ambiente, la conservazione, la salvaguardia, il miglioramento e la riutilizzazione attenta e razionale delle risorse naturali, anche al fine di promuovere la salute e la qualità della vita umana »;

b) al comma 3 dell'articolo 3 è premezzo il seguente comma:

« 2-bis. Le norme che abrogano o modificano le disposizioni di cui al presente decreto legislativo si conformano al principio della non regressione del diritto ambientale per una progressiva migliore tutela dell'ambiente come definita dall'articolo 2 »;

c) l'articolo 3-*quater* è sostituito dai seguenti:

« ART. 3-*quater*. — (*Principio della sostenibilità ambientale*). — 1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente decreto legislativo deve conformarsi al principio della sostenibilità ambientale, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni presenti non possa compromettere la qualità della vita e le risorse delle generazioni future.

2. Per le finalità di cui al comma 1, ogni attività di sfruttamento delle risorse naturali o dei servizi naturali deve assicurare il completo ripristino ambientale, anche attraverso il ripristino naturale ove compatibile con la tutela della salute umana e dell'ambiente.

3. L'attività della pubblica amministrazione è finalizzata a garantire l'attuazione del principio della sostenibilità ambientale e del completo ripristino ambientale di cui al comma 2, anche prevedendo azioni urbanistiche che garantiscano più alti livelli di qualità ambientale e paesaggistica. Nella scelta discrezionale tra interessi pubblici o privati, la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.

4. Considerata la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio della sostenibilità ambientale deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da utilizzare e quelle da trasmettere, al fine di inserire nelle dinamiche della produzione e del consumo il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro.

5. Ai fini di cui al comma 1, le azioni e le strategie per attuare una politica energetica sostenibile si informano al principio del risparmio energetico e di un sistema produttivo a bassa intensità ecologica e a limitato consumo di risorse.

6. La risoluzione delle problematiche relative al settore ambientale deve garantire la sostenibilità ambientale salvaguardando il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali da eventuali rischi derivanti dalle attività umane.

7. La valutazione dello stato di attuazione delle finalità e delle disposizioni del presente decreto legislativo è effettuata anche avvalendosi di un metodo di calcolo dell'impronta ambientale dei prodotti e delle attività degli enti e delle organizzazioni coinvolti che tenga conto del consumo di risorse naturali connesso a ogni attività umana e ai risultati di essa.

ART. 3-*quater*.1. — (*Principio del ritorno energetico sull'investimento*). — 1. Nella valutazione di ogni fonte di energia deve essere considerato il rapporto tra l'energia ricavata e l'energia utilizzata per ottenerla durante l'intero ciclo della produzione energetica »;

d) dopo il comma 3 dell'articolo 3-*quinquies* è inserito il seguente:

« 3-*bis*. Nelle questioni relative al settore ambientale, fatti salvi i casi di necessità e urgenza, lo Stato interviene, di concerto con le regioni e con i comuni, coinvolgendo preventivamente le popolazioni interessate attraverso adeguati strumenti informativi e conoscitivi. Le determinazioni assunte dalle popolazioni locali, anche organizzate in gruppi, in associazioni e in comitati portatori di interessi pubblici e diffusi, devono essere valutate dalle amministrazioni interessate che hanno l'obbligo di motivare espressamente l'adozione di decisioni difformi »;

e) l'articolo 3-*sexies* è sostituito dal seguente:

« ART. 3-*sexies*. — (*Diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo*). — 1. L'accesso alle informazioni ambientali relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio è riconosciuto come diritto fondamentale per l'esercizio effettivo di tutti i diritti umani.

2. In attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, e della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, fatta ad Arhus il 25 giugno 1998, ratificata ai sensi della 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 e può utilizzarle liberamente ai fini di analisi scientifica o statistica ovvero di raccolta, organizzazione o diffusione.

3. Ai sensi dell'articolo 40 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, le autorità pubbliche di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, pubblicano nei propri siti istituzionali le informazioni ambientali e gli atti relativi alle procedure di cui alla parte seconda del presente decreto legislativo.

4. Chiunque rilevi eventuali possibili pregiudizi conseguenti a provvedimenti assunti nell'ambito e all'esito delle procedure di cui alla parte seconda ha facoltà di presentare denunce od osservazioni e di richiedere l'adozione di misure inibitorie che l'amministrazione interessata ha l'obbligo di valutare qualora siano pertinenti all'oggetto e non manifestamente infondate, informando, anche per via telematica, i soggetti richiedenti dei provvedimenti assunti in merito.

5. Il pubblico è informato nella fase iniziale del processo decisionale in materia ambientale in modo adeguato, tempestivo ed efficace, mediante avvisi pubblici facilmente consultabili anche nei siti istituzionali delle amministrazioni interessate dal procedimento. Le comunicazioni in merito alle successive fasi procedurali sono comunicate, anche per via telematica, individualmente a coloro che hanno presentato formale richiesta di partecipazione all'autorità responsabile del procedimento.

6. Gli enti locali favoriscono l'attiva partecipazione di tutte le formazioni sociali nei processi decisionali in materia ambientale e collaborano con le popolazioni interessate al fine di agevolare la consultazione popolare e di facilitare il ricorso agli strumenti di democrazia diretta, per i quali devono essere previste procedure semplificate nonché l'esenzione da ogni onere fiscale o tributario ».

ART. 2.

(Motivazione dell'esclusione dall'accesso).

1. Al comma 3 dell'articolo 5 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: « L'amministrazione ha l'obbligo di motivare le specifiche ragioni di esclusione dall'accesso. Fatto salvo quanto previsto dal comma 5, qualora nella richiesta di accesso sia rappresentato il motivato timore di un danno ambientale o di una minaccia di danno, le eccezioni di cui al comma 2, lettere *d*) ed *e*), non possono essere in ogni caso opposte ».

€ 1,00



17PDL0032350