



UNIVERSITA' DI PISA

Facoltà di giurisprudenza

LAUREA SPECIALISTICA

Tesi di Laurea

LA TUTELA DELLE ACQUE DI BALNEAZIONE

Relatore

Chiar. ma prof. ssa Messerini Virginia

Candidato

Stefanini Alessandro

ANNO ACCADEMICO 2006/2007

Ai miei genitori
A me

INDICE

Introduzione	p. III
Capitolo primo	
Ambiente: difficoltà di una definizione giuridica di ambiente	p. 1
Capitolo secondo	
Autonomia e principi del diritto dell'ambiente	p. 15
§I L'autonomia	p. 15
§II I principi	p. 25
Capitolo terzo	
I beni demaniali e la loro tutela: in particolare le spiagge e il mare	p. 37
§I Regime giuridico ed utilizzo dei beni demaniali	p. 37
§II Tutela delle acque di balneazione per proteggere la salute	p. 47
§II.1 La direttiva 76/160/CEE e il D.P.R. 470/1982	p. 47
§II.2 Il D.P.R. 470/1982 e le modifiche successive fino alla nuova Direttiva 2006/7/CE	p. 58
§III Tutela del mare	p. 73
§IV Strumenti di tutela dall'inquinamento	p. 75
Capitolo quarto	
IL Ministero dell'ambiente e il ruolo degli enti territoriali in tema di gestione del demanio marittimo	p. 88
Capitolo quinto	
Marina di Carrara: il divieto di balneazione alla foce della Fossa Maestra	p. 104

Capitolo sesto

Un esempio di danno ambientale: il divieto di balneazione p. 122

Conclusioni p. 136

Risorse internet p. 138

Normativa p. 139

Bibliografia p. 141

INTRODUZIONE

L'approfondimento del tema di questa tesi mi è stato sollecitato non solo da un puro interesse per il diritto ambientale, ma anche dal desiderio di conoscere tutti i profili che in concreto hanno contribuito al consolidarsi di una situazione a me vicina e in apparenza non facilmente spiegabile: quella del divieto di balneazione in un'area circoscritta dell'arenile di Marina di Carrara, una zona nota soprattutto come centro turistico, dotato di ottime strutture balneari e di un mare dichiarato pulito.

Per affrontare questo argomento si è ritenuto necessario innanzitutto effettuare un breve *excursus* sulla nozione stessa di ambiente per confrontarla con la situazione oggetto del mio interesse.

Come è noto, l'espressione ambiente è un termine di difficile definizione che viene impiegato nel linguaggio comune con un significato estremamente generico, comprensivo di una serie di fenomeni e contesti non riconducibili *ad unum*.

Si è proceduto in seguito ad individuare l'oggetto e gli strumenti della tutela dell'ambiente.

Non vi è dubbio che tra gli oggetti degni di protezione, tutela e salvaguardia debbano comprendersi anche i beni demaniali e quindi, le spiagge e il mare e tra gli strumenti anche i divieti di balneazione.

Dopo aver effettuato quindi l'analisi di detti beni e il loro regime giuridico, si è ritenuto opportuno analizzare la normativa sulla tutela delle acque di balneazione, partendo dalla direttiva comunitaria 76/160/CEE e dal D.P.R. 470/1982 di recepimento di quest'ultima, proseguendo per le modifiche successive fino alla nuova direttiva 2006/7/CE, non ancora recepita nel nostro ordinamento, mettendo in risalto come, a differenza della struttura concreta presa in esame, il concetto di "permanenza", riferito ai divieti di balneazione, non sia presente in nessun testo legislativo, ma solo nella direttiva del 2006.

Dopo aver poi analizzato gli strumenti di tutela dall'inquinamento idrico, si è proceduto ad una specificazione del caso concreto oggetto di analisi per sottolineare alcuni aspetti di incoerenza nell'applicazione della normativa.

Capitolo primo

AMBIENTE: DIFFICOLTA' DI UNA DEFINIZIONE GIURIDICA DI AMBIENTE

Il termine “ambiente” viene spesso impiegato nel linguaggio comune con un significato estremamente generico, indicando una serie di fenomeni e contesti, sia naturali che frutto della trasformazione del territorio da parte dell'uomo, estremamente eterogenei e non riconducibili *ad unum*¹.

Questo perché il concetto della nozione di ambiente presenta la duplice caratteristica di essere sia polivalente che unitario².

Polivalente, in quanto la sua tutela comprende sia la necessità di difendere la qualità della vita attraverso strategie di lotta all'inquinamento che di preservare le bellezze paesaggistiche in un'ottica culturale, che di governare il territorio conformando lo sviluppo urbanistico alle esigenze ecologiche; unitaria, in quanto la frammentazione appena esposta, che riconosce a discipline diverse gli ambiti di regolamentazione, ha un comune denominatore che è poi il

¹ DELL'ANNO, P., *Manuale di diritto dell'ambiente*, Padova, 2003, p. 3.

² LUCARELLI, A., *Il diritto dell'ambiente nella riforma costituzionale tra unità e pluralismo*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2002, p. 332.

punto fondamentale del concetto di ambiente e che è la qualità della vita, sia singola che collettiva ad esso collegata.

In sostanza “ambiente” è un termine problematico che suscita incomprensioni, una nozione complessa da precisare anche ai fini che interessano al giurista³.

C'è addirittura chi, come Albamonte, afferma che l'ambiente è una categoria di valori, così ricca di contenuti, da essere più facile intuirlo che definirla; lo stesso autore ritiene sia più facile individuare le utilità che l'ambiente offre all'uomo, identificate ad esempio nelle energie e nelle risorse naturali e culturali, nell'*habitat* in cui l'uomo vive⁴.

Nel linguaggio comune, parte della dottrina, attribuisce a questo termine quattro principali accezioni⁵:

- a) ciò che determina la resistenza di un oggetto o una persona.
- b) spazio nel quale vive una persona.
- c) insieme delle condizioni fisiche e biologiche alle quali si trovano soggetti gli esseri viventi.
- d) sinonimo di stanza, vano.

³ SCOCA, F. G., *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, in *Quad. reg.*, 1989, p. 532.

⁴ ALBAMONTE, A., *Sistema penale ed ambiente*, Padova, 1989, p. 9.

⁵ LOMBARDI, P., *I profili giuridici della nozione di ambiente: aspetti problematici*, in *Foro amministrativo* 2002, p. 766.

Il significato può essere esteso anche ad una visione antropocentrica e pensare quindi ad esso come all'insieme degli elementi naturali ed artificiali dove si svolge la vita umana⁶.

Oppure va ricercato nella ricostruzione di un altro autore che ricorda come sia importante, per definirlo, tenere presente una fondamentale distinzione fra tre categorie di norme: *a)* di carattere descrittivo che pongono una definizione dell'ambiente in un'accezione generale o particolare, *b)* di carattere precettivo, il cui campo d'applicazione viene determinato tramite il termine "ambiente", *c)* di carattere precettivo che non dipendono dal riferimento al concetto di "ambiente", anche se disciplinano elementi che possono essere ricompresi in una delle sue definizioni⁷.

L'ambiente, dal latino "*ambiens*", letteralmente entità che "circonda", viene inteso come "l'insieme degli elementi con cui l'uomo si trova in relazione sensoriale"⁸.

⁶ FERRARA, R., FRACCHIA, F., OLIVETTI RASON, N., CROSETTI, A., *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 3.

In tale prospettiva, ambiente è tutto ciò che circonda l'uomo, lo può influenzare e viceversa può esserne influenzato.

⁷ VIVANI, C., *Il danno ambientale*, Padova, 2000, p. 3.

⁸ AVANZI, S., *Demanio e ambiente*, Padova, 1998, p. 1.

Comunque sia, col passare del tempo, è aumentato l'interesse per la questione ambientale: l'ambiente è considerato un "valore" sociale, culturale, economico, giuridico ed etico.

Etico perché, proprio sull'etica si deve basare il discorso su come l'uomo deve mettersi in rapporto con la natura, poiché l'etica richiede all'uomo di essere responsabile dell'equilibrio biologico e della salvaguardia dei valori materiali, continuamente compromessi dallo sviluppo della tecnica⁹.

Detto questo, è molto importante per il giurista precisarne la nozione per i fini attinenti ai propri studi, sia perché viviamo in un ordinamento in cui, oltre all'uomo, anche la natura è un valore degno e bisognoso di tutela, sia perché il giurista è spesso chiamato a determinare le politiche ambientali interpretando le norme del passato¹⁰.

A seconda che all'ambiente venga riconosciuto o meno valore autonomo, è possibile individuare due filoni ricostruttivi del concetto: pluralista e monista¹¹.

⁹ PEPE, V., *Etica e diritto nel rapporto tra l'uomo e l'ambiente*, in *Politica e legislazione ambientale* 1996, p. 216.

¹⁰ LOMBARDI, P., *I profili giuridici della nozione di ambiente: aspetti problematici*, in *Foro amministrativo* 2002, p. 764.

¹¹ Questa ricostruzione è dovuta a CARAVITA, B., *Diritto dell'ambiente*, Milano, p. 19 e ss..

Per la teoria pluralista uno degli orientamenti più autorevoli è quello di M.S. Giannini che individua tre distinti istituti giuridici del termine ambiente, riconoscendogli la funzione di semplice categoria conoscitiva ed astratta, da specificarsi in più strette normative all'interno di ciascun settore:

1) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi al paesaggio, cioè zona circoscritta di cui si vuole la conservazione.

2) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua, perciò tutti i luoghi in cui si manifesta l'azione aggressiva dell'uomo su elementi che compongono l'ambiente.

3) l'ambiente a cui si fa riferimento nella normativa dell'urbanistica alla cui base vi è la pianificazione territoriale¹².

Uno dei punti di critica maggiore alla tesi del Giannini è proprio dovuta al fatto che Giannini vede nell'ambiente una "pluralità di interesse" e non un "interesse pubblico unitario"¹³.

¹² GIANNINI, M. S., *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1973, p. 15. Tale autore infatti, negava rilievo giuridico autonomo alla nozione di ambiente, preferendo utilizzare, a fini definitivi, un triplice schema di riferimento, per cui l'ambiente sarebbe costituito da a) istituti concernenti la tutela di bellezze paesistiche e culturali, b) da istituti concernenti la lotta contro gli inquinamenti e c) da istituti concernenti il governo del territorio.

L'interesse comunitario per le problematiche ambientali ha costituito in Italia uno dei fattori d'impulso per la ricostruzione in termini unitari del concetto di ambiente dando il via al superamento dello stesso pluralismo¹⁴.

L'inizio in questo senso è dato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione proprio attraverso la creazione del diritto alla salubrità dell'ambiente, interpretando in modo sistematico gli artt. 2 e 32 della Costituzione: la protezione "è diretta ad assicurare all'uomo la sua effettiva partecipazione mediante presenza e frequentazione fisica della comunità familiare, abitativa, di lavoro ed altre nelle quali si svolge la sua personalità".

La tutela si estende alla preservazione, in quei luoghi, delle condizioni indispensabili alla sua salute; il diritto alla salute perciò si configura non solo come diritto alla vita, ma anche ad un ambiente salubre.

Nasce così il concetto di ambiente salubre, qualificato anch'esso, al pari del diritto alla salute, come diritto assoluto¹⁵.

¹³ POSTIGLIONE, A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1985, p. 32.

¹⁴ RECCHIA, G., *La tutela dell'ambiente in Italia: dai principi comunitari alle discipline nazionali di settore*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2001, p. 40 e ss..

¹⁵ Cass., sez. un., 6 Ottobre 1979, n. 5172, in *Giur. it.*, 1980, I, p. 464.

Ancora nel 1993 la Corte di Cassazione affermava che “per ambiente deve intendersi l’insieme delle risorse naturali e delle opere più significative dell’uomo protette dall’ordinamento perché la loro conservazione è fondamentale per il pieno sviluppo della persona; l’ambiente è una nozione oltre che unitaria, anche generale, comprensiva delle risorse naturali e culturali, veicolata nell’ordinamento italiano dal diritto comunitario”¹⁶.

Una ricostruzione unitaria del concetto di ambiente è stata ripresa dalla Corte Costituzionale che, indipendentemente dagli artt. 9 e 32, il cui riferimento colmava, prima degli anni settanta, la lacuna normativa presente nella costituzione, ha riconosciuto l’ambiente come “valore” alla cui stregua è necessario orientare ogni forma di legalità e il cui carattere unitario non viene meno per il solo fatto che esso possa essere fruibile in varie forme e oggetto di differenti norme di tutela in quanto: “l’elemento unitario è riferito alla qualità della vita, all’*habitat* naturale nel quale l’uomo vive e agisce”.

Sempre nella sentenza 641/1987 della Corte Costituzionale, l’affermazione secondo cui l’ambiente è un “bene immateriale unitario che non può essere oggetto di situazioni soggettive di tipo appropriativo”, mette in risalto la natura giuridica dell’interesse alla

¹⁶ Cass., sez. III, 15 Giugno 1993, in *Riv. giur. ambiente* 1995, p. 481.

tutela ambientale quale “interesse diffuso”, “superindividuale” che trova tutela se è riconducibile ad un interesse pubblico che impegna tutta la collettività come la qualità della vita¹⁷.

Da qui il concetto di “diritto all’ambiente” considerato come il diritto fondamentale dell’uomo alla preservazione delle condizioni necessarie alla sua sopravvivenza¹⁸.

Il diritto all’ambiente, proprio perché diritto fondamentale dell’uomo, ha una dimensione spaziale che abbraccia l’intero pianeta e una temporale che riguarda le generazioni future.

Perciò esso, oltre ad impegnare la responsabilità di ogni uomo sulla gestione delle risorse naturali, in quanto interesse generale della collettività, comporta per le amministrazioni pubbliche, un potere - dovere primario di intervento sulla tutela dei diritti dell’uomo.

In sostanza, il diritto all’ambiente viene così inquadrato fra i diritti della personalità, che sono diritti essenziali e non si può negare che questa essenzialità riveste l’ambiente per ogni persona umana, perché diritti personali come ad esempio l’integrità fisica e la salute, si fondano appunto sulla salvaguardia ambientale¹⁹.

¹⁷ Corte Cost., 30 Dicembre 1987, n. 641, in *Riv. giur. ambiente* 1998, p. 93.

¹⁸ POSTIGLIONE, A., *op. cit.*, p. 40.

¹⁹ SALVI, C., *La tutela dell’ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?* in *Giur. It.*, 1980, p. 860.

Il diritto all'ambiente non è solo il diritto a non subire restrizioni della personalità, ma anche un diritto-dovere di intervento attivo e positivo di salvaguardia di beni essenziali alla comunità.

Si può obiettare che, mentre i diritti della personalità hanno per oggetto beni riguardanti la persona, il diritto all'ambiente sembra avere qualcosa di esterno alla persona, ossia le risorse naturali, quindi sembra più vicino al diritto patrimoniale.

È vero che l'oggetto giuridico di un diritto soggettivo può anche essere “un bene non materiale” interno al soggetto, mentre quello del diritto patrimoniale è, per consuetudine, una realtà materiale separata dal soggetto, ma è pur vero che l'uomo è parte della natura, per cui l'ambiente non può essere configurato come una relazione esteriore, essendo un valore interiorizzato della personalità umana.

Il diritto all'ambiente impegna la dignità e la responsabilità personale al più alto livello.

L'uomo, non si può ignorare, è il primo nemico di se stesso e dei suoi simili e i danni all'ambiente sono in primo luogo danni alla personalità umana.

Le risorse naturali sono in relazione così intima con i valori della personalità che la loro “giuridicità” consiste in un uso razionale e

conforme alla legge nei confronti degli altri associati e le utilità che da loro provengono, sono solo un mezzo indiretto per la tutela della personalità umana.

Altri obiettano che il diritto all'ambiente non può considerarsi diritto della personalità perché "diritto collettivo" radicato in un determinato ambito territoriale, per cui, la sua difesa, è opportuno sia affidata a soggetti collettivi²⁰.

Per A. Postiglione non sembra possa sussistere l'alternativa fra tutela "individuale" o "collettiva": entrambe possono concorrere proprio per il riconoscimento del diritto all'ambiente come diritto della personalità²¹.

Da quanto fin qui riferito la dottrina ha proposto teorie molteplici e diverse riguardo al termine "ambiente" ma non ne ha fornito una definizione "sicura" e "globalmente accettata" perché nozione composita e complessa.

Quando vi è la trasposizione di un termine comune in termine giuridico, si deve effettuare una scelta o una mediazione tra visioni di carattere oggettivo e visioni di carattere finalistico, frequenti nel diritto.

²⁰ Secondo tale opinione, in materia ambientale, alla pluralità dei soggetti interessati non fa riscontro la pluralità di oggetti giuridici, ma un oggetto unitario.

²¹ POSTIGLIONE, A., *op. cit.*, p. 45.

Si deve prima definire il concetto, cos'è l'ambiente e poi gli obiettivi o viceversa?

Forse ne l'una ne l'altra risposta sono valide in quanto non si può escludere l'aspetto applicativo da quello dogmatico²².

Ad ogni livello, internazionale, comunitario e nazionale, i tentativi definatori hanno sempre dovuto fare i conti con la necessità di scindere la nozione di ambiente e di utilizzare elenchi di oggetti²³.

A seguito dell'istituzione del Ministero dell'Ambiente, la Corte Costituzionale è intervenuta per meglio delineare il concetto, qualificando l'ambiente come valore costituzionale, diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività (Corte Cost. sentenza 210/1987).

Valore, diritto, bene: sono definizioni riconosciute all'ambiente da farne un oggetto del diritto da un lato e garantirne la protezione dall'altro²⁴.

²² LUGARESI, N., *Diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2005, p. 6.

²³ A livello internazionale, un tentativo di questo genere è ad esempio presente nell'ambito della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla responsabilità civile per danni provocati da attività pericolose per l'ambiente, ove si afferma che compongono la nozione di ambiente le risorse naturali come aria, acqua, suolo, fauna, flora e l'interazione tra le stesse.

Anche a livello comunitario possiamo vedere, nella direttiva 85/337/CEE, il carattere composito della nozione di ambiente che è composto dall'uomo, dagli elementi sopra elencati e dall'interazione fra gli stessi.

²⁴ LUGARESI, N., *op. cit.*, p. 7.

Certo la complessità del concetto comporta una difficile determinazione dei contenuti e dei limiti del diritto all'ambiente che è poi un diritto di "risposta" a problemi creati dall'uomo, una reazione a gravi situazioni, a gravi problemi che hanno interessato collettività più o meno ampie in relazione a diritti fondamentali²⁵.

Ambiente – valore costituzionale.

La nostra Costituzione non conosce l'ambiente, bensì il paesaggio (art. 9) e la salute (art. 32) e da questi due valori, la dottrina e la Corte Costituzionale, hanno fatto discendere che la Costituzione protegge l'ambiente.

Ciò è falso, perché il paesaggio è solo una concezione estetica dell'ambiente e la salute è solo uno dei valori dell'esistenza in una società in cui l'uomo non è solo un ciclo biologico, ma cultura, politica, giustizia.

Per la Costituzione, il fondamento giuridico dell'ambiente va cercato non nei valori da essa protetti, ma nella struttura della società che disegna e nelle finalità degli esseri umani.

²⁵ In effetti, che una nuova branca del diritto si affermi in funzione di nuovi problemi, non è una novità. Il diritto germoglia su problemi, in assenza dei quali non si sentirebbe l'esigenza di sistemi settoriali di norme. Il fatto è che il diritto dell'ambiente ha germogliato spesso su disastri o su situazioni di emergenza, come reazione a problemi che hanno gradualmente interessato collettività più o meno estese.

L'ambiente non è protetto nella Costituzione, ma dalla Costituzione che offre all'uomo molti strumenti per proteggerlo²⁶.

L'uomo è legittimato ad esprimere gli interessi soggettivi all'ambiente e a perseguire l'ambiente quale risultato di fatto, con l'uso del diritto che dispone nell'ordinamento.

L'uomo deve ottenere un ambiente conforme alla propria esistenza.

Questo è il fondamento dell'ambiente nella Costituzione italiana del 1948.

Ambiente-bene.

L'ambiente non è un bene, ma un problema che nasce dall'interesse soggettivo dell'uomo e coinvolge una pluralità di beni, beni ambientali, che sono singole specificazioni dell'ambiente che anche sommate, non riassumono l'ambiente.

Il bene ambientale è un'espressione usata per dire che dove c'è ambiente c'è interesse e non per individuare l'oggetto specifico dell'interesse ambientale.

Le condizioni materiali di vita sono meritevoli, così come dovrebbe esserlo il bene ambientale.

²⁶ MERUSI, F., *Commento all'art. 9 Cost.*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna – Roma, 1975, p. 434.

Ambiente-diritto soggettivo.

Non esiste un diritto soggettivo all'ambiente, mentre esistono protezioni di diritto di singole specificazioni dell'ambiente.

Una legge di diritto soggettivo all'ambiente dovrebbe fissare l'interesse soggettivo con una norma, il che non è possibile perché la norma cristallizza la situazione, mentre l'interesse ambientale è dinamico.

Il valore giuridico dell'ambiente, dipende dall'interesse dell'uomo per le condizioni materiali d'esistenza; a volte è determinato da norme e anche quando non è un diritto soggettivo è soggettivamente rilevante per l'uomo rispetto al diritto²⁷.

²⁷ SPANTIGATI, F., *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, p. 227.

Capitolo secondo

AUTONOMIA E PRINCIPI DEL DIRITTO DELL'AMBIENTE

§I - L'AUTONOMIA

La complessità del concetto di ambiente, precedentemente analizzata, si riflette nell'individuazione non semplice dei contenuti e dei limiti del diritto dell'ambiente, che possiamo definire come diritto relativamente nuovo che nasce come diritto "di risposta" a problemi nati generalmente per opera dell'uomo.

È vero che se non ci fossero problemi, non si sentirebbe l'esigenza di sistemi settoriali di norme, ma il problema è capire se questi determinano la nascita di una nuova branca del diritto o se le branche esistenti possono rispondere adeguatamente.

Intanto c'è da precisare che il diritto dell'ambiente nasce da disastri o situazioni di emergenza, investendo aspetti sanitari, ambientali "mediati" dall'uomo e ambientali in senso stretto arrivando ad una progressiva svalutazione antropocentrica, in quanto le aspettative umane non possono essere omesse, ma inserite in un ambito più ampio

che sia ambientale ma anche economico e sociale, dove l'obiettivo finale è quello dello sviluppo sostenibile¹, intendendosi per

sviluppo sostenibile "l'insieme delle relazioni tra le attività umane considerate nella loro dinamica e la biosfera con le sue dinamiche".

Queste relazioni devono essere tali da permettere alla vita umana di continuare, agli individui di soddisfare i loro bisogni e alle diverse culture di svilupparsi, ma in modo tale che le variazioni apportate alla natura dalle attività umane, siano rispettose di alcuni limiti da non distruggere il contesto biofisico globale.

Tale definizione di sviluppo sostenibile è strettamente connessa a due concetti basilari:

- 1) la carring capacity che individua la capacità portante del pianeta terra caratterizzata da precisi ritmi naturali, da complesse dinamiche biofisiche e biogeochimiche e da limiti di territorio, di assorbimento, di tipo biologico, tali da definire il sistema in cui viviamo un sistema concluso.
- 2) la programmazione sostenibile intesa come proiezione dello sviluppo economico, tecnologico e sociale verso mete ed obiettivi

¹ LUGARESI, N., *Diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2005, p. 9.

compatibili con la successione ecologica, tali da garantire i bisogni di oggi senza compromettere quelli delle future generazioni².

In pratica si deve definire se il diritto dell'ambiente può avere una sua autonomia, sia didattica che scientifica ma anche ontologica, cioè essere una branca del diritto separata dalle altre branche generali come diritto pubblico e diritto amministrativo e speciali come diritto urbanistico e diritto sanitario, con le quali si scontra, per delimitare i rispettivi confini.

Il diritto dell'ambiente ha una propria autonomia perché è sì un diritto di tutela, ma ha anche propri principi come il principio di “prevenzione” o quello “chi inquina paga”.

Riguardo ai principi, per il principio di prevenzione è bene chiarire che è un fondamentale principio di tutela ambientale, in quanto l'azione preventiva è preferibile a quella risarcitoria, poiché taluni

² A livello internazionale, la definizione del principio è fatta risalire al rapporto Brundtland del 1987. Quattro sono gli elementi fondamentali di tale principio: a) uso equo e sostenibile delle risorse naturali, b) equità intergenerazionale, intesa come norma programmatica che impone agli stati di considerare, nell'applicazione delle proprie politiche, i bisogni delle generazioni future c) equità intragenerazionale, cioè ogni stato deve, nell'ambito delle proprie politiche, rispondere non solo alle esigenze di sviluppo del proprio popolo ma anche degli altri paesi, ovvero di cooperare per il raggiungimento di obiettivi comuni d) concetto di integrazione tra le politiche dello sviluppo e quelle della tutela ambientale, cioè un approccio globale integrando le esigenze economiche di sviluppo a quelle ambientali.

A livello comunitario tale principio è affermato prima nell'art. 2 trattato CE e poi nell'art. 6 del trattato di Amsterdam.

effetti dannosi, non preventivamente evitati, non sono successivamente riparabili.

L'azione preventiva deve svolgersi seguendo regole procedurali nelle quali siano previste forme di autorizzazione e di controllo, tenendo conto che lo sviluppo, per essere sostenibile, non deve provocare un danno ambientale, ma mantenere o migliorare gli equilibri esistenti.

L'autorizzazione rappresenta il potere amministrativo che forse meglio riflette l'esigenza di prevenire i rischi che, al bene ambientale, possono derivare dall'azione umana qualificabile come "aggressione"³.

Questo atto, che ha l'effetto di rimuovere i limiti all'esercizio di una preesistente situazione di vantaggio, è caratterizzato dalla prevalenza di un interesse pubblico rispetto ad un interesse privato, cioè per l'ordinamento è sufficiente appoggiarsi a quell'iniziativa, condizionandone lo svolgimento, senza garantirne il risultato finale.

L'autorizzazione non è perciò una "concessione" dove l'amministrazione affida la gestione di servizi pubblici, di cui ha

³ FERRARA, R., FRACCHIA, F., OLIVETTI RASON, N., CROSETTI, A., *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-bari, 2007, p. 35.

assunto verso la collettività il dovere di assicurarne lo svolgimento, ai soggetti privati secondo modalità predeterminate⁴.

La precauzione porta alla prevenzione e se ciò non basta, in difesa dell'ambiente, si ricorre al principio “chi inquina paga”.

La ratio del principio è chiara: salvaguardare l'ambiente con misure che evitino o diminuiscano gli effetti nocivi di talune forme inquinanti, facendo ricadere i costi dell'operazione sul produttore inquinatore o sul consumatore ma non sulla collettività.

L'applicazione del principio non è così semplice come sembrerebbe, ma l'idea di fondo è indirizzare produttore e consumatore verso alternative meno dannose ed evitare l'effetto perverso “pago quindi inquina”.

La previa determinazione di appositi standard, porta come conseguenza, che il produttore sia tenuto a dotarsi di strumenti idonei per evitare l'inquinamento, sostenuto da incentivi di carattere economico che costituiscono una forte spinta verso l'innovazione tecnologica⁵.

⁴ CARAVITA, B., *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2005, p. 208.

⁵ CECCHETTI, M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, p. 1 e ss..

Inoltre, il diritto dell'ambiente, ha propri istituti specializzati come la valutazione di impatto ambientale; ha proprie organizzazioni come ad esempio l'Agencia Europea per l'ambiente o il Ministero dell'ambiente e Tutela del territorio⁶.

Ciò non vuol dire che il diritto dell'ambiente non subisca influssi esterni, che, con le sue regole, non influisca su altri settori o sia a sua volta influenzato da questi, però si rileva, in modo sempre più marcato, una tendenza unificatrice sia sotto il profilo normativo attraverso l'adozione via via più frequente di testi unici settoriali, sia sotto il profilo gestionale attraverso le politiche comunitarie specifiche, sia sotto il profilo organizzativo attraverso l'istituzione di apposito ministero, sia sotto il profilo relativo alla responsabilità attraverso la creazione del danno ambientale.

A tutto ciò si può aggiungere che il diritto dell'ambiente ha un difficile inquadramento nelle grandi branche del diritto, perché è una branca del diritto pubblico là dove si tratta di controlli, concessioni, autorizzazioni e sanzioni, ma è anche una branca del diritto che ha risvolti sostanziali incidenti sul diritto penale per le sanzioni, sul diritto civile per le responsabilità per il danno ambientale, sul diritto

⁶ LUGARESI, N., *Diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2005, P. 9.

commerciale per le incentivazioni alle imprese, sul diritto tributario per le tasse ambientali ed altri diritti ancora.

Per questo si può affermare che ha una propria autonomia e delle proprie caratteristiche quali attualità, intesa come diritto che si adegua a cambiamenti continui, trasversalità, nel senso che ha continue interazioni con altri settori, settorialità cioè come unione di discipline fortemente diversificate, tecnicità in senso prettamente tecnologico ed emotività nel senso di passione e impegno civile, che essendo influenzato dalle scoperte scientifiche, sia per i problemi che sorgono che per le soluzioni che si adottano, conferiscono al diritto dell'ambiente una particolare "personalità"⁷.

Rilevata l'autonomia del diritto dell'ambiente, è bene rilevare anche le contraddizioni: intanto tra antropocentrismo con una protezione ambientale volta alla protezione dell'uomo e ambientalismo puro in cui l'uomo non ha nessuna posizione di vantaggio e tra favore generale delle politiche ambientali e resistenze particolari; significativo in questo senso il consenso, ad esempio, sulla necessità di discariche e i forti contrasti poi, nel momento della localizzazione delle stesse.

⁷ LUGARESI, N., *op. cit.*, p. 10 e ss..

D'altra parte il diritto dell'ambiente può essere definito un difficile equilibrio tra conservazione e sviluppo, tra etica ed economia e non a caso i soggetti di tale diritto, sono non solo i pubblici poteri ma anche i cittadini.

Riconosciuta l'autonomia del diritto dell'ambiente e le sue caratteristiche, è interessante ora analizzare i confini, oggettivamente incerti in quanto posti ad un diritto nato, come già è stato detto, come diritto di "risposta", diritto "ritagliato" da altri settori, autonomo sì, ma pur sempre integrato, anche necessariamente, con questi.

Difficile soprattutto stabilire i confini tra materia ambientale da un lato e materia urbanistica e sanitaria dall'altro.

L'urbanistica nella legge n. 1150/1942 viene definita come materia che si occupa dell'assetto e dell'incremento edilizio dei centri abitati; nel D.P.R. n. 616/1977, il limite "edificatorio e territoriale" cade e l'urbanistica diventa materia che si occupa della disciplina dell'uso del territorio in una visione "panurbanistica".

La tendenza "panurbanistica", mai completamente accolta dalla Corte Costituzionale, è stata anche molto criticata sia per la riconduzione in capo alle Regioni di un numero eccessivo di funzioni, sia per la

sopravvalutazione della potestà di pianificazione urbanistica rispetto ad altri interessi “differenziati” rispetto ad esse⁸.

In questo processo chiarificatore di definizioni si arriva alla sentenza n. 151/1986 in cui la Corte Costituzionale adotta un criterio definitorio di compromesso affermando che, “l’urbanistica riguarda la funzione regolatrice, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti”.

La sentenza ribadisce il carattere generale della disciplina urbanistica, generale nel senso di compositorio, non nel senso che l’autorità amministrativa preposta all’urbanistica possa decidere su tutto e di tutto per ciò che riguarda l’uso del territorio⁹.

Anche il confine tra materia ambientale e materia sanitaria è incerto, avendo entrambe le materie gli stessi oggetti: salubrità dell’ambiente e salute dell’individuo, per cui i due profili hanno potuto godere di un rafforzamento reciproco¹⁰.

⁸ LUGARESI, N., *op. cit.*, p. 12.

⁹ CARAVITA, B., *op. cit.*, p. 19.

¹⁰ A parte la possibilità di contrasti, si pensi alla bonifica di zone umide e alle preoccupazioni ambientali da un lato e sanitarie dall’altro, questo cammino comune ha peraltro comportato una parziale alterazione del diritto dell’ambiente, tradizionalmente incentrato su aspetti sanitari (inquinamenti) e meno su altri profili (biodiversità), non incidenti sulla salute dell’uomo. LUGARESI, N., *op. cit.*, p. 13.

Sicuramente vi sono momenti in cui la tutela della salute riverbera in tutela dell'ambiente e viceversa, in cui la distanza si riduce tanto che si arriva alla costruzione giurisprudenziale di un “diritto dell'ambiente salubre”¹¹.

L'intreccio è riscontrabile anche nella legislazione positiva, infatti la legge n. 833 del 1978, istitutiva del servizio sanitario nazionale, aveva costruito un sistema in cui era affidato al settore sanitario l'intero settore della prevenzione ambientale, dalla fissazione degli standard ambientali, alle modalità e agli organismi di controllo degli standards.

Nel 1986 la legge, istitutiva del Ministero dell'ambiente, attribuisce ampie competenze al nuovo ministero, ma la legge lascia in capo al servizio sanitario tutta l'attività di controllo.

Il decreto legislativo n. 502 del 1992 rende autonomi gli organi di controllo delle unità sanitarie locali.

Comunque, anche esistendo punti di contatto tra tutela dell'ambiente e tutela della salute, si può affermare che si tratta di ambiti che teoricamente e praticamente dovevano essere mantenuti distinti: la tutela della salute riguarda la persone umana e ricadono in quell'ambito tutte le attività che mirano alla salvaguardia dell'integrità

¹¹ BALDASSARRE, A., *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989.

psico-fisica della persona umana, mentre la tutela dell'ambiente è rivolta invece alla conservazione dell'equilibrio ecologico.

La tutela della salute umana non può avvenire senza prendere in considerazione tutte le attività di prevenzione, mentre è possibile un'attività di tutela dell'ambiente sganciata da finalità di protezione dell'uomo: si tratta di due attività distinte e autonome anche se con punti di contatto¹².

§II - I PRINCIPI

Internazionali:

Le dichiarazioni di principio emanate con la Dichiarazione di Stoccolma del 1972 e la Dichiarazione di Rio del 1992, costituiscono un quadro di riferimento non solo generale, ma anche omogeneo, per la costruzione di un diritto internazionale dell'ambiente¹³.

¹² CARAVITA, B., *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, in *Riv. giur. ambiente* 1991, p. 52.

¹³ LUGARESI, N., *op. cit.*, p. 30.

Se problemi e soluzioni in materia ambientale sono presenti anche prima delle dichiarazioni, sono queste dichiarazioni che forniscono una prima sistematizzazione del settore.

Le dichiarazioni di principio, da Stoccolma a Rio, fino a Johannesburg del 2002, definite *soft law*, nel senso di parte non immediatamente vincolante del diritto internazionale su cui però è facile ottenere un consenso, si occupano di quelle problematiche significative per il loro valore teorico e le possibilità di cambiamento che ne conseguono.

Esse pongono in primo luogo, l'attenzione ai rapporti tra uomo e ambiente, dove l'uomo è oggetto di tutela ma anche soggetto che influisce negativamente sull'ambiente, chiarendo i settori di intervento primario: salvaguardia delle risorse, tutela del patrimonio naturale, lotta agli inquinamenti¹⁴.

I principi del diritto internazionale possono essere così schematizzati:

1) diritto di sfruttamento delle proprie risorse naturali (art. 21 Dichiarazione di Stoccolma e art. 2 Dichiarazione di Rio) che è poi il concetto di sovranità; 2) l'obbligo di non causare danni ad altri Stati, dove il danno deve provocare gravi effetti nocivi ed essere inconfutabilmente dimostrato, da cui ne consegue che "chi inquina

¹⁴ MONTINI, M., *L'ambiente nel diritto internazionale*, in *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001, p. 4.

paga”; 3) il principio di cooperazione delineato dagli artt. 14, 18 e 19 della Dichiarazione di Rio.

L’art. 14 pone limitazioni di trasferimento di attività e sostanze pericolose ad altri Stati; l’art. 18 impone l’obbligo di notifica immediata di disastri naturali che possono avere effetti negativi sull’ambiente di altri Stati; l’art. 19 infine impone l’obbligo di notifica preventivo per attività transfrontaliere che possono avere effetti negativi; 4) il principio di precauzione che prevede che gli Stati, di fronte a pericoli di danni sostanziali, non possono usare la mancanza di conoscenze scientifiche certe come pretesto per ritardare l’adozione di misure di prevenzioni efficaci (art. 15 della Dichiarazione di Rio).

Tale principio è frutto di preoccupazioni nate da nuovi problemi ambientali i cui effetti non sono scientificamente provati ed è connesso al principio di prevenzione, per cui ha una limitata definizione e una continua evoluzione temporale in relazione alle nuove scoperte scientifiche; il principio dello sviluppo sostenibile, strettamente collegato al principio dello sfruttamento delle proprie risorse naturali e all’obbligo di non causare danni extraterritoriali.

La definizione di tale principio è fatta risalire al rapporto Brundtland del 1987, che definisce lo sviluppo sostenibile come lo sviluppo che

soddisfa i bisogni della generazione presente, senza compromettere i bisogni delle generazioni future.

Risorse, rapporto tra generazioni e relazioni tra bisogni e limiti a quegli stessi bisogni, sono i parametri di riferimento del principio¹⁵.

Comunitari:

I principi del diritto comunitario dell'ambiente sono posti nel Trattato di Roma del 1957, nell'Atto unico Europeo del 1987, nel Trattato di Maastricht del 1993, nel Trattato di Amsterdam del 1999 e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2000.

Tali principi si distinguono in principi di carattere generale che hanno rilevanza ambientale ma non sono ad esso dedicati, principi di carattere procedurale che forniscono regole di azione anche in materia ambientale e infine principi prettamente ambientali¹⁶.

Tra i principi di carattere generale, il primo principio è quello della "qualità della vita" (art. 2 trattato CE) che viene collegato al principio dello "sviluppo sostenibile" già proprio del diritto internazionale, che

¹⁵ LUGARESI, N., *op. cit.*, p. 33.

¹⁶ LANDI, G., *L'ambiente nel diritto comunitario*, in *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001, p. 49.

rappresenta una necessaria integrazione degli aspetti ambientali con gli aspetti economici e sociali¹⁷.

Altro principio è quello di concorrenza collegato al principio di non discriminazione in base alla nazionalità.

La necessità di evitare distorsioni della concorrenza e fenomeni di discriminazione in base alla nazionalità, fanno sì che le scelte ambientali non siano neutre e che dietro ad esse, si possano nascondere intenti protezionistici.

In questo senso i costi che le imprese devono sopportare sono connessi con la sensibilità ambientale dello Stato in cui agiscono, per cui si vuole evitare che la minore coscienza ambientale o l'utilizzo dell'ambiente in funzione incentivante dell'economia, possa provocare conseguenze non volute¹⁸.

Altro principio di carattere generale è quello della cooperazione internazionale per cui l'art. 174 Trattato CE prevede che Comunità e Stati Membri cooperino nel settore ambientale con Paesi Terzi e l'art. 177, più specificamente, si occupa di cooperazione allo sviluppo.

¹⁷ PEPE, V., *Lo sviluppo sostenibile tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv. giur. ambiente*, 2002, p. 209.

¹⁸ COGLIANDRO, G., *La politica comunitaria*, in *Riv. it. Dir. pubblico comunitario*, 1992, p. 1437.

Tra i principi procedurali, il primo è quello di sussidiarietà verticale tra i diversi livelli di governo che prevede una allocazione dei poteri di intervento in materie condivise, secondo criteri di ragionevolezza.

Abbiamo poi il principio del ravvicinamento delle legislazioni e quello di poteri impliciti, nonché quello dell'adeguamento scientifico e dell'integrazione delle diverse politiche¹⁹.

Per quel che riguarda i principi comunitari ambientali più precisi, essi sono: il principio di precauzione, il principio di prevenzione, il principio di correzione e il principio di "chi inquina paga"²⁰.

Nazionali:

La Costituzione italiana non prevede espressamente l'ambiente come valore costituzionale²¹ ed è solo grazie alla legge costituzionale n. 3 del 2001 che la parola ambiente fa la propria comparsa, anche se solo nell'art. 117, nell'ambito della distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni²².

¹⁹ LUGARESI, N., *op. cit.*, p. 49.

²⁰ CARAVITA, B., *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, in *Riv. giur. ambiente* 1991, p. 219.

²¹ I motivi sono principalmente due: da un lato la situazione socio economica in cui la Costituzione nasce.

Finita la seconda guerra mondiale non si presentano istanze ambientali particolari in un paese a scarsa industrializzazione.

Dall'altro la situazione politica del momento di reazione al regime prevedente, che ha comportato grande attenzione per la tutela della libertà, per i diritti fondamentali e per la democrazia.

²² DELL'ANNO, P., *Manuale di diritto dell'ambiente*, Padova, 2003, p. 21.

I tentativi della dottrina, avallati dalla giurisprudenza, di riconoscere una tutela di rango costituzionale all'ambiente, sono determinati, in primo luogo, dalla necessità di dare pari dignità all'esigenze di protezione rispetto ad altre esigenze di carattere produttivo.

Norme costituzionali che possono essere richiamate per il loro potenziale influsso in materia ambientale, sono l'art. 9 comma 2 e l'art. 32 comma 1 della Costituzione.

L'art. 9 tutela il paesaggio secondo una nozione che si è andata evolvendo fino a comprendere non solo profili estetici di conservazione di bellezze naturali, ma anche profili attinenti all'ambiente nella sua estrema complessità.

Il soggetto attivo è individuato nella Repubblica: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico ed artistico della Nazione".

Soffermiamoci sul termine "Repubblica".

Qual è l'accezione di "Repubblica" in tale contesto?

Il termine non ha un significato univoco nelle varie parti della Costituzione in cui ricorre.

L'interprete è costretto, di volta in volta, ad attribuirgli quello, a suo avviso, più consono alla proposizione che lo contiene e non sempre questo è pacificamente accettato da tutti.

Nel caso in esame, in base ai lavori preparatori e alle considerazioni espresse vent'anni dopo la Costituente, si può affermare che i padri fondatori erano restii a decentrare la protezione dei beni storici, artistici e naturali.

Essi si erano serviti del termine "Repubblica" per indicare lo Stato in senso stretto.

Col passare del tempo, anche in conseguenza del processo di regionalizzazione del paese, "Repubblica", nell'art. 9 della Costituzione, non designa più il solo apparato centrale, ma indica invece le varie articolazioni dell'ordinamento statale: lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e altri centri specialistici²³.

L'oggetto è invece individuato nella tutela, con ciò dovendosi intendere tanto l'attività di conservazione che di promozione del valore costituzionale.

Per tanto si passa dal concetto originario di paesaggio, al concetto attuale di ambiente – territorio.

²³ FERRARA, R., FRACCHIA, F., OLIVETTI RASON, N., CROSETTI, A., *op. cit.*, p. 33 e ss..

L'art. 32 tutela invece la salute come diritto fondamentale e inviolabile dell'individuo e interesse della collettività.

Sono perciò presenti un profilo individuale e un profilo sociale, che fanno della salute e di conseguenza dell'ambiente, un diritto da tutelare a 360 gradi.

L'art. 32 della Costituzione, sia per la concretezza dell'oggetto, la salute appunto, e la collocazione non nell'ambito dei principi, ma nella parte dei diritti e dei doveri dei cittadini, ha immediata precettività²⁴.

Ulteriori appigli per collegare la qualità della vita con la tutela dell'ambiente, indipendentemente dagli artt. 9 e 32, vengono trovati nelle molteplici disposizioni, poste a garanzia dei diritti sociali.

Un primo appiglio è offerto dagli artt. 2 e 3 della Costituzione.

L'art. 2, nel riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo che come elemento inserito in formazioni sociali più ampie, rafforza l'art. 32 e introduce un criterio di tutela ampio, non limitato al rapporto tra cittadino e Stato.

Inoltre, affermando un principio di solidarietà sociale ed economica, rende possibile l'adozione di misure volte a sacrificare interessi e diritti configgenti con un interesse della collettività quale l'ambiente,

²⁴ LUGARESI, N., *op. cit.*, p. 57.

ma anche, conseguentemente, a controbilanciare gli eventuali sacrifici economici sostenuti per il bene della comunità.

L'art. 3, comma 2, nell'esprimere un principio di uguaglianza sostanziale che si fonda sulle opportunità di sviluppo individuale, comprende implicitamente la necessità di evitare che i cittadini debbano trovarsi a vivere in un ambiente degradato.

Un ulteriore orientamento emergente dalla nostra Costituzione, relativamente alla tutela ambientale, può essere individuato anche negli articoli relativi alla proprietà privata.

L'art. 41 dispone: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana".

Ora, come è stato osservato da Lombardi, P., "la funzione sociale della proprietà, intesa come massimizzazione del profitto collettivo o individuale, è un concetto a rischio in rapporto all'ambiente, infatti un campo incolto è più ecologico di un podere produttivo reso tale dai pesticidi"²⁵.

Si comprende allora, come l'ultimo comma dell'articolo preveda programmi e controlli significativamente indirizzati all'attività privata

²⁵ LOMBARDI, P., *op. cit.*, p. 764.

ma anche pubblica: entrambe coordinate, a fini sociali, col diritto alla salute dell'art. 32.

L'art. 42, dopo aver affermato che “la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge”, aggiunge che “essa, nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo, può essere espropriata per motivi di interesse generale” e fra i motivi di interesse generale, vi può essere la protezione dell'ambiente.

L'art. 43 prevede, ai fini di utilità generale, ipotesi di riserva originaria o di trasferimento ablativo di imprese o categorie di imprese, nei settori energetico e dei servizi pubblici essenziali, in presenza di un preminente interesse generale.

L'art. 44 prevede, che la legge imponga obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata per conseguire il razionale sfruttamento del suolo e stabilire equi rapporti sociali.

L'interpretazione degli articoli citati è comune, cioè le risorse naturali sono limitate e, il loro sfruttamento, rischia facilmente di diventare irrazionale; per questo motivo sono indispensabili dei correttivi che ne permettano una gestione equilibrata.

Più in generale, le disposizioni contenute negli articoli suddetti, proprio in virtù dei “fini sociali” che le informano, possono essere utili

per inserire nell'alveo costituzionale la materia ambiente, considerata questa volta dalla prospettiva economica²⁶.

²⁶ CECCHETTI, M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, p. 176.

Capitolo terzo

I BENI DEMANIALI E LA LORO TUTELA: IN PARTICOLARE LE SPIAGGE E IL MARE

§I - REGIME GIURIDICO ED UTILIZZO DEI BENI DEMANIALI

Come abbiamo visto precedentemente, il termine ambiente è una nozione di difficile comprensione che non ha una definizione sicura e globalmente accettata.

Infatti, ad ogni livello territoriale, i tentativi definitivi hanno sempre dovuto fare ricorso all'utilizzo di elenchi di oggetti, evidenziando l'aspetto composito della nozione.

Questo perché l'ambiente è un insieme vario ed eterogeneo di beni, intendendosi per beni le cose che possono formare oggetto di diritti ai sensi dell'art. 810 del codice civile.

Certo è che esistono beni privati e beni dello Stato e questi ultimi, in particolare, devono essere ben definiti ed elencati, perché il lavoro da noi eseguito riguarda un divieto di balneazione posto appunto su un bene demaniale.

I beni dello Stato si distinguono in demaniali e patrimoniali¹, dei primi ne è stata fatta una suddivisione in quattro categorie²: a) “demanio necessario”, composto dai beni che appartengono necessariamente allo Stato, tra cui il demanio marittimo, idrico e militare, b) “demanio accidentale”, composto dai beni che possono appartenere anche ai privati e che sono demaniali soltanto se appartengono allo Stato, ne fanno parte il demanio stradale, ferroviario, aeronautico, culturale, c) “demanio naturale”, composto dai beni che sono demaniali per loro origine e natura e d) “demanio artificiale”, composto da quei beni che, costruiti dall’amministrazione pubblica, sono destinati ad una specifica funzione pubblica.

L’individuazione dei beni demaniali è fornita dall’art. 822 del codice civile.

¹ I beni patrimoniali sono tutti quei beni che, non indicati negli art. 822 e 824 del codice civile, appartengono allo Stato, alla Regione, alla Provincia, al Comune. Questi, a loro volta, si dividono in beni indisponibili e disponibili, intendendosi con i primi, tutti quei beni che hanno un immediata ed effettiva destinazione ad una finalità pubblica e sono elencati nell’art. 826 c.c., tra i quali, le foreste, miniere, cave e torbiere, nonché le aree protette (legge n. 399/1991) e la fauna selvatica (legge n. 968/1977); con i secondi invece si fa riferimento a beni di cui lo Stato può disporre, che hanno come principale caratteristica quella di avere rilievo economico e che sono disciplinati dalle norme di diritto privato, per cui possono essere alienati, sequestrati e pignorati.

Fra questi troviamo, a titolo di esempio, azioni, titoli, partecipazioni dello Stato in società pubbliche.

² ITALIA, V., *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, p. 129.

Tale articolo usa l'espressione "appartenenza" per individuare detti beni, ma va subito chiarito che non si tratta di appartenenza nel senso privatistico del termine, ossia *uti dominus*, ma di un diritto che il titolare, cioè lo Stato e gli altri enti pubblici, esercita *iure imperii* al solo fine che la collettività possa goderne liberamente, assicurando l'accesso della stessa a quell'uso generale che costituisce il fondamento e la ragione d'essere della demanialità.

Da ciò discende che l'ente titolare del diritto di proprietà pubblica e cioè lo Stato, non esercita su detti beni le facoltà di godimento e disposizione tipiche del diritto di proprietà, ma, esercita i poteri che secondo il diritto pubblico sono propri della pubblica amministrazione, al fine di assicurare alla collettività l'accesso al bene e l'uso generale dello stesso³.

Ciò che caratterizza i beni demaniali, quindi, non è da ricercare nell'appartenenza allo Stato, ma nell'utilizzazione e nel godimento che esso è in grado di offrire agli individui.

Cioè, ove si parla di appartenenza al demanio, con riferimento allo Stato – persona, ci si riferisce all'esercizio da parte della pubblica

³ AVANZI, S., *Il nuovo demanio*, cedam, Padova, 2000, p. 4.

amministrazione dei poteri di controllo e amministrazione del bene⁴, diversamente è allo Stato – comunità e cioè alla comunità civile che spettano i diritti di utilizzo e di godimento dei beni demaniali.

In conclusione, la demanialità presuppone il fine del soddisfacimento di un interesse generale che impone un uso del bene alla generalità dei *cives*, con il connesso principio di inalienabilità e il divieto di costituzione sul bene pubblico di diritti a favore dei terzi, se non nei casi e nei modi previsti dalla legge⁵.

Tale concetto di inalienabilità costituisce senza dubbio il più sicuro presidio a tutela del demanio.

Di conseguenza, avendo attribuito ai beni demaniali lo stato di *res extra commercium*, si rendono privi di effetto gli istituti che regolano la proprietà e il possesso, quali l'usucapione, l'esecuzione forzata, la costituzione di garanzia ipotecaria, nonché l'espropriabilità per ragioni di pubblico interesse.

Ciò premesso, si comprende perché la categoria dei beni demaniali costituisca un'eccezione fra le regole che riguardano la proprietà, tanto

⁴ Si fa riferimento a poteri che si concretano nell'attività di polizia demaniale e di rilascio degli strumenti di legittimazione all'uso particolare del bene, ovvero nell'attività di governo del bene.

⁵ MAESTRONI, A., *Demanio marittimo: tutela delle coste e diritti di uso collettivo*, in *Riv. giur. ambiente* 2003, p. 963.

da richiedere l'esatta individuazione *ex lege*, mediante elencazione tassativa e nominativa, dei beni che lo compongono.

L'art. 823 del codice civile, dopo aver stabilito l'inalienabilità dei beni demaniali e la loro impossibilità di formare oggetto di diritti a favore di terzi, nell'affermare "se non nei casi e nei modi previsti dalle leggi che li riguardano", apre la strada a diverse forme di utilizzazione.

Queste forme si distinguono in usi comuni, speciali ed eccezionali⁶.

Circoscrivendo la nostra attenzione ai beni del demanio marittimo, l'utilizzabilità di questi costituisce un uso eccezionale, che comporta la sottrazione di detti beni alla loro normale destinazione, per attribuirne il godimento esclusivo ad un soggetto determinato in forza di una formale manifestazione di volontà della pubblica amministrazione.

Quest'ultima si concretizza in un atto amministrativo avente le forme della concessione traslativa – costitutiva⁷, in quanto fa sorgere in capo

⁶ L'uso comune attiene alla normale destinazione del bene, considerata come funzione primaria della relativa demanialità ed è uguale per tutti gli individui. Questi lo esercitano liberamente senza bisogno di adempire alcuna formalità. L'uso speciale è quello consentito solo a determinati soggetti, i quali lo esercitano in forza di un titolo idoneo che può consistere nel pagamento di una somma di denaro o nel rilascio di un permesso o licenza nella forma dell'autorizzazione.

⁷ La concessione è quell'atto amministrativo attraverso il quale la pubblica amministrazione concede ad un soggetto, un diritto o un interesse legittimo che egli prima non aveva.

al privato un diritto che appartiene alla categoria dei diritti reali su cosa altrui, tutelabili con le azioni possessorie di spoglio e manutenzione⁸.

Lo strumento concessorio non muta la destinazione d'uso del bene, per cui il concessionario del bene *uti singulus*, pur nello svolgimento di un'attività di carattere lucrativo a fini personali, deve offrire alla collettività un insieme di servizi, garantendo al tempo stesso migliori condizioni di fruibilità.

La durata delle concessioni sulle spiagge, per l'esercizio di stabilimenti balneari⁹, è ora, in virtù dell'art. 10 della legge 16 Marzo 2001, n. 88, della durata di sei anni con rinnovo automatico, indipendentemente dalla natura o dal tipo di impianti previsti per lo svolgimento dell'attività.

La concessione può essere costitutiva, allorché fa sorgere in capo al privato una situazione giuridica nuova di cui non era titolare neppure la pubblica amministrazione, come la concessione di cittadinanza.

Può essere poi traslativa, quando si trasferiscono alcune potestà di cui era titolare la pubblica amministrazione, si pensi alla concessione di un servizio ferroviario di cui sono trasferite al privato potestà spettanti originariamente allo Stato ed infine traslativa – costitutiva, allorché si danno al privato facoltà contenute nel diritto concesso., ma non la proprietà, come per le concessioni d'uso dei beni demaniali.

⁸ AVANZI, S., *op. cit.*, p. 37.

⁹ Inizialmente la durata delle concessioni demaniali fu stabilita, in via generale dall'art. 1 della legge n. 494 del 1993, in quattro anni.

Vi erano anche concessioni di durata inferiore riguardanti opere di facile rimozione, che venivano assentite con licenza, cioè con un atto unilaterale con effetti bilaterali adottato dall'amministrazione competente.

È previsto il pagamento annuale del canone, determinato tenendo conto dell'estensione del bene, dello scopo del concessionario e dal vantaggio economico che questi può ritrarre dalla disponibilità dell'area.

Esso viene definito come entrata pubblica di diritto privato speciale, caratterizzato da marcate peculiarità pubblicistiche, ma pur sempre riconducibile al diritto privato comune¹⁰.

Il demanio marittimo, considerato demanio naturale per sua origine e natura senza che intervenga alcun atto amministrativo, rientra nella categoria del demanio necessario.

I beni che lo compongono sono enumerati, oltre che dalla norma di cui all'art. 822 del codice civile, tra i quali il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti, anche dall'art. 28 del codice della navigazione, che, dopo aver elencato alla lettera a gli stessi beni indicati dal codice civile, aggiunge alla lettera b, le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una

¹⁰ Al regime di diritto privato speciale rispondono quelle prestazioni le quali sono oggetto di obbligazioni che si ispirano agli schemi del diritto privato comune, ma che sorgono o direttamente dalla legge o anche da contratti disciplinati in gran parte dalla legge.

Le norme che regolano il canone, sono norme di diritto privato, fortemente modificate da norme di diritto amministrativo, così GIANNINI, M. S., *I problemi degli enti pubblici minori e la riserva di legge*, in *Riv. dir. fin.* 1957, I, p. 17 – 18.

parte dell'anno comunicano direttamente al mare ed infine, alla lettera c, i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.

Nonostante questa duplicità dell'elencazione, nonostante la specificazione a contenuto interpretativo dell'art. 822 del codice civile effettuata dall'art. 28 del codice della navigazione, non si riesce ad esaurire la vasta nomenclatura settoriale¹¹ e, del resto, non poteva essere diversamente data la composita varietà degli elementi morfologici che costituiscono l'universo marittimo, là dove il mare incontra la terra e tende a modificarne l'assetto costantemente.

Al riguardo, la giurisprudenza insegna a valutare i luoghi in senso finalistico – funzionale, ovvero accertare oltre all'elemento fisico – morfologico, anche l'idoneità ai pubblici usi del mare, considerati diritti di natura personale, posti a favore dei membri della collettività e dai quali questi ultimi traggono vantaggi economici, spirituali o estetici¹².

Secondo dottrina e giurisprudenza, per lido del mare si deve intendere la zona di riva bagnata dalle acque fino al punto che viene coperto dalle ordinarie mareggiate, per cui è precluso ogni altro uso che non sia quello marittimo, mentre per spiaggia, il tratto di terraferma

¹¹ Basti pensare alle locuzioni non inserite nelle elencazioni codicistiche, come arenile, litorale, fascia di rispetto, seno, baia, lago, stagno ecc...

¹² MAESTRONI, A., *op. cit.*, p. 969.

contiguo al lido che risulti relitto dal naturale ritrarsi delle acque, ma che viene coperto dalle maree straordinarie.

Discussa è invece la nozione di arenile, poiché il dettato normativo non prevede tale figura, ma secondo un'interpretazione accolta e ribadita in molte sentenze¹³, questo, rappresenta un ampliamento del concetto di spiaggia, inteso come terra che si estende oltre il lido verso l'interno¹⁴.

Le coste sono definite dall'insieme di questi elementi e basta porre mente all'estensione e alla morfologia delle coste italiane, per intendere agevolmente il motivo in forza del quale il regime giuridico dei beni costieri richiamati, nel nostro ordinamento, compiti e responsabilità primarie dello Stato.

I quasi 8000 chilometri di costa della nostra penisola costituiscono dunque, una ricchezza e allo stesso tempo una risorsa da sfruttare al meglio delle potenzialità offerte soprattutto se ci si pone sotto un

¹³ Corte di cassazione civile, sez. 1, sent. n. 2995 del 06.05.1980, in *Foro It.* 1980, I, p. 2815.

¹⁴ La giurisprudenza afferma in proposito che “ai fini dell'individuazione fra i beni del demanio marittimo, non è sufficiente che l'arenile sia derivato dall'abbandono del mare, ma è necessario che abbia l'attitudine potenziale a realizzare i pubblici usi del mare”. Così Corte di Cassazione, 5 Giugno 1991, n. 6349, che sancisce la necessità del permanere della utilizzabilità della zona di terraferma coi fini marittimi.

I pubblici usi del mare sono da intendersi in ogni vantaggio che la collettività possa ritrarre, sia esso di natura economica, spirituale ed estetica. Così Corte di Cassazione sez. II, 6 Febbraio 1962, n. 266.

ottica che consenta di individuarla come “materia prima” per il turismo.

La risorsa mare, nel caso di specie, deve essere collocata nell’attività di preservazione, conservazione e tutela, agganciate alle politiche dello sviluppo sostenibile, cioè uno sviluppo che soddisfi i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare a loro volta i propri bisogni.

Se è vero come è vero, che, specie nel periodo estivo le località balneari sono prese di mira da milioni di “bagnanti”, è altrettanto vero che politiche protezionistiche e talora anche di recupero ambientale, accompagnate da piani d’azione e di intervento mirati, debbano sicuramente rappresentare delle linee guida di amministratori nazionali e locali, associazioni ambientaliste, operatori turistici e di ogni utente del mare *nostrum*¹⁵.

In effetti, se l’estensione delle acque marine inquinate dovesse essere piuttosto vasta, sarebbe conseguenzialmente inevitabile una scarsa disponibilità di zone da destinare alla balneazione, con evidenti riflessi negativi gravanti sull’attrazione turistica, non solo limitatamente alla zona balneare in sé, ma anche per le zone dell’entroterra che spesso

¹⁵ ROVITO, C., *Le acque di balneazione: una risorsa fondamentale per il nostro paese*, in www.dirittoambiente.com.

completano i programmi turistici variandone l'attività per chi ne sceglie la fruizione.

§II - TUTELA DELLE ACQUE DI BALNEAZIONE PER PROTEGGERE LA SALUTE

§II.1 - LA DIRETTIVA 76/160/CEE E IL D.P.R. 470/1982

Sin dal 1975, l'allora CEE, ha iniziato ad occuparsi delle acque di balneazione.

La direttiva 76/160/CEE, tradusse in disposizioni l'intento di tutelare la salute pubblica e salvaguardare l'ambiente marino, obiettivi questi, che impongono una riduzione dell'inquinamento delle acque di balneazione e la preservazione di quest'ultime da ulteriori deterioramenti e che considerano il controllo delle acque come necessario per raggiungere nel quadro del funzionamento del mercato comune, gli obiettivi della comunità in materia di miglioramento delle condizioni di vita, di sviluppo delle attività economiche e di un'espansione continua ed equilibrata.

Trattandosi di fonte comunitaria che, limitandosi a dettare ad ogni stato membro gli obiettivi da perseguire, lasciando alla loro discrezionalità le modalità da seguire per raggiungerli, necessità di un atto normativo di recepimento da parte dei legislatori nazionali.

In Italia, questo atto, è stato il D.P.R. 8 Giugno 1982, n. 470, pubblicato in Gazzetta Ufficiale 26 Luglio 1982, n. 203.

Già da allora con questa norma, vennero individuati dei limiti particolarmente severi per le acque di balneazione, anche se la nota dolente fu quella di non aver proceduto allo stesso modo ad individuare idonee misure di risanamento.

Anzi, addirittura il nostro legislatore, ritenne di dover stabilire parametri ancora più restrittivi rispetto alla direttiva europea.

Quando si parla di inquinamento idrico, è bene fare una distinzione tra tutela delle acque in generale, che rimanda ad obiettivi di qualità ambientale¹⁶ e tutela delle acque per specifica destinazione¹⁷.

Tale differenziazione è fondamentale in quanto la normativa di riferimento è diversa.

¹⁶ Obiettivi definiti in funzione della capacità dei corpi idrici di autodepurarsi e supportare la vita di comunità animali e vegetali,

¹⁷ Cioè in riferimento a particolari usi dell'acqua, che siano di balneazione o potabili.

Per gli obiettivi di qualità ambientale, la prima normativa in materia risale al 1976.

Di quell'anno è la legge n. 319, c.d. legge Merli, di tutela del patrimonio idrico tramite la tutela degli scarichi.

Tale normativa è rimasta in vigore fino alla sua abrogazione ad opera del D.lgs. n. 152/1999, avente ad oggetto la tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee e avente come obiettivo quello di prevenire e ridurre l'inquinamento, attuare il risanamento dei corpi idrici inquinati, perseguire usi sostenibili della risorsa idrica e mantenere le capacità naturali di depurazione dei corpi idrici.

Adesso tutta la disciplina a tutela dell'ambiente è contenuta nel D.lgs. n. 152/2006 c.d. Testo unico in materia ambientale.

La tutela delle acque e dell'inquinamento (art. 73) è contenuta nella parte terza di tale decreto, insieme alle disposizioni sulla difesa del suolo e lotta alla desertificazione (art. 53) e sulla gestione delle risorse idriche (art. 141).

Per quanto riguarda invece la tutela delle acque a specifica destinazione, in particolare la acque di balneazione, il recepimento

della direttiva 76/160/CEE, colma una lacuna legislativa, in materia di tutela igienico – sanitaria di tali acque¹⁸.

Il D.P.R. n. 470/1982, di recepimento della direttiva, dopo aver definito all'art. 1 l'oggetto di cui si occupa, ossia i requisiti chimici, fisici e microbiologici delle acque di balneazione, dà all'art. 2 una serie di definizioni:

a) “acque di balneazione” le acque dolci, correnti o di lago e le acque marine nelle quali la balneazione è espressamente autorizzato ovvero non vietata

b) “zona di balneazione” il luogo dove si trovano le acque di cui al punto a

c) “stagione balneare” il periodo compreso tra il primo Maggio e il trenta Settembre

d) “periodo di campionamento” il periodo che inizia con la stagione balneare e termina con la fine della stessa

I successivi articoli 3, 4, 5, effettuano una distribuzione di competenze.

¹⁸ Non esistevano infatti precedenti normative specifiche, fatte salve le generiche disposizioni del Regio Decreto n. 726/1895 sugli stabilimenti balneari, del Testo Unico delle leggi sanitarie del 1934 e per ultimo quelle della circolare del Ministero della Sanità 400/5/79.

In base all'art. 3 spettano allo Stato le funzioni di indirizzo, promozione, consulenza e coordinamento delle attività connesse con l'esplicazione del decreto, l'aggiornamento della tabella di cui all'allegato 1 e delle norme tecniche di cui all'allegato 2 del decreto¹⁹ in base a nuove acquisizioni tecniche e scientifiche, nonché le deroghe ai valori fissati nella tabella dell'allegato 1 riportante i requisiti di qualità delle acque di balneazione.

Un ruolo centrale è svolto dalle regioni; ad esse competono in base all'art. 4 del decreto:

a) la redazione e l'invio al Ministero della Sanità della mappa degli scarichi, dei corsi d'acqua e dei punti in cui saranno effettuati i campionamenti e le analisi a cura delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, ove istituite, o dai presidi e servizi multizonali²⁰.

¹⁹ L'allegato 1, sui requisiti di qualità delle acque di balneazione, è una tabella riportante i parametri da analizzare, i valori limite di riferimento, la frequenza dei campioni e i metodi d'analisi che devono essere seguiti, mentre l'allegato 2, sulle norme tecniche, detta disposizioni sulle modalità di effettuazione dei prelievi *in loco*.

²⁰ Infatti la Toscana, Regione da noi presa in esame, istituisce l'A.R.P.A.T. con legge regionale del 18 Aprile 1995, n. 66.

Fino ad allora i controlli delle acque erano effettuati dalle Unità Sanitarie Locali, che già dal 1970 sottoponevano la costa toscana a periodici controlli.

L'A.R.P.A.T., Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, ha autonomia tecnico – giuridica, amministrativa e contabile ed è posto sotto la vigilanza della Regione.

- b)* individuazione delle zone idonee alla balneazione sulla base dei risultati delle analisi e delle eventuali ispezioni effettuate durante il periodo di campionamento relativo all'anno precedente; tale individuazione dovrà essere portata a conoscenza delle amministrazioni comunali interessate almeno un mese prima dell'inizio della stagione balneare
- c)* la facoltà di ampliare la stagione balneare secondo le esigenze e le consuetudini locali
- d)* la facoltà di adottare limiti più restrittivi di quelli previsti dalla tabella dell'allegato 1; in nessun caso possono essere adottati limiti meno restrittivi
- e)* la facoltà di chiedere deroghe di cui all'art. 9 del presente decreto
- f)* la facoltà di ridurre la frequenza del campionamento di un determinato fattore

Infine, in base all'art. 5 del D.P.R., spettano ai Comuni le seguenti competenze:

Svolge essenzialmente ruolo di supporto tecnico e fra le attività, elencate dall'art. 8 della legge istitutiva, spiccano, per fini attinenti al nostro studio, i controlli connessi agli interventi per la tutela, risanamento, recupero dell'ambiente e bonifica dei siti inquinati, delle aree naturali protette e infine dell'ambiente marino – costiero.

- a) la delimitazione, prima dell'inizio della stagione balneare e a mezzo di ordinanza del Sindaco, delle zone non idonee alla balneazione ricadenti nel proprio territorio
- b) la delimitazione, a mezzo di ordinanza del Sindaco, delle zone temporaneamente non idonee alla balneazione qualora, nel corso della stagione balneare, i risultati delle analisi non risultano conformi alle prescrizioni degli articoli 6 e 7 del decreto
- c) la revoca, a mezzo di ordinanza del Sindaco, su segnalazione dell'autorità competente, dei provvedimenti di cui alle lettere *a* e *b*
- d) l'apposizione, nelle zone interessate, di segnaletica che indichi il divieto di balneazione
- e) l'immediata segnalazione alle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, ove istituite, o dai presidi e servizi multizonali di nuove situazioni di inquinamento massivo delle acque di balneazione ricadenti nel proprio territorio

L'art. 6 contiene delle importanti statuizioni sulle quali è utile effettuare delle riflessioni.

L'idoneità alla balneazione è dichiarata quando, per il periodo di campionamento relativo all'anno precedente, le analisi dei campioni prelevati secondo la modalità del decreto, indicano che i parametri

delle acque in questione sono conformi a quelli stabiliti negli allegati tecnici del decreto stesso per almeno il 90% dei casi e quando, nei casi di non conformità, i valori dei parametri numerici non si discostano più del 50% da quelli di riferimento²¹.

Qualora, durante il periodo di campionamento, si verifichi che le analisi eseguite su un campione, risultino sfavorevoli anche per uno solo dei parametri analizzati, il laboratorio preposto al controllo, quindi principalmente l'A.R.P.A. e/o le aziende sanitarie locali, effettuerà tutti i necessari accertamenti al fine di individuare la possibile causa inquinante; oltre poi ad un accurata ispezione dei luoghi, il laboratorio dovrà effettuare le analisi su cinque campioni suppletivi da prelevare in giorni diversi e nello stesso punto, nonché prelievi nelle zone limitrofe per la determinazione della eventuale zona inquinata.

Qualora più di un campione sui predetti cinque risulti non favorevole, anche per uno solo dei parametri, la zona dovrà essere temporaneamente interdetta alla balneazione.

²¹ Ovviamente si tratta di percentuali calcolate solo sul totale dei campioni routinari e nella determinazione di esse, non si deve tenere conto dei risultati sfavorevoli quando questi sono stati rilevati su campioni influenzati da circostanze particolari quali inondazioni, catastrofi naturali e condizioni meteorologiche eccezionali.

L'individuazione dei punti di campionamento spetta alle Regioni e i criteri, su cui tale scelta si fonda, sono essenzialmente:

- densità di popolazione balneare
- presenza di strutture adibite alla balneazione
- accessibilità dei luoghi da terra
- consuetudini balneari della Regione
- fonti di possibile inquinamento da mare e da terra

I prelievi vengono eseguiti ogni quindici giorni nel periodo compreso tra il primo Aprile e il trenta Settembre e ad orari prestabiliti, precisamente dalle 9 alle 15.

Per ogni singolo punto i prelievi sono distanziati durante il mese, effettuati ad una profondità di 30 centimetri e ad una distanza dalla battigia tale che il fondo abbia una profondità di 80 – 120 centimetri in caso di coste sabbiose, oppure ad una distanza di 5 metri dalla costa in caso di scogliere.

Così facendo si va ad indagare un microecosistema costituito da acque prossime alla battigia, scarsamente influenzate dal regime delle correnti e dalle condizioni meteo – marine, a maggior tutela della salute dei bagnanti²².

²² Su tale metodo di effettuazione dei controlli e sul motivo, si può obiettare che le coste, tra cui anche quelle della Toscana, un esempio ne sono i litorali dei Comuni

Per quanto riguarda invece i parametri da ricercare nelle acque sottoposte ad analisi, essi sono 11 e sono di tre tipi:

- 4 parametri di natura microbiologica (coliformi totali, coliformi fecali, streptococchi totali, salmonella)²³
- 4 parametri di natura chimica (oliminerali, tensioattivi, fenoli, ossigeno disciolto)
- 3 parametri di natura fisica (ph, colorazione, trasparenza)

Per la determinazione dell' idoneità all' inizio della stagione balneare ci si riferisce alle analisi effettuate durante l' anno precedente, invece, durante la stagione estiva, l' idoneità alla balneazione si ha quando i campionamenti abbiano dato valori conformi a quelli previsti dal decreto.

Tale D.P.R. è stato oggetto di una questione di legittimità costituzionale sollevata dalle province autonome di Trento e Bolzano che lo hanno impugnato nel suo complesso e specificatamente negli art. 3, 5, 6, 9 e negli allegati tecnici, sostenendo la violazione degli art.

di Carrara e di Massa, sono interessate da forti fenomeni di erosione e questa, è causata dalle correnti marine, per cui si può facilmente sfatare quanto sopra detto.

²³ Questi microrganismi sono considerati idonei indici macrobiotici di contaminazione fecale nella valutazione di inquinamento delle acque; la valutazione di tali parametri permette di emettere un giudizio obiettivamente quantizzabile sull' entità della contaminazione biologica e, quindi, sui possibili pericoli da eventuali patogeni (salmonella).

Il controllo di questi indicatori garantisce il mantenimento di un elevato livello di protezione dell' ambiente e della salute umana.

8, 9, 16, 107 del D.P.R. 31 Agosto 1972, n. 670, c.d. Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige.

Restringendo l'indagine alla valutazione della sussistenza o no dell'invasività del D.P.R. 470/1982 nei confronti della competenza concorrente delle Province ricorrenti in materia di igiene e sanità, art. 9 dello Statuto, si ritiene che detta competenza, in quanto non primaria, subisce il limite del rispetto degli obblighi internazionali e dei principi dello Stato.

La normativa in esame, nel fissare i requisiti di qualità delle acque di balneazione, attua non soltanto la direttiva CEE, ma anche il principio fissato, in riferimento degli art. 3 e 32 della Costituzione, dall'art. 3 della legge 23 Dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario; tale principio ha per oggetto l'uniformità di condizioni e garanzie di salute nell'intero territorio della Repubblica e prevede, a tal fine, l'emanazione mediante legge dello stato, di norme di coordinamento dirette ad assicurare condizioni di salute uniformi su tutto il territorio nazionale.

Lo stesso decreto impugnato costituisce, per un verso, normativa di attuazione di obblighi comunitari e, per l'altro verso atto di coordinamento in materia di igiene e sanità.

La Corte Costituzionale ritenne pertanto non fondate tali questioni di legittimità costituzionale²⁴.

§II.2 - IL D.P.R. 470/1982 E LE MODIFICHE SUCCESSIVE FINO ALLA NUOVA DIRETTIVA 2006/7/CE

Il D.P.R. 470/1982 non ha subito alcuna modifica fino all'emanazione della legge 29 Dicembre 2000, n. 422 che, con l'art. 18, ha dettato nuove e più severe norme per le acque di balneazione:

- quando per i coliformi totali e fecali vengono superati rispettivamente i valori di 10.000 e 2000 ufc/100 ml, la percentuale dei campioni conformi passa dall'80 al 95%
- se nella stagione balneare precedente sono stati effettuati campionamenti routinari in numero inferiore a quelli previsti, la zona dovrà essere vietata alla balneazione per tutta la stagione balneare
- se per due stagioni consecutive un punto dimostra la non idoneità alla balneazione, tale zona dovrà essere vietata e contemporaneamente

²⁴ Corte Cost., 17 Marzo 1988, n. 305, in *Giur. cost.* 1988, p. 676.

dovranno essere attuate misure di risanamento volte a rimuovere le cause dell'inquinamento.

Un'ulteriore modifica è stata poi apportata dal decreto legge 31 Marzo 2003, n. 51, convertito in legge 30 maggio 2003, n. 121.

Tale legge modifica l'art. 6 del D.P.R. 470/1982 e precisamente vi aggiunge un ultimo comma il quale statuisce che le zone non idonee alle balneazione, possono essere riaperte nel caso in cui si verifichi che due campioni, prelevati nel mese precedente l'inizio della stagione balneare immediatamente successiva a quella cui si riferisce il giudizio di non idoneità, risultino favorevoli per tutti i parametri analizzati.

Evidente il contrasto con la direttiva 76/160/CEE.

Cioè, se da una parte la normativa italiana detta parametri più restrittivi rispetto alla direttiva comunitaria, dall'altra consente di attenuarli attraverso la possibilità di eseguire i prelievi di campioni da controllare nel mese antecedente l'inizio della stagione.

L'obiettivo dell'Unione Europea è quello di tutelare la salute pubblica ed assicurare la salvaguardia degli ecosistemi marini, ma sembra tuttavia che quest'orientamento, nel nostro paese, sia stato in qualche modo disatteso.

Se infatti la norma comunitaria e precisamente l'art. 6 della direttiva, ha stabilito che per fini di tutela il periodo di campionamento da considerare deve essere quello di massima affluenza di bagnanti, proprio perché si disporrebbe in tal modo di un quadro chiaro e inequivocabile della realtà per il periodo di maggior peggioramento delle condizioni ambientali, piuttosto perplessi lascia la possibilità di limitare, per l'anno successivo, la validità dei risultati sfavorevoli della stagione precedente, iniziando il campionamento un mese prima. Il risultato sarebbe sicuramente migliore ma non veritiero, perché cristallizzerebbe una realtà distorta.

Sulla base dell'attuale normativa, importante è la fase di controllo analitico delle acque che, mediante la determinazione delle caratteristiche microbiologiche, è ritenuta in grado di fornire indicazioni sulla potenziale presenza di microrganismi patogeni e quindi di segnalare un rischio per la salute dei bagnanti.

Ma i risultati di detti esami analitici si ottengono solo dopo l'eventuale avvenuta esposizione al pericolo, mentre sarebbe necessario individuare e riconoscere tutti i meccanismi responsabili dell'eventuale superamento dei limiti e i processi che determinano la qualità dell'acqua e la sua variabilità per potere minimizzare l'impatto

delle attività antropiche tramite interventi di gestione mirati al miglioramento della qualità delle acque.

Così, allora, si potrebbe davvero raggiungere quegli obiettivi di tutela della salute pubblica e degli ecosistemi marini posti dall'Unione Europea.

Fatto è che la direttiva 76/160/CEE ha più di trent'anni e li dimostra tutti.

A statuizione di questa, la qualità delle acque di balneazione dipende dalla rispondenza di determinati parametri a valori limite prestabiliti.

Tuttavia, alla luce delle attuali conoscenze, limitazioni di questo tipo di approccio appaiono evidenti.

Dall'esperienza acquisita nel corso degli ultimi anni sul controllo dei rischi di natura sanitaria correlati alla balneazione, è emerso che l'adozione di un criterio basato esclusivamente sulla valutazione analitica della qualità delle acque può fornire informazioni incomplete sui rischi di esposizione.

Infatti, la molteplicità dei fattori propri dell'ambiente acquatico e l'associazione tra uso ricreativo delle zone adibite alla balneazione e

patologie specifiche, possono rendere difficile l'interpretazione dei dati ricavati dalle indagini di controllo²⁵.

Per quanto riguarda i parametri dell'attuale normativa, viene ormai riconosciuta dalla comunità scientifica che alcuni di essi sono poco significativi sia per la valutazione della qualità delle acque che per la previsione del rischio e i metodi analitici, spesso diversi da paese a paese, non permettono di ottenere risultati completamente comparabili.

Le stesse caratteristiche di variabilità temporale e spaziale, tipiche dell'ambiente marino, possono avere come conseguenza la formulazione di valutazioni e giudizi non conformi alle reali condizioni ambientali, penalizzando quindi aree che risulterebbero idonee alla balneazione per gran parte della stagione balneare, rispetto invece ad altre che, contrariamente, sarebbero insalubri in gran parte delle occasioni.

Bisogna considerare che gli elementi che intervengono a condizionare la qualità delle acque marine lungo le coste possono essere numerosi e nessuno, singolarmente considerato, risulta determinante per definirne la qualità.

²⁵ IOZZELLI, M., MELLEY, A., *Studio sperimentale sulla nuova direttiva europea per le acque di balneazione*, Firenze, 2004, p. 7.

Non solo quindi l'urbanizzazione, la presenza di fonti potenziali di contaminazione legate ad attività industriali, agricole e zootecniche, la presenza di impianti di trattamento delle acque reflue e il grado e la tipologia di trattamento che esse subiscono, ma anche la configurazione fisica dell'aria, il clima, le caratteristiche idrogeologiche e meteo – marine come livelli di marea, correnti, moto ondoso e direzione dei venti, possono influenzare e contribuire alle modifiche e o al deterioramento della qualità igienico – sanitaria e ambientale delle acque.

Solo quindi la conoscenza dei diversi fattori, delle caratteristiche e specificità del territorio, capaci di avere effetto sulla qualità dell'ambiente e di concorrere alla variabilità delle condizioni ambientali, può permettere di promuovere il miglioramento progressivo ai fini della predisposizione delle più appropriate misure di prevenzione e tutela della salute pubblica²⁶.

Nel corso degli anni la direttiva 76/160/CEE è stata oggetto di critiche sempre maggiori, dettate da considerazioni di ordine tecnologico, scientifico e gestionale e sulla base di tutte queste osservazioni, fin dal

²⁶ BONADONNA, L., *Qualità delle acque adibite alla balneazione*, in *Le acque di balneazione*, Lido di Camaiore, 2002, (a cura di Regione Toscana in collaborazione con A.R.P.A.T.).

1994, la Commissione Europea ha cominciato un processo di revisione di tale direttiva.

Nel Dicembre del 2000, la Commissione, ha adottato una comunicazione al Parlamento Europeo e al Consiglio sullo sviluppo di una nuova politica per le acque di balneazione ed ha avviato una consultazione su vasta scala di tutte le parti interessate e coinvolte.

L'esito principale della consultazione è stato il sostegno generale a favore di una nuova direttiva, ispirata alle più recenti conoscenze scientifiche e con un accento particolare sulla più ampia partecipazione del pubblico.

Fu così che vide la luce la direttiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 Febbraio 2006, entrata in vigore il 24 Marzo 2006 e abrogante la precedente del 1976, n. 160.

Questa detta disposizioni in materia di monitoraggio, classificazione, gestione e informazione al pubblico sulla qualità delle acque di balneazione.

Nonostante abbia già avuto parziale attuazione ad opera del D.lgs 11 Luglio 2007, n. 94 nella parte relativa all'ossigeno disciolto, non più incluso fra i parametri da analizzare per la valutazione della balneabilità delle acque dal momento che evenienze scientifiche

hanno mostrato che tale non ha mai costituito pericolo per la tutela della salute, dovrà essere recepita dagli stati membri entro il 24 Marzo 2008 ed è finalizzata al raggiungimento, sulla base di standard comuni a tutti i paesi membri, di obiettivi di preservazione, protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente e di protezione della salute umana.

Per quanto riguarda la gestione delle acque di balneazione, gli stati membri individuano ogni anno tali acque, determinando i punti di monitoraggio, ovvero le zone dove si prevede il maggior afflusso di bagnanti o il rischio più elevato di inquinamento, fissando per ciascuna acqua di balneazione il calendario di monitoraggio prima dell'inizio della stagione balneare (art. 3).

Per quanto riguarda la frequenza dei controlli, essi devono avvenire almeno ogni quattro settimane durante la stagione estiva.

Le valutazioni della qualità delle acque vengono effettuate:

- a) in relazione a ciascuna acqua di balneazione
- b) al termine di ciascuna stagione balneare
- c) sulla base della serie di dati sulla qualità delle acque di balneazione relativi alla stagione balneare in questione e alle tre stagioni precedenti, comprendendo sempre almeno sedici campioni.

È prevista anche la possibilità di raggruppare le acque di balneazione, solo se sono contigue, hanno avuto valutazioni simili nei quattro anni precedenti e sono esposti a fattori di rischio comuni o assenza di essi.

Novità di grande importanza è poi l'introduzione di due soli parametri microbiologici, enterococchi intestinali e escherichia coli, considerati più sensibili e significativi per la valutazione del rischio per la salute pubblica durante l'attività di balneazione e gli altri usi ricreativi della risorsa idrica²⁷.

Attualmente la direttiva italiana, il D.P.R. 470/1982 ed europea, direttiva 76/160/CEE, prevedono che l'idoneità alla balneazione venga attribuita in base al rispetto di 11 parametri di cui 4 microbiologici.

Tutti questi hanno uguale importanza per la determinazione della conformità, ma, in pratica, influiscono in maniera sensibilmente diversa: in Italia circa il 90% dei casi di non conformità, è dovuta ai soli parametri batteriologici.

In realtà, nella nuova direttiva vengono elencati anche altri parametri di natura chimico – fisica, alcuni già presenti nelle norme attuali, oli minerali e ph, altri di nuova introduzione come residui bituminosi,

²⁷ Tale scelta fu presa a seguito di studi epidemiologici svolti in Germania, Francia, Olanda e di uno specifico rapporto dell'O.M.S. (rapporto FAMHAM 2001), perché questi parametri rappresentano la migliore corrispondenza disponibile tra inquinamento di origine fecale e ripercussioni per la salute.

catrame, materiale galleggiante, ma a questi viene lasciato un ruolo accessorio, dovendo essere valutati non ai fini di conformità o classificazione, ma per eventuali indagini specifiche ed interventi correttivi in zone a rischio di contaminazione o in seguito ad eventi imprevisti.

Insomma, la drastica riduzione dei parametri della nuova direttiva comporterà ingenti riduzioni dei costi, eviterà duplicazioni, senza però portare alcuna riduzione nel grado di protezione dei cittadini.

Gli enterococchi intestinali e gli escherichia coli, sono dunque considerati gli unici in grado di definire conformità e classificazione.

Per conformità si intende il rispetto dei limiti vincolanti stabiliti dall'O.M.S. per la tutela della salute dei bagnanti tra cui, 200ufc/100ml per EI e 500ufc/100ml per EC; da qui la conformità o no delle acque.

Invece con il termine classificazione, si attribuisce un giudizio di qualità alle acque di balneazione (art. 5).

Gli stati membri classificano le acque come acque di qualità: scarsa, sufficiente, buono ed eccellente.

Ad ognuna di queste quattro classificazioni corrispondono dei valori limite di riferimento.

Con esclusione della qualità scarsa, che si ha quando nella serie di dati sulla qualità delle acque di balneazione per l'ultimo periodo di valutazione cioè le ultime quattro stagioni balneari, i valori percentuali delle enumerazioni microbiologiche sono peggiori rispetto ai valori corrispondenti alla qualità sufficiente, per le altre è sufficiente avere valori percentuali uguali o migliori rispetto a quelli di riferimento.

La direttiva del 2006 pone l'obbligo agli stati membri di assicurare che entro la fine della stagione balneare 2015, tutte le acque di balneazione siano come minimo sufficienti, adottando misure realistiche e proporzionate che ritengano appropriate per aumentare il numero delle acque classificate come eccellenti o buone.

Tuttavia, ai sensi del paragrafo 4 dell'art. 5 della direttiva, le acque di balneazione possono essere classificate di qualità scarsa, pur rimanendo conformi alla presente direttiva.

In tal caso gli stati membri dovranno assicurare che siano rispettate le seguenti condizioni:

a) adeguate misure di gestione, inclusi i divieti di balneazione o l'avviso che sconsiglia la balneazione, per impedire l'esposizione dei bagnanti all'inquinamento, individuare le cause e le ragioni del mancato raggiungimento dello status qualitativo sufficiente, poi

ancora adeguate misure per impedire, ridurre o eliminare le cause dell'inquinamento e conformemente all'art 12, informare il pubblico tramite un segnale semplice e chiaro.

b) se le acque di balneazione sono classificate di qualità scarsa per cinque anni consecutivi, è disposto un divieto permanente di balneazione o un avviso che sconsiglia permanentemente la balneazione; gli stati possono tuttavia disporre di tali strumenti prima della scadenza del termine di cinque anni, se ritengono se il raggiungimento della qualità sufficiente non sia fattibile o sia sproporzionatamente costoso.

In conclusione viene naturale chiedersi se tale direttiva sarà davvero in grado di risolvere il problema dell'inquinamento delle acque di balneazione raggiungendo quegli obiettivi posti dallo stesso art. 1, riguardanti la prevenzione, protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente e della salute pubblica.

Sicuramente notevoli passi in avanti sono stati fatti e ciò è assolutamente normale, più di trent'anni sono passati dalla precedente direttiva e notevoli passi in avanti, in campo tecnico e scientifico, sono stati fatti.

Gli stessi artt. 11 e 12, rispettivamente sulla partecipazione e informazione al pubblico, novità rispetto al passato, sono visti come strumenti per una maggior tutela, ma limitarsi ad informare significa davvero tutelare la salute dei cittadini?

Per esempio, non c'è nessuna norma che prevede la presenza di una qualche autorità in grado di far rispettare il divieto e questa non è tutela ma solo un esimersi da responsabilità.

L'art. 4 della direttiva 76/160/CEE, dava dieci anni di tempo agli stati membri per adottare le misure ritenute necessarie affinché le acque di balneazione fossero rese conformi ai valori limite stabiliti negli allegati, ma al tempo stesso, sempre all'art. 4 dava la possibilità di derogare a tale termine senza incorrere in sanzioni, quindi perché prodigarsi ad adempiere?

La direttiva 2006/7 continua a prevedere ciò, obbligando sì gli stati al raggiungimento dello stato di qualità sufficiente, ma dando loro la possibilità di mantenere acque classificate come scarse, senza violare la direttiva; anzi prevede che laddove le acque siano classificate come scarse per cinque anni consecutivi, sia disposto un divieto permanente di balneazione, in palese contrasto con quelli che sono gli obiettivi

stessi della direttiva, contrari al permanere di una situazione negativa in campo ambientale.

Insomma, finché si dà la possibilità agli stati di derogare le norme comunitarie senza incorrere in sanzioni, miglioramenti in campo ambientale e specificatamente in materia di acque di balneazione, se ne avranno ben pochi e il divieto di balneazione di Marina di Carrara, da noi preso in esame, ne è un esempio.

Ma la Commissione Europea è a conoscenza di tutto ciò ed anzi ha notato che, nel periodo tra gli anni '90 e il 2004, molte acque che prima erano identificate come acque di balneazione sono state eliminate, senza spiegazione alcuna, dall'elenco di zone di balneazione controllate.

Così nel 2006 ha inviato una prima lettera di diffida a undici stati membri che hanno ripetutamente soppresso zone di balneazione dagli elenchi ufficiali, evitando così di applicare le norme comunitarie a tutela della salute dei bagnanti.

Si tratta in particolare di Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia, Spagna e Italia.

L'eliminazione di ogni singolo sito di balneazione dall'elenco ufficiale di uno stato membro dovrebbe essere adeguatamente

motivata e non può rappresentare la soluzione ad un problema di inquinamento.

La direttiva comunitaria sulle acque di balneazione garantisce acque pulite ai milioni di bagnanti che le frequentano, per cui il mancato risanamento dei siti di balneazione inquinati va contro le disposizioni e le intenzioni della direttiva stessa²⁸.

A tal proposito si ricorda la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità Europee del 25 Maggio 2000²⁹, con la quale la Commissione Europea condannò il Regno del Belgio, per aver escluso dal campo di applicazione della direttiva 76/160/CEE numerose zone di balneazione e per aver omesso di adottare, nel termine di dieci anni dalla notifica della su indicata direttiva, i provvedimenti necessari affinché la qualità delle acque di balneazione fosse resa conforme ai valori limite fissati dall'art. 3 della stessa.

In conclusione, il Regno del Belgio fu condannato per essere venuto meno agli obblighi che gli incombevano in forza dell'art. 4 della direttiva e dell'art. 189, terzo comma, del Trattato CE.

²⁸ *“Acque di balneazione, procedura contro undici Stati”*, articolo pubblicato in www.europa.eu/italia, ad opera della Commissione Europea.

²⁹ Si tratta del procedimento c – 307/98: Commissione delle Comunità Europee contro Regno del Belgio.

§III - LA TUTELA DEL MARE

Non strettamente connessa con la tutela delle acque di balneazione, ma comunque rientrante in discorso di tutela dell'ambiente marino e delle coste dall'inquinamento, è la legge 31 Dicembre 1982 n. 979, contenente disposizioni per la tutela del mare.

Questa è indirizzata ad un controllo ambientale più ampio rispetto al D.P.R. 470/1982 ed ha tra i principali obiettivi, quello di:

- attivare programmi di monitoraggio marino
- predisporre piani di pronto intervento contro gli inquinamenti da idrocarburi
- istituire riserve marine

Tale legge attribuisce allo Stato il compito di provvedere alla formazione, d'intesa con le Regioni, del piano generale di difesa del mare e delle coste dall'inquinamento e di tutela dell'ambiente marino; disciplina poi la vigilanza in mare e il pronto intervento laddove si verifici un inquinamento causato da incidenti.

Il monitoraggio previsto da tale legge, è rappresentato dall'individuazione dei transetti, non sulla base di criteri chilometrici, ma all'interno di aree critiche e di riferimento lungo la costa, ad una

distanza da essa variabile da 500 a 3000 metri, individuata di comune accordo tra Regioni, A.R.P.A. e Ministero dell’Ambiente, sulla base dei seguenti fattori:

- presenza di sostanze chimiche pericolose negli organismi bivalvi
- stato trofico delle acque, cioè la determinazione dei nutrienti, ovvero i sali inorganici disciolti, assimilabili dagli organismi per il loro sviluppo e riproduzione.

I prelievi sono bimensili per un totale di 24 ogni anno.

Quindi una legge simile a quella di tutela delle acque di balneazione, ma rivolta di più verso un obiettivo di qualità ambientale, che per le acque marino – costiere è definito sulla base di uno stato chimico, che fa riferimento alla presenza di sostanze chimiche pericolose nei sedimenti e nei molluschi bivalvi e di uno stato ecologico, riguardante le caratteristiche delle biocenosi ovvero le praterie di posidonia oceanica, coralligeno, non aventi però niente a che fare con le condizioni igienico – sanitarie dell’acque a tutela della salute pubblica.

Da segnalare infine la direttiva 2000/60/CE, conosciuta come direttiva quadro sulle acque, la quale tende ad istituire un quadro per la

protezione delle acque superficiali, di transizione, costiere e sotterranee.

Gli obiettivi generali che si pone sono la salvaguardia da ulteriori deterioramenti, il miglioramento dello stato degli ecosistemi, la promozione di un utilizzo idrico sostenibile, la riduzione degli scarichi.

Tale normativa si basa sulla fissazione di una serie di obiettivi ambientali che devono consentire livelli qualitativi dello stato delle acque superficiali e sotterranee, prevedendo il raggiungimento, per tutti i corpi idrici significativi, di un buono stato ambientale entro il 2016.

§IV - STRUMENTI DI TUTELA DALL'INQUINAMENTO

L'inquinamento è uno degli aspetti più drammatici della nostra epoca, dovuto soprattutto sia all'esplosione demografica, tecnico – industriale ed urbanistica, sia all'immissione nel suolo, nell'acqua e nell'aria di sostanze che alterano le sostanze chimico – fisiche di tali elementi vitali della biosfera.

Questa alterazione, oltre ad incidere sulle attività turistiche e ricreative, compromette in modo serio la salute, in quanto le naturali capacità autodepurative del suolo, dell'acqua e dell'aria, non riescono più a trasformare in sostanze innocue tutti i materiali inquinanti riversati nell'ambiente, perché sono in quantità enorme e addirittura non degradabili.

Analizzando la costa e le isole toscane, dal punto di vista dei divieti permanenti di balneazione a causa di inquinamento, si può osservare come ci sia un netto gradiente nella densità di questi, con il tratto settentrionale dove si ha più di un divieto ogni 10 chilometri, che scendono a meno di uno ogni 30 per la costa maremmana, fino alla situazione ottimale delle isole dell'arcipelago, dove non c'è alcun divieto³⁰.

Questo fatto si può spiegare con la maggior pressione antropica che grava sul tratto apuo – versiliese – pisano e con le caratteristiche ideologiche e morfologiche che avvantaggiano, sia per ricambio idrico che per dispersione degli inquinamenti, le coste meridionali ed insulari.

³⁰ IOZZELLI, M., MELLEY, A., *Le acque di balneazione*, Lido di Camaiore, 2002, p. 83.

Infatti, guardando i fattori di pressione sulla costa, ci si rende conto che nel tratto compreso tra Carrara e Cecina, che rappresenta il 22% della lunghezza della costa Toscana, si addensa oltre il 70% degli abitanti della fascia costiera.

Senza considerare poi la pressione esercitata dalle presenze turistiche e dalle zone industriali di Massa – Carrara, Livorno, Rosignano, che rappresentano sicuramente aree critiche per la qualità delle acque di balneazione.

I principali fattori di alterazione sono rappresentati essenzialmente dagli apporti fluviali e dagli scarichi civili, industriali e agricoli, che in essi confluiscono.

Infatti i depuratori, ma talvolta anche i privati non allacciati alle fognature, scaricano nei corsi d'acqua che arrivano poi al mare causando inquinamento³¹.

La nozione di scarico è sempre stata una nozione di difficile definizione.

Posta dal legislatore alla base della normativa sulle acque, ha creato in passato problemi interpretativi di coordinamento con la disciplina sui rifiuti, vista la difficile distinzione tra rifiuto liquido e scarico.

³¹ MELLEY, A., IOZZELLI, M., *I fattori di alterazione*, in *Controllo e tutela acque costiere in Toscana*, Firenze, 2002, p. 18 e ss..

Per comprendere appieno la nozione dettata dal nuovo T.U. 152/2006, occorre fare un accenno alla complessa vicenda relativa all'evoluzione della nozione stessa.

La legge Merli³² aveva adottato una nozione di scarico onnicomprensiva³³; facendo riferimento allo scarico di qualsiasi tipo, episodico, occasionale, discontinuo, periodico e talvolta allo scarico indiretto tramite autobotte, aveva indotto la giurisprudenza prevalente a ritenere che tale nozione comprendesse qualsiasi sversamento o deposizione di rifiuti, indipendentemente dal modo con cui avvenga, diretto o indiretto, episodico, dello stato liquido o solido dei rifiuti ed indipendentemente dal luogo, ossia in acque superficiali e sotterranee, interne o marine, pubbliche o private, in fognatura, nel suolo e sottosuolo.

Una prima distinzione tra la nozione di scarico e quella di rifiuto si ebbe con l'entrata in vigore del D.P.R. 10 Settembre 1982, n. 915.

Infatti, all'art. 2 del citato decreto, veniva prevista l'applicazione della legge Merli per quanto riguardava la disciplina dello smaltimento nelle acque, nel suolo e sottosuolo, dei liquami e dei fanghi, mentre

³² Legge n. 319/1976.

³³ La legge Merli, infatti, aveva ad oggetto: “la disciplina degli scarichi di qualsiasi tipo, pubblici e privati, diretti ed indiretti, in tutte le acque superficiali e sotterranee, interne e marine, sia pubbliche che private, nonché in fognature, sul suolo e nel sottosuolo” (art. 1, comma 1, lett. a).

all'art. 9, veniva posto il divieto di scaricare rifiuti di qualsiasi genere nelle acque pubbliche e private.

Successivamente, nel D.lgs. 133/1992 di attuazione di una serie di direttive³⁴, il legislatore adotta una nozione ampia di scarico definito come l'immissione nelle acque interne superficiali, marino territoriali ed interne del litorale, delle sostanze elencate nell'elenco I o II dell'allegato A.

In tale contesto normativo, la giurisprudenza della Corte di Cassazione, ha enunciato il principio di diritto secondo cui il D.P.R. 915/1982, disciplina tutte le operazioni di smaltimento dei rifiuti, siano essi solidi o liquidi, fangosi o sotto forma di liquami, con esclusione di quelle fasi, concernenti i rifiuti liquidi attinenti allo scarico e riconducibili alla disciplina stabilita dalla legge 319/1976.

Con l'entrata in vigore del c.d. decreto Ronchi 22/1977, sui rifiuti, le acque di scarico sono state espressamente escluse dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti, con l'unica eccezione costituita dai rifiuti allo stato liquido.

Con la nozione di scarico introdotta dal D.lgs. 152/1999 all'art. 2 lettera bb, che contiene una precisa limitazione alle immissioni dirette

³⁴ Direttiva 76/464/CEE, Direttiva 90/415/CEE, in materia di scarichi industriali di sostanze pericolose nelle acque.

di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili nelle acque superficiali, nel suolo, sottosuolo e in rete fognaria, il legislatore ha definitivamente abbandonato la nozione onnicomprensiva dettata dalla legge Merli³⁵.

La nuova definizione di scarico, secondo la Suprema Corte di Cassazione, costituisce il parametro di riferimento per stabilire, per le acque di scarico e per i rifiuti liquidi, l'ambito di operatività del D.lgs 152/1999, sulle acque e il D.lgs. 22/1997, sui rifiuti, sicché, solo lo scarico di acque reflue liquide, semiliquide e convogliabili, diretto in corpi idrici ricettori, rientra nella normativa del primo decreto, mentre i rifiuti allo stato liquido, costituiti da acque reflue di cui il detentore si disfaccia senza versamento nei corpi idrici ricettori, avviandole cioè allo smaltimento, trattamento o depurazione a mezzo di trasporto su strada o comunque non canalizzata, rientrano nella disciplina dei rifiuti³⁶.

Il D.lgs. 152/1999 distingue gli scarichi in base alle diverse caratteristiche oggettive, superando la precedente classificazione della

³⁵ Sotto la vigenza di tale decreto erano escluse dalla nozione di scarico tutte quelle immissioni di sostanze che, liquide o semiliquide, non avvenissero tramite condotta o che avessero ad oggetto sostanze che non si trovassero allo stato liquido o semiliquido.

³⁶ QUARANTA, A., *Il riordino disarticolato della disciplina a tutela delle acque*, in *Commento al Testo Unico ambientale*, IPSOA, 2006, p. 70 e ss..

legge Merli, che li distingueva in base all'origine degli stessi, da insediamenti civili e da insediamenti produttivi.

Sono acque reflue domestiche quelle provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente del metabolismo umano.

Sono acque reflue assimilate a quelle domestiche, quelle provenienti da imprese agricole.

Per acque reflue industriali si intendono quelle scaricate da edifici o installazioni in cui si svolgono attività commerciali.

Infine, sono acque reflue urbane quelle domestiche o il miscuglio di queste con acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento, convogliate in reti fognarie e provenienti da agglomerato³⁷.

Adesso, tutta la nuova disciplina degli scarichi è contenuta nel T.U. ambientale del 29 Aprile 1999, n. 152, il cui capo III, artt. 100 – 108, contiene le linee generali della tutela qualitativa della risorsa idrica e della disciplina relativa agli scarichi, che, nella sostanza riprende quella delineata nel D.lgs. 152/1999.

Analoghe sono infatti alcune prescrizioni relative alle reti fognarie art. 100, ai criteri generali della disciplina degli scarichi art. 101, al divieto

³⁷ CARAVITA, B., *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2005, p. 204.

di scarico nel suolo art. 103 o nelle acque sotterranee e nel sottosuolo art. 104.

Quello che c'è di diverso, è la nuova definizione di scarico.

La lettera ff dell'art. 74 del T.U., definisce lo scarico come qualsiasi immissione di acque reflue in acque superficiali, nel suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione.

Si deve immediatamente rilevare come la nuova definizione sia tale da far rinascere l'annoso problema, che era stato quasi definitivamente risolto dal decreto legislativo n. 152/1999, del rapporto tra la disciplina sugli scarichi e quella sui rifiuti, tornando quasi allo scarico indiretto previsto dalla legge Merli, che aveva indotto la giurisprudenza prevalente a ritenere che la nozione di scarico comprendesse qualsiasi sversamento o deposizione di rifiuti, indipendentemente dal modo con cui avvenga, diretto o indiretto.

Infatti la differenza tra la nuova e la vecchia nozione di scarico, consiste nell'eliminazione nella prima, rispetto alla seconda, dell'inciso "tramite condotta" e della specificazione delle varie tipologie di scarichi condottati.

Data quindi l'importanza della corretta individuazione del campo di applicazione della normativa sui rifiuti e di quella sugli scarichi, una modifica risulta quantomeno appropriata.

Comunque sia, anche il D.lgs. 152/2006, si occupa di varie tipologie di scarico.

L'art. 103 vieta lo scarico sul suolo o negli strati superficiali del sottosuolo, l'art. 104 vieta gli scarichi nelle acque sotterranee o nel sottosuolo, l'art. 105 si occupa poi degli scarichi in acque superficiali di acque reflue urbane ed industriali, stabilendo che tali acque devono ricevere un trattamento appropriato in modo tale da rispettare i valori limite stabiliti nella tabella allegato 5.

Per quanto riguarda invece gli scarichi di acque reflue urbane in reti fognarie, questi sono sempre ammessi, subordinatamente all'osservanza degli appositi regolamenti emanati dal gestore del servizio idrico integrato.

Ad eccezione di questi ultimi, tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati.

Il procedimento di autorizzazione costituisce tipicamente il momento in cui l'autorità amministrativa effettua il vaglio preventivo circa la possibilità o meno di assentire e a quali condizioni, l'emissione di

acque reflue nel corpo recettore, realizzando in questo modo il controllo a priori sull'impatto ambientale derivante dall'attività antropica.

L'art. 124, in tema di autorizzazione, detta gli stessi criteri generali previsti dal D.lgs. n. 152/1999.

Salvo diversa disciplina regionale, l'autorizzazione è rilasciata dalle Province o, novità, dall'Autorità d'ambito se in pubblica fognatura ed ha durata di quattro anni.

Tutti gli scarichi sono disciplinati in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e devono comunque rispettare i valori limite di emissione, ma le Regioni, nell'ottemperare a tale compito, possono, nell'esercizio della loro autonomia, stabilire valori limite di emissione diversi anche in senso meno restrittivo di quelli prestabiliti.

Trattandosi di un argomento delicato ai fini di tutela dell'ambiente e in particolare delle acque dall'inquinamento, è previsto un sistema di controlli e sanzioni.

All'art. 128 del T.U. è previsto il controllo degli scarichi, da parte dell'autorità competente, secondo un programma, affinché questo abbia carattere periodico, diffuso, effettivo ed imparziale.

La stessa autorità è poi autorizzata, secondo l'art. 129 del T.U., ad effettuare ispezioni e prelievi necessari all'accertamento del rispetto dei valori limite di emissione degli scarichi.

Se a seguito dei controlli emergono condotte in violazione delle prescrizioni delle autorizzazioni allo scarico, ferma restando l'applicazione delle specifiche norme sanzionatorie previste per ogni singola condotta antigiuridica, l'autorità competente può adottare ulteriori misure repressive, procedendo secondo la gravità dell'infrazione, alla diffida, alla diffida e alla contestuale sospensione dell'autorizzazione, fino alla revoca dell'autorizzazione stessa in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida³⁸.

Si hanno poi sanzioni amministrative e sanzioni penali, distinte in base alla diversa potenzialità lesiva della condotta nei confronti dell'interesse protetto³⁹.

³⁸ In caso di inerzia dell'autorità preposta ai controlli ambientali, il Ministro dell'ambiente diffida la Regione a provvedere nel termine di 180 giorni ovvero nel termine imposto dalle esigenze di tutela sanitaria e ambientale e, in caso di persistente inerzia, esercita il proprio potere sostitutivo, con la nomina di un commissario *ad acta* che pone in essere gli atti necessari agli adempimenti previsti dalla normativa vigente a carico delle Regioni, ponendo a carico dell'ente inadempiente i relativi costi.

³⁹ Si tratta di una serie di ipotesi sanzionatorie generalmente consistenti nell'inosservanza di obblighi, divieti e prescrizioni di natura formale e amministrativa, fissati direttamente dal decreto legislativo, ovvero da leggi regionali o provvedimenti delle autorità competenti.

Le sanzioni amministrative pecuniarie sono irrogate dalle Regioni e variano da un ammontare minimo di tremila euro fino ad un massimo di sessantamila, mentre la

Una terza forma di tutela, di natura risarcitoria – sanzionatoria, è rappresentata dal danno ambientale, introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 18 della legge n. 349 del 1986, ripreso poi dall'art. 58 del D.lgs. 152/1999 ed infine abrogato e sostituito dall'art. 300 del Testo Unico Ambientale 152/2006.

In conclusione, si è fatto riferimento alla disciplina degli scarichi perché strettamente connessa con i motivi dei divieti di balneazione.

Se tale disciplina non è attuata correttamente, i divieti ne sono la conseguenza, divieti che non tutelano più l'ambiente, bensì la salute dei bagnanti.

Le cause del divieto di balneazione sito in Marina di Carrara presso il Bagno Principe, sono dovute infatti agli scarichi, da parte di privati cittadini, di sole acque reflue domestiche, immesse abusivamente nel canale di bonifica della Fossa Maestra e, visto il persistere del divieto, nella più totale assenza di controlli da parte del Comune, a ciò deputato dall'art. 158 del D.lgs del 31 Marzo 1998, n. 112, che

sorveglianza e l'accertamento degli illeciti in violazione delle norme a tutela delle acque spetta al Comando carabinieri tutela ambientale, ma può altresì intervenire il Corpo forestale dello Stato e possono concorrere la Guardia di finanza e la Polizia di stato.

Sono invece competenti il Corpo delle capitanerie di porto e la guardia costiera, quando, a seguito delle violazioni, possa derivare un danno o una situazione di pericolo per l'ambiente marino e costiero.

Per quanto attiene alle sanzioni penali, c'è l'arresto fino a tre anni nei casi più gravi e l'ammenda.

attribuisce alle regioni ed enti locali compiti di polizia amministrativa, tra cui appunto il controllo dei corsi d'acqua.

Capitolo quarto

IL MINISTERO DELL’AMBIENTE E IL RUOLO DEGLI ENTI TERRITORIALI IN TEMA DI GESTIONE DEL DEMANIO MARITTIMO

Anche nella materia oggetto della nostra analisi si pone il problema, come a tutti gli altri settori, della definizione dell’assetto della competenze tra una molteplicità di soggetti istituzionalmente competenti per lo svolgimento di determinate funzioni.

In generale si può affermare come la nascita recente del diritto dell’ambiente e l’assenza di riferimenti espressi nella Costituzione, almeno fino alla modifica del titolo V avvenuta con legge costituzionale n. 3 del 2001, abbiano determinato l’esigenza di costruire gradualmente una organizzazione del settore ambientale e di definire i rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali.

Sotto il profilo istituzionale possono essere individuate quattro diverse fasi per quanto attiene all’organizzazione delle competenze ambientali: una prima fase fino all’istituzione del Ministero dell’ambiente; una seconda fase corrispondente all’istituzione e alla

prima organizzazione del Ministero; una terza fase di espansione delle funzioni; una quarta fase, nel quadro della riforma dei ministeri, di riorganizzazione delle attribuzioni in materia di tutela dell’ambiente nel nuovo Ministero dell’ambiente e della Tutela del Territorio¹.

Fino alla metà degli anni ’80 le competenze amministrative in materia ambientale erano quindi suddivise tra una pluralità di centri di potere ministeriale.

Per citarne alcuni, il Ministero dei lavori pubblici che aveva competenze per la pianificazione urbanistica, le opere idrauliche, l’utilizzo delle acque pubbliche, il Ministero dell’agricoltura, competente per le bonifiche, il Ministero della marina mercantile che controllava e gestiva il demanio marittimo, il Ministero della sanità competente per l’igiene ambientale, l’inquinamento atmosferico e i controlli sulle acque potabili.

In questa ripartizione di competenze e successivamente alla previsione nel 1983 del Ministero dell’ecologia, si colloca la legge n. 349 del 1986, istitutiva del Ministero dell’ambiente².

¹ CARAVITA, B., *Diritto dell’ambiente*, Milano, 2005, p. 87.

² Tale scelta fu oggetto di critiche, poiché secondo alcuni occorreva realizzare una struttura organizzativa nuova, sul modello delle agenzie o delle autorità amministrative indipendenti, ritenute più consone per la gestione di interessi che si collocano in modo trasversale, appunto come la materia ambientale, mentre per

L’art. 1 della su indicata legge, recita: “E’ compito del Ministero assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall’inquinamento”.

Ma tale processo di unificazione presso un unico centro di tutte le competenze in materia ambientale, fallì, in quanto la tecnica utilizzata per superare le resistenze delle altre amministrazioni centrali fu quella del ritaglio di competenze

Di fatto ad eccezione di una seria esclusiva di competenze relative alla materia degli inquinamenti delle acque, del suolo, dell’aria, alle aree naturalistiche protette e alla gestione dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale, altre funzioni rimanevano ad altri ministeri, taluni dei quali, come quello dei lavori pubblici, non avevano ceduto alcuna competenza.

altri, la struttura ministeriale, in quanto forte e consolidata, era l’unica in grado di garantire la tutela di detti interessi.

Successivamente, nell’ambito della più ampia riforma della pubblica amministrazione, la legge n. 59 del 1997³, ha delegato il governo ad approvare una serie di decreti legislativi diretti a razionalizzare l’ordinamento dei ministeri anche attraverso la soppressione, il riordino e la fusione di essi.

Il governo vi ha provveduto con il D.lgs. n. 300 del 1999, istitutivo del Ministero dell’ambiente e della Tutela del Territorio⁴.

Ad esso sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato nelle materie indicate dall’art. 35 del decreto e precisamente:

- tutela dell’ambiente e del territorio
 - difesa del suolo e tutela delle acque
 - identificazione delle linee fondamentali dell’assetto del territorio
- con riferimento ai valori naturali ed ambientali
- protezione della natura
 - gestione dei rifiuti
 - inquinamento e rischio ambientale

³ Legge che fa parte, insieme alla 127/98, 191/98, d. lgs. 112/98, del c.d. pacchetto Bassanini, così chiamato dal nome del Ministro presentatore e promotore di esse. Queste leggi contengono delle deleghe al Governo, affinché esso provveda a trasferire funzioni dello Stato alle Regioni e, in alcuni casi, agli enti locali e introducono poi, alcuni principi tra cui quello di sussidiarietà che sposta le funzioni amministrative verso l’ente di base, il principio di efficienza ed economicità che dà la possibilità di sopprimere funzioni superflue e il principio di cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali.

⁴ CARAVITA, B., *op. cit.*, p. 93.

- promozione di politiche di sviluppo sostenibile
- risorse idriche

In seguito alla riforma del titolo V della Costituzione⁵, essendo cambiata la distribuzione di competenze tra Stato e Regioni, il D.lgs. del 6 Dicembre 2002, n. 287, ha provveduto a riorganizzare i compiti del nuovo Ministero; ad esso spettano ora le funzioni e i compiti spettanti allo stato in materia, relativi alla tutela dell’ambiente, del territorio e dell’ecosistema, nonché compiti in materia di polizia forestale ambientale.

Da ultimo le competenze del Ministero sono state ulteriormente ampliate dal D.lgs. n. 152 del 2006, c.d. Codice in materia ambientale.

Ad ogni modo, a seguito di dette evoluzioni legislative, emerge come il ruolo del Ministero sia quello di indirizzo e programmazione piuttosto che quello di autentica amministrazione attiva, nel senso che le attività concrete di governo e gestione, paiono piuttosto dislocate presso gli enti territoriali e in alcuni casi, presso altri organi centrali dello Stato⁶.

⁵ Riforma avvenuta con legge Costituzionale n. 3 del 2001 che amplia la potestà normativa delle Regioni a statuto ordinario, amplia la potestà regolamentare di Regioni ed enti locali, introduce nella Costituzione il principio di sussidiarietà e riconosce l’autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

⁶ FERRARA, R., FRACCHIA, F., OLIVETTI RASON, N., CROSETTI, A., *Diritto dell’ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 120.

Insomma, detti poteri di indirizzo e programmazione, sostanziati peraltro da un importante funzione di vigilanza e controllo che si dispiega in interventi sostitutivi e nell’emanazione di ordinanze contingibili ed urgenti, concorrono a delineare il c.d. indirizzo funzionale del Ministero.

Il rapporto tra Stato e Regioni in materia ambientale, dal punto di vista del riparto, sia delle competenze legislative che di quelle amministrative, non è mai stato sufficientemente delineato.

Si tratta di un settore che, affidato in buona parte alla potestà legislativa e amministrativa delle Regioni, prima dal D.P.R. n. 616 del 1977 e dopo dal D.lgs. n. 112 del 1998, è soggetto a continui interventi del legislatore in funzione di adattamento degli strumenti di tutela, sia alle novità tecniche che alle normative di origine comunitaria.

La stessa Corte Costituzionale, in una serie di sentenze⁷, ha affermato che non può non riconoscersi alle Regioni una competenza costituzionalmente garantita in materia di protezione ambientale.

In realtà, le attribuzioni regionali in materia ambientale sono rimaste a lungo precarie, essendo state soggette alla “spada di Damocle”

⁷ Corte Cost., sent. n. 183 del 1987, in *Giur. cost.* 1987, p. 1332; pure sent. n. 239 del 1982, in *Giur. cost.* 1982, p. 2308.

dell’interesse nazionale, il quale ha rappresentato il criterio di demarcazione dei confini tra competenze statali e regionali, legittimando la tecnica dei ritagli che tendeva a sottrarre alle Regioni gli oggetti, i profili di disciplina o le funzioni ritenute afferenti ad interessi tutelabili soltanto dallo Stato.

Attraverso tale limite la Corte Costituzionale ha legittimato quegli interventi del legislatore statale diretti a sottrarre alle Regioni e di conseguenza ad attribuire allo Stato, potestà normative e amministrative di protezione dell’ambiente che, a stretto rigore, sarebbero spettate alle autonomie regionali.

La riforma del titolo V della Costituzione, all’art. 117, attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia della tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali e al comma 3 dello stesso articolo, enumera tra le materie di legislazione concorrente, la valorizzazione dei beni ambientali.

Tuttavia, la demarcazione del confine tra competenze statali e regionali, così come descritta dalla norma, non è chiara e la Corte Costituzionale più volte si è pronunciata in materia⁸.

⁸ In una serie di sentenze la corte ha escluso che la tutela dell’ambiente possa considerarsi una materia in senso tecnico, in quanto non sembra configurabile una sfera di competenza statale circoscritta e delimitata, configurando invece l’esistenza di una materia trasversale che ammette competenze regionali e riserva

Per quanto riguarda invece le funzioni amministrative, la riforma Bassanini ha applicato il principio di sussidiarietà verticale, spostando verso il basso le competenze.

In particolare, il D.lgs. n. 112 del 1998, ha spogliato lo Stato di una serie di funzioni, attribuendole al livello di governo territoriale ritenuto più idoneo.

L’art. 69 di tale decreto, ha individuato i compiti di rilievo nazionale, quindi riservati allo Stato, per la tutela dell’ambiente, tra cui: recepimento delle convenzioni internazionali e delle direttive comunitarie, tutela delle aree protette di interesse nazionale, protezione dell’ambiente marino, determinazione di standard e normative tecniche, dopodichè ha definito le funzioni concorrenti, nel cui ambito è necessario un intervento congiunto: informazione ed educazione ambientale, promozione di tecnologie pulite, promozione di politiche di sviluppo sostenibile e protezione dell’ambiente costiero.

Insomma il corpo delle funzioni degli enti locali ha subito modifiche profonde ad opera degli interventi normativi degli anni '90 e

allo Stato le competenze necessarie per assicurare le esigenze di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale (Corte Cost., sent. n. 407/2002; sent. n. 536/2002).

precisamente, dal pacchetto Bassanini, nonché dal T.U. sull’ordinamento delle autonomie locali n. 267 del 2000.

In definitiva, l’insieme delle funzioni di tali enti è data da funzioni di interesse esclusivamente locale in materie di competenza regionale, da funzioni attribuite direttamente dallo Stato in materie non di competenza regionale e poi ancora da funzioni attribuite dalla legge statale, avente carattere cedevole o suppletivo in materie di competenza regionale e funzioni conferite dalle Regioni.

Le prime due funzioni costituiscono il nucleo dell’autonomia degli enti locali e non possono essere incise da leggi regionali, mentre le seconde hanno invece carattere più precario e su di esse possono intervenire leggi regionali.

Le Province e i Comuni svolgono, rispettivamente, funzioni che riguardano la tutela di interessi prettamente provinciali e comunali e, questo stesso principio di territorialità, rappresenta un limite generale alle iniziative e attività di tali enti⁹.

Il territorio è l’elemento costitutivo dell’ente e rappresenta, allo stesso tempo, il luogo di emersione degli interessi della collettività su di esso stanziata e il luogo dove tali interessi devono trovare realizzazione.

⁹ LUGARESI, N., *Diritto dell’ambiente*, Cedam, Padova, 2005, p. 68.

E quando il territorio fa parte del demanio marittimo, a chi ne spetta la gestione?

Il quadro di riferimento normativo in materia di gestione dei beni demaniali marittimi è stato, per lunghissimo tempo, delineato dal solo Codice della Navigazione e dal relativo regolamento di esecuzione (Regolamento della Navigazione Marittima)¹⁰; ma già a partire dalla prima metà degli anni settanta, con la nascita delle Regioni, attraverso soprattutto l’emanazione del D.Lgs 616/1977 (in attuazione della L. 382/1975), ha trovato notevole riscontro nel legislatore l’esigenza di un coordinamento della gestione dei beni demaniali marittimi sia con l’assetto economico-territoriale, sia con la tutela del paesaggio ambientale e quindi con la tutela delle coste.

In particolare l’art. 59 del D.Lgs. 616/1977 ha introdotto, a livello normativo, una distinzione tra i beni demaniali marittimi basata sulle diverse destinazioni d’uso, che non trovava alcun riscontro nel codice della navigazione.

Si tratta di una delega di funzioni alle Regioni, allorché l’utilizzazione del bene demaniale marittimo abbia carattere turistico – ricreativo, restandone comunque esclusi, sia i porti che le aree di preminente

¹⁰ AA.VV., *La gestione del demanio marittimo, dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni*, ed. Giuffrè, Milano, 2002, p. 9.

interesse nazionale; questa disposizione ha subito dato luogo a difficoltà interpretative ed al riguardo, l’Avvocatura generale dello Stato è intervenuta, chiarendo che la portata della delega non ricomprendeva tutte quelle funzioni amministrative riguardanti la tutela, la modificazione e la trasformazione dei beni demaniali marittimi (delimitazione, ricognizione, classifica, ampliamento del demanio marittimo, azioni contro le innovazioni e le occupazioni abusive ecc.), in quanto attività riferibili all’esercizio di diritti “dominicali” di cui rimaneva titolare lo Stato e che, non trovavano alcun collegamento logico con le finalità turistico – ricreative.

In pratica, la delega ex art. 59 D.lgs. 616/1977 avrebbe dovuto essere circoscritta all’assegnazione delle concessioni di utilizzazione di aree demaniali marittime a scopo turistico – ricreativo e cioè per l’esercizio di stabilimenti balneari¹¹.

La questione è radicalmente cambiata, dapprima con la legge n. 59 del 1997, poiché l’introduzione del principio di sussidiarietà ha sconvolto l’architettura fra i poteri dello Stato, ponendo in primo piano gli enti

¹¹ Precisamente, l’art. 59, stabilisce che: “sono delegate alle Regioni le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando l’utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative. Sono escluse dalla delega le funzioni esercitate dagli organi dello Stato in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale”.

di minore livello, cioè i Comuni, poi col D. lgs n. 112 del 1998, che all’art. 105, lettera l), conferì alle Regioni le funzioni relative al rilascio di concessione di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia.

Evidente il diverso regime fra questi atti normativi e quanto disposto dall’art. 59 del D.Lgs. del 1977, n. 616.

Innanzitutto, le funzioni non vengono più delegate ma conferite, poi viene ampliato l’oggetto su cui ricadono dette funzioni, perché si passa dal litorale marino, che costituiva l’oggetto della delega del 1977, a tutti i beni del demanio marittimo, comprese anche le zone di mare territoriale, nonché le funzioni di organizzazione e le attività connesse e strumentali all’esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti quali, fra gli altri, quelli di programmazione, di vigilanza, di polizia amministrativa e l’adozione di provvedimenti contingibili ed urgenti, rimanendo allo Stato la disciplina e la sicurezza della navigazione marittima e, l’utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone di mare territoriale per l’approvvigionamento di fonti di energia.

A seguito del conferimento, Regioni e, in caso di sub – delega, Comuni, diventano titolari del potere concessorio e della disciplina d’uso del demanio marittimo e delle zone di mare ad esso adiacenti, con il correlativo esercizio anche delle funzioni di polizia.

Più precisamente detti enti esercitano le medesime funzioni prima esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato, con due limiti ben precisi: il potere statale di indirizzo e coordinamento e la titolarità dominicale dei beni che rimane allo Stato¹².

Subito dopo, il D.lgs. 30 Marzo 1999, n. 96, attribuì ai Comuni, con l’art. 42 l’esercizio delle funzioni amministrative previste dall’art. 105 del D.lgs. del 1998, n. 112, fintanto che le Regioni non avessero individuato, con propria legge, quali funzioni siano mantenute ad esse e quali invece siano delegate agli enti locali¹³.

Nell’ambito territoriale di nostra competenza, la Regione Toscana si è attivata prima del 1999, prevedendo, con l’art. 27 comma tre della legge regionale del n. 88 del 1998, il conferimento alle amministrazioni comunali territorialmente competenti, delle funzioni inerenti la gestione del demanio marittimo.

¹² AA.VV., *op. cit.*, p. 28.

¹³ AA.VV., *op. cit.*, p. 79.

Da quanto sopra esposto, sembra emergere che, per buona parte del demanio marittimo, tutti i poteri sostanziali siano stati attribuiti alle Regioni e agli enti locali.

C’è allora da chiedersi che senso abbia ritenere che questa parte importante di beni demaniali “appartengano” ancora allo Stato, quale ente esponenziale della collettività organizzata; e se non, invece, questa appartenenza debba piuttosto ritenersi trasferita agli enti territoriali minori, così come delineati dalla novella costituzionale del 18 Ottobre 2001, n. 3, di riforma del titolo V della Costituzione, laddove, all’art. 118, dopo aver stabilito che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, ne statuisce, per assicurarne l’esercizio unitario, il conferimento a Province, Regioni, Città metropolitane e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Per cui allora potrebbe ritenersi che detto concetto di sussidiarietà sia sinonimo di attribuzione definitiva, sì che anche la titolarità del potere sarebbe ormai passata in testa agli enti minori.

Tale conclusione appare confortata anche da un ulteriore osservazione, sul piano, questa volta, delle competenze legislative e non soltanto amministrative.

La materia “demanio marittimo”, non è compresa fra le materie a legislazione esclusiva dello Stato, previste dall’art. 117 della Costituzione e neppure è inserita tra le materie a legislazione concorrente previste dal terzo comma dello stesso articolo, per cui parrebbe del tutto lecito che una Regione legiferasse in merito disponendo sulle concessioni o sui canoni.

Se così è, se dunque nessun potere sembra più far capo allo Stato, dovrebbe negarsi che lo stesso sia titolare di alcuna situazione giuridica attiva, quale quella dell’appartenenza dei beni del demanio marittimo, devolute invece agli altri enti territoriali¹⁴.

In sostanza, l’appartenenza allo Stato rimarrebbe un mero *flatus vocis*, sicché l’intera problematica andrebbe completamente ripensata.

Per concludere, da quanto sopra detto, emerge come il quadro delle competenze istituzionali nel corpo delle politiche pubbliche di protezione dell’ambiente è oltremodo complesso e tale eccesso di complessità del sistema, e dunque il suo singolare stato di affastellamento e di provvisorietà, è fra le prime cause di inefficacia e inefficienza delle politiche pubbliche di protezione dell’ambiente.

L’organizzazione amministrativa relativa all’ambiente sconta l’impossibilità e difficoltà, tutta italiana, di poter ricostruire, secondo

¹⁴ AA.VV., *op. cit.*, p. 88.

regole e principi di facile rilevazione e applicabilità, un plausibile e ragionevole quadro di competenze, nel quale appaiono chiari i compiti dello Stato, delle Regioni e degli altri enti territoriali¹⁵.

¹⁵ FERRARA, R., FRACCHIA, F., OLIVETTI RASON, N., CROSETTI, A., *Diritto dell’ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 74.

Capitolo quinto

MARINA DI CARRARA: IL DIVIETO DI BALNEAZIONE ALLA FOCE DELLA FOSSA MAESTRA

Dopo aver analizzato la disciplina delle acque di balneazione e le competenze in tema di gestione del demanio marittimo, si ritiene opportuno ora soffermarci sul caso concreto di divieto di balneazione che ha promosso il mio interesse verso il tema oggetto di questo nostro lavoro.

Il giorno 2 giugno 1997 il titolare dello stabilimento balneare Principe sito in Marina di Carrara, si vide collocare nel tratto di spiaggia in sua concessione un cartello recante la scritta “divieto permanente di balneazione”, preceduto dalla notifica dell’ordinanza emanata in data 6 maggio dall’allora sindaco di Carrara Fazzi Contigli, recante le coordinate geografiche del punto dove apporre il cartello e come motivo le scarse condizioni igienico - sanitarie dell’acqua.

Dal 1997 ad oggi, regolarmente, ogni anno viene emanata dal sindaco del Comune di Carrara, la solita ordinanza di divieto di balneazione,

mentre nessun provvedimento a tutela delle acque marine è stato preso, né alcun interesse manifestato in tal senso.

La gestione del demanio marittimo di marina di Carrara a fini turistico - balneari appartiene, come si è già accennato in precedenza in base all'art. 59 del D.P.R. 616/1977 e all'art. 6 del D.L. 400/1993 convertito in L. 494/1993, alla Regione Toscana che, con la propria legge 88/1998, ne ha delegato ai Comuni l'esercizio.

Dunque la Regione Toscana e il Comune di Carrara sono insieme titolari sia del potere di decidere sulla destinazione e sull'uso dell'intero arenile comunale, sia del potere di rilasciare concessioni per fini turistico – balneari, sia del potere di classificare e delimitare le acque destinate alla balneazione e definire quelle vietate, sia, occorre non dimenticarlo, del potere – dovere di agire secondo le disposizioni di legge per mitigare e infine eliminare le cause di tale divieto.

Orbene Regione e Comune hanno esercitato ed esercitano quei poteri, senza porre in essere alcun collegamento fra decisioni e provvedimenti relativi¹.

¹ In particolare, è da sottolineare che, con la sub – delega delle funzioni ai Comuni, si è attuata una competenza piena a questi ultimi, essendo i medesimi divenuti titolari del potere concessorio e della disciplina d'uso del demanio marittimo e delle zone di mare ad esso adiacenti.

Ciò si è concretizzato nell’emanazione di due provvedimenti, quello di concessione balneare e quello di divieto di balneazione che sono tra loro incompatibili e contraddittori, tutto ciò a danno del concessionario oggettivamente sfavorito rispetto a tutti gli altri concessionari che anzi si avvantaggiano di ciò.

Quindi da un lato il concessionario deve adempiere agli obblighi posti dalla concessione, tra cui quello di pagare il canone e paradossalmente quello di non inquinare, mentre dall’altro non può esercitare l’attività principale prevista dalla concessione stessa.

In conseguenza di ciò il Bagno Principe ha visto dapprima diminuire poi crollare gli incassi e negarsi la richiesta di riduzione del canone demaniale.

Questo perché gli amministratori incaricati della pratica, hanno ritenuto che un divieto permanente di balneazione non sia un evento così importante da comportare una riduzione dell’utilizzo della concessione, come riferito dal comma 251 dell’art. 1 della L. 296/2006 Legge Finanziaria 2007 lettera C, che prevede la riduzione dei canoni nella misura del 50% in “presenza di eventi dannosi di eccezionale gravità che comportino una minore utilizzazione dei beni oggetto della concessione Demaniale Marittima”.

Questo perché gli amministratori obiettono che il divieto riguarda il mare ed è quindi escluso dalla concessione, dimenticando che si tratta di una concessione di stabilimento balneare².

Da segnalare poi, alcuni aspetti discutibili delle ordinanze sindacali di divieto di balneazione emanate dal Comune di Carrara.

Innanzitutto tale divieto viene posto *in loco* a seguito di ordinanza del sindaco.

Costui rappresenta l'ente comunale ed esercita essenzialmente poteri di indirizzo e coordinamento in tutta una serie di settori, ad esempio quello urbanistico, commerciale e sanitario³, per cui la tutela della salute dei cittadini – bagnanti tramite l'emanazione delle ordinanze di divieto di balneazione, è in perfetta sintonia con quelli che sono i suoi compiti, ma a questo punto diventa fondamentale l'individuazione dei limiti e della natura delle ordinanze contingibili ed urgenti, come quest'ultima.

² A conferma di ciò si fa riferimento alla sentenza della Cassazione Civile sez. II 7 Marzo 1975, n. 848 secondo cui “il concessionario di un tratto di lido o di spiaggia del demanio marittimo allo scopo di consentirvi l'istallazione e l'esercizio di uno stabilimento balneare marino aperto al pubblico è titolare di un diritto soggettivo a che le acque dello specchio di mare immediatamente antistante la concessione non vengano inquinate così da renderle inutilizzabili o meno utilizzabili per la balneazione e può chiedere, in caso di inquinamento, il risarcimento del danno”.

³ ITALIA, V., *Diritto amministrativo*, Milano, 2002, p. 86.

Queste sono emanate per situazioni improvvise, non prevedibili, rispetto alle quali è assolutamente necessario intervenire e che si caratterizzano da altri atti amministrativi perché il contenuto non è prestabilito da una norma, ma determinato dal soggetto agente; si tratta quindi di ordini provvisori, destinati ad affrontare una situazione, grave ed imprevista, che bisogna urgentemente risolvere. Quindi non è legittimo disciplinare con ordinanze d'urgenza situazioni che, pur se gravi, sono costanti, previste, permanenti nel tempo, per le quali sono previsti altri strumenti giuridici, tra cui i regolamenti⁴.

Detto questo e rapportandolo al nostro caso, si nota che solo la prima ordinanza di divieto permanente di balneazione emanata dal Sindaco del Comune di Carrara nel 1997 rispecchia tutto ciò, mentre le successive, fino all'ultima del 2007, basandosi su una situazione costante, ciclica, permanente, sarebbero da ritenersi illegittime.

Vi è da rilevare inoltre l'incompetenza dell'organo che emana dette ordinanze.

Inizialmente la competenza era del sindaco.

Successivamente, in base all'art. 107 comma 5 del D.lgs. 267/2000 e all'art. 4 del D.lgs. 165/2001, la competenza per tale provvedimento

⁴ ITALIA, V., op. cit., p. 185.

non è più del sindaco ma del dirigente di settore, non trattandosi né di un atto politico né di un atto emanato a seguito di una situazione di necessità ed urgenza, ma dell'atto conclusivo di un procedimento che muove dalla Regione e si riferisce al Comune di Carrara per la delimitazione oggetto del divieto.

L'altro aspetto discutibile di questa vicenda deriva dal fatto che le ordinanze di divieto impongono, ai titolari di concessione demaniale, l'obbligo di conservazione e custodia dei cartelli di divieto di balneazione e della tempestiva comunicazione al comando di Polizia municipale di eventuali danneggiamenti o rimozioni, tutto ciò in assenza di precise norme di legge.

Parlando di divieti permanenti di balneazione, risulta interessante notare come il termine "permanente" sia stato utilizzato per la prima volta solo nella recente direttiva 2006/7 dell'Unione Europea.

Prima il termine non era citato in nessun testo legislativo.

L'art. 7 del D.P.R. 8 Giugno 1982 n. 470, così come modificato dall'art 18 della legge comunitaria 422/2000, stabilisce che quando per due stagioni balneari consecutive, i risultati dei campioni routinari prelevati in uno stesso punto, dimostrino per entrambi i periodi la non

idoneità alla balneazione, la zona interessata dovrà essere vietata ad essa, senza dire però se in modo temporaneo o permanente.

Forse spetta all'interprete capire che la norma in questione si riferisce ai divieti permanenti e non a quelli temporanei, dal momento che laddove il legislatore ha voluto fare riferimento a quest'ultimi, si veda il paragrafo 8 dell'art 6 del citato D.P.R., lo ha fatto espressamente.

Ma interpretazioni come questa, che lasciano all'interprete si margine discrezionale, sono alquanto rischiose e comunque criticabili, in palese violazione del principio di determinatezza della norma.

Più precisa è invece la direttiva 2006/7 dell'Unione Europea, che all'art. 5 paragrafo 4 lettera B, stabilisce che qualora le acque di balneazione siano classificate di qualità scarsa per cinque anni consecutivi, sia disposto il divieto permanente di balneazione o comunque un avviso che sconsigli permanentemente la balneazione.

Comunque, ad eccezione dei divieti permanenti individuati a seguito della circolare ministeriale 27/1988 per motivi indipendenti da inquinamento come porti, servitù militari, colonie penali tra cui l'isola di Gorgonia in Toscana dal 1995 o riserve naturalistiche integrali come l'isola di Montecristo e l'isola di Pianosa dal 1998, quelli per condizioni igienico – sanitarie si fanno risalire al D.P.R. n. 470/1982.

Ovviamente mentre per i primi nessuna misura di risanamento può essere presa, per quanto riguarda i secondi, qualcosa si può o meglio si deve fare in quanto, dapprima l'art. 9 del D.lgs. n. 152/1999, poi l'art. 83 del T.U. in materia ambientale del 3 Aprile 2006, n. 152, abrogante il precedente, impongono alle regioni, per le acque che ancora non sono idonee alla balneazione ai sensi del D.P.R. n. 470/1982, di darne comunicazione al Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio con periodicità annuale prima dell'inizio della stagione balneare, apportando informazioni relative alla cause della non balneabilità ed alle misure che intendono adottare secondo le modalità indicate dall'art. 75 comma sesto del T.U. n. 152/2006, cioè favorendo l'attiva partecipazione di tutte le parti interessate in particolare in sede di elaborazione, revisione e aggiornamento dei piani di tutela delle acque previsti dall'art. 121 del citato T.U..

Tali piani, diversi dai piani di risanamento previsti dalla legge Merli e non più piani stralcio del Piano di Bacino, sono ora specifici piani di settore che assicurano una tutela di tipo preventivo e contengono, oltre agli interventi volti a garantire il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di cui alla parte terza del T.U. riguardanti la tutela e il risanamento del suolo e sottosuolo, il

risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto e la messa in sicurezza delle situazioni a rischio, si occupano anche di prevedere le misure necessarie alla tutela quantitativa e qualitativa del sistema idrico tra cui in particolare l'individuazione degli obiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione, l'elenco dei corpi idrici e delle aree richiedenti misure specifiche di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento e infine interventi di bonifica degli stessi corpi idrici.

In base a ciò è richiesto alle regioni di comunicare al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio le misure necessarie per la rimozione dei divieti.

La Regione Toscana, prima dell'inizio della stagione balneare, fa il punto della situazione sui lavori eseguiti e su quelli programmati, affidando contemporaneamente ai dipartimenti A.R.P.A.T. competenti per territorio, la verifica delle condizioni igienico – sanitarie delle acque.

Quando un punto viene vietato alla balneazione in modo permanente, ovviamente forzando quanto disposto dall'art. 7 del D.P.R. 470/1982 come modificato dall'art. 18 della legge comunitaria n. 422/2000, questo cessa di essere punto di campionamento.

Contemporaneamente vengono posizionati due punti di campionamento agli estremi della zona inquinata e questa, viene lasciata a se stessa o meglio a programmi di risanamento volti a rimuovere le cause dell'inquinamento, senza più l'obbligo di campionamenti poiché zona chiusa.

Fatto è che negli ultimi anni, a seguito dell' opera di sensibilizzazione della Regione Toscana verso le amministrazioni locali, diversi divieti sono stati rimossi, si vedano ad esempio i tratti vietati riaperti presso le foci del fiume Serchio, del Fosso della Madonna, del Fosso Nuovo, del Rio Maggiore mentre altri hanno subito una riduzione dell'estensione, tra cui il fiume Ombrone⁵.

Come si può ben notare si tratta di divieti permanenti posti presso le foci dei fiumi, infatti ciò fu previsto dal Decreto 29 Gennaio 1992 pubblicato in Gazzetta Ufficiale 2/8/1992 n. 32, recante aggiornamento delle norme tecniche di cui all'allegato 2 del D.P.R. 470/1982, emanato dal Ministero della Sanità di concerto col Ministero dell'Ambiente.

Tale decreto, composto da un solo articolo, stabilisce che quando le acque di balneazione sono interessate da immissioni (fiumi, torrenti, fossi, canali, collettori di scarico etc...), qualsiasi ne sia l'andamento

⁵ IOZZELLI, M., *Le acque di balneazione*, Lido di Camaiore, 2002, p. 79 e ss..

(continuo o discontinuo), la natura (civile, industriale, agricola, mista) e la portata, è necessario, di norma, provvedere alla delimitazione del tratto di costa da vietare alla balneazione, fissando poi due punti ai limiti della zona inquinata e, dopo aver accertato che tali immissioni non determinano condizioni di divieto, dovrà essere fissato un punto allo sbocco dell'immissione.

Una legge che non pone alcuna distinzione tra corsi d'acqua, che non si interessa del fatto che d'estate la maggior parte di questi va in secca, che tratta l'inquinamento causato da diverse fonti come una cosa sola.

Una legge troppo generale, troppo vaga, di tutela estrema ed eccessivamente punitiva, in quanto a pagarne le conseguenze non sono mai i pubblici poteri, ma solo i cittadini, compresi quelli che in quei tratti di spiaggia ci lavorano.

Negli anni seguenti a questo decreto è nato il divieto permanente di balneazione a marina di Carrara, riguardante la zona foce torrente Parmignola – 50 metri a levante foce Fossa Maestra, per un'estensione totale di 200 metri comprendente i tratti di spiaggia in concessione al Camping Carrara e allo stabilimento balneare Bagno Principe.

Tale tratto è sempre stato oggetto di divieto di balneazione per motivi igienico – sanitari però di tipo temporaneo, anche se di fatto la

periodicità e sistematicità con cui regolarmente ogni stagione, dagli anni '70 al 1997, veniva posto, lo rendevano di fatto di tipo permanente.

Comunque nel 1996 i punti n. 320 foce Parmignola e n. 321 foce Fossa Maestra, sballarono, per alcuni parametri, le analisi e nel 1997 furono cancellati dall'anagrafe ministeriale in quanto zone vietate in modo permanente alla balneazione e fu creato contestualmente un nuovo punto e precisamente il n. 431 denominato confine Principe - Roby.

Da allora nulla è cambiato, nessun provvedimento di tutela dei corsi d'acqua e di riduzione dell'inquinamento, previsto prima dall'art. 9 del D.lgs. n. 152/1999 poi dall'art. 83 del T.U. del 2006 n. 152, è mai stato preso.

L'opera di sensibilizzazione della Regione Toscana, che ben era riuscita in altre province e comuni, a Carrara si è scontrata con un muro di negligenza e di dispotismo politico.

Da un lato il comune afferma di non avere fondi sufficienti per eliminare l'inquinamento da un canale di bonifica come la Fossa Maestra lungo non più di 7 - 8 chilometri, dall'altro la Regione non finanzia alcun progetto.

Entrambe quindi sfruttano le scappatoie offerte dalla legge e la situazione rimane tale anno dopo anno, con da una parte i titolari di attività in quella zona, in ginocchio e dall'altra i cittadini che si vedono calpestare i loro diritti non potendo usufruire di un tratto di spiaggia.

Ma la situazione non è migliore neppure nei limitrofi comuni di Massa e Montignoso.

Massa conta ben tre divieti permanenti in corrispondenza dello sbocco a mare dei fiumi Brugiano, Frigido e Magliano; Montignoso risponde con un solo divieto alla foce del Torrente Versilia.

Dal momento che non vi sono leggi che stabiliscono le modalità di apposizione dei cartelli, queste variano da comune a comune: mentre a Massa arriva il paletto di legno, molto piccolo, quasi timido e posizionato sugli scogli, praticamente invisibile, a Carrara arriva il blocco di cemento con palo e cartello in alluminio.

Nonostante il D.P.R. 470/1982, con successive modifiche e integrazioni, sia una normativa nazionale e che dovrebbe quindi trovare uguale applicazione su tutto il territorio nazionale, nella realtà non è così.

Per esempio la provincia di Massa – Carrara, su 13.6 chilometri di costa, dai quali deve essere tolta la zona portuale, conta ben quattro divieti permanenti a causa dell'inquinamento, mentre la provincia di Lucca, nonostante si estenda per ben 23 chilometri e nonostante l'elevato carico turistico, risulta priva di divieti, forse a causa del pregio di località turistiche come Forte dei Marmi o Viareggio, forse a causa della particolare conformità dei corpi idrici che permettono un naturale abbattimento dell'inquinamento, ma è e resta una situazione anomala.

Ancora più strana è la situazione del Torrente Parmignola, torrente che largo pochi metri, segna il naturale confine tra la Liguria e la Toscana.

A ponente di questo, in Liguria, l'acqua è cristallina, idonea mentre a levante e cioè in Toscana, c'è il divieto permanente di balneazione.

Com'è possibile ciò?

Forse ci si dovrebbe addentrare in un terreno, che ci sembra comunque pericoloso, sulla diversa operatività delle A.R.P.A.T. e sulla diversa attività dei Comuni, che, a seconda della Regione in cui operano, tutelano l'ambiente in modo diverso.

Di fondamentale importanza la tutela della salute dei cittadini, ma riteniamo di fondamentale importanza anche la tutela dell'ambiente.

Allora ci si chiede se il mare, che è un bene dello Stato, viene inquinato e, nel caso di Marina di Carrara ciò accade per una mancata attuazione da parte del Comune della normativa sugli scarichi, lo stesso Comune che dovrebbe tutelare l'ambiente e farlo rispettare, perché deve essere un privato cittadino, vittima di questa situazione e non lo Stato stesso, a ricorrere contro il Comune che non tutela adeguatamente i suoi beni?

Significativa e a sostegno di questa nostra tesi, è la sentenza della Corte di Cassazione del 2 Maggio 2007, n. 16575⁶.

L'antefatto è la richiesta di risarcimento avanzata da tale Luigi Paletti, proprietario di un albergo sito in stretta prossimità della spiaggia di Cavo nel Comune di Rio Marina e dal Ministero dell'Ambiente, entrambi costituitisi parti civili, dove il Comune aveva eseguito il ripascimento della spiaggia, consistito nello sversamento sulla stessa di materiale ferroso e sabbie ferrifere.

Il Tribunale monocratico di Livorno, con sentenza del 03/07/2003, affermava la responsabilità penale del Sindaco, degli assessori della giunta comunale e del progettista, in quanto ravvisava che tale lavoro

⁶ Sentenza pubblica sul sito www.altalex.com.

aveva comportato un concreto pregiudizio alla qualità della vita della collettività colà stanziata, nonché un danno irreparabile arrecato alla flora e alla fauna marina.

Considerava legittima la richiesta di risarcimento di danni per equivalente pecuniario ed in via equitativa, avanzata dal Ministero dell’Ambiente, evidenziando l’impossibilità oggettiva di un concreto ripristino dello stato originario dei luoghi.

La Corte d’Appello di Firenze, con sentenza del 29/09/2005, tralasciando qui alcuni particolari, assolveva gli stessi per insussistenza del fatto, ritenendo che gli effetti negativi del rinascimento potevano essere risolti proprio grazie all’ambiente marino che ha certamente un potere di decantazione che conduce all’eliminazione delle conseguenze pregiudizievoli dovute alle immissioni di materiale ferroso.

Avverso tale sentenza hanno proposto ricorso le parti civili, Ministero dell’Ambiente e Luigi Paletti.

Entrambe i ricorsi sono stati accolti dalla Corte di Cassazione.

Tralasciando le motivazioni accolte dalla Suprema Corte per quel che riguarda l’aspetto risarcitorio, ciò che a noi interessa, in collegamento

anche e soprattutto al nostro lavoro specifico, è il riconoscimento nel fatto del danno ambientale.

La Suprema Corte infatti ha ribadito che esso consiste nell'alterazione, deterioramento, distruzione in tutto o in parte dell'ambiente, inteso quale insieme che, pur comprendendo vari beni appartenenti a soggetti pubblici o privati, si distingue ontologicamente da questi e si identifica in una realtà immateriale, ma espressiva di un autonomo valore collettivo, che costituisce, come tale, specifico oggetto di tutela da parte dell'ordinamento(Cassazione civile 9.4.1992, n. 4362).

Ci piace ricordare che il danno ambientale presenta una triplice dimensione: personale, quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente di ogni uomo; sociale, quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la personalità umana; pubblica, quale lesione del diritto – dovere pubblico delle istituzioni centrali e periferiche con specifiche competenze ambientali.

In risposta alla domanda iniziale che ci siamo posti, sul perché spetta ad un privato cittadino e non allo Stato intervenire in difesa dei suoi beni, dopo aver letto la sentenza della Corte di Cassazione del 2 Maggio 2007, n. 16575, capiamo che al privato rimane aperta solo la

strada del risarcimento, trattandosi di una forma di responsabilità di tipo extracontrattuale, connessa a fatti dolosi o colposi, cagionati da un danno ingiusto all'ambiente, dove l'ingiustizia era individuata nella violazione di una disposizione di legge e dove il soggetto titolare del risarcimento era lo Stato.

Il risarcimento spetta dunque ai privati solo ove essi lamentino la lesione di un bene individuale compromesso dal degrado ambientale, sia esso la salute che il diritto di proprietà o altro diritto reale e, questo, è il nostro caso, dove il degrado delle acque di balneazione antistanti lo stabilimento balneare Principe, lede l'immagine, il valore e le potenzialità commerciali dello stesso, ma, fintanto che tale problema continua a non essere visto come danno ambientale, miglioramenti non ce ne saranno.

Capitolo sesto

UN ESEMPIO DI DANNO AMBIENTALE: IL DIVIETO DI BALNEAZIONE

Si ritiene che un divieto permanente di balneazione in cui “permanente” sta per stabile, durevole, fatto per lunga durata, rappresenti un danno ambientale.

Se vi è un divieto di balneazione, nel nostro caso alla foce della Fossa Maestra, significa che nella stessa vi è immissione di elementi inquinanti che alterano la qualità delle acque con danno per l’ambiente acquatico, se poi aggiungiamo “permanente” significa che, tralasciando ora il discorso sulla responsabilità del fatto, questo danno sarà per sempre e, questo, per noi è un danno ambientale.

Il danno ambientale è stato introdotto dalla legge n. 349 del 1986, art. 18.

Il primo comma di tale articolo afferma che: “qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a leggi che comprometta l’ambiente, ad esso arrecando

danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello stato”.

In merito all'applicazione della disciplina generale sul danno a persone o cose, art. 2043, a fattispecie di danno ambientale, la giurisprudenza italiana, sino all'entrata in vigore dell'art. 18 legge 349/1986 e successive regolamentazioni in materia, ha utilizzato la disciplina codicistica, combinandola con gli artt. 9 e 32 della Costituzione in vigore dal 1° Gennaio 1948 sulla tutela del paesaggio e della salute.

In questa fase, a partire dagli anni '70, viene elaborata una nozione generale di ambiente, derivata indirettamente dalla Costituzione con l'art. 9 e una più ampia nozione del diritto alla salute inteso come diritto alla salubrità dell'ambiente, art. 32 della Costituzione.

Cerchiamo di scomporre la fattispecie complessa dell'art 18 nelle sue diverse parti¹.

L'art. 18 introduce la responsabilità per danno configurandola come responsabilità per colpa, “qualsiasi fatto doloso o colposo”; nella materia ambientale, come già avviene a livello nazionale con *lex specialis* applicabili anche a casi di danni ambientali, per il rischio

¹ GIAMPIETRO, F., *La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e giurisprudenza messe a confronto con la direttiva 2004/35/CE e con il T.U. ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, p. 1.

industriale, per gli incidenti nucleari e in materia di inquinamento del mare, dovrebbe valere la regola della responsabilità oggettiva: “se inquinati paghi”, non “se inquinati, paghi solo se hai dimenticato qualche precauzione” e per giunta solo se lo dimostri².

A forme di responsabilità oggettiva per le attività pericolose per l'ambiente, si potrebbe arrivare, oltre che con l'utilizzo dell'art. 2050 del codice civile, relativo alla responsabilità per l'esercizio di attività pericolose, anche attraverso l'applicazione estensiva dell'art. 2051 del codice civile relativo al danno cagionato da cose in custodia.

Con l'art. 2051 le conseguenze sono immediate: infatti, dimostrata l'unione tra evento, danno e dovere di custodia, l'autore del danno deve provare “il caso fortuito” e non “di avere adottato tutte le misure necessarie per evitare il danno”³.

Vi sono anche stati contributi giurisprudenziali che hanno visto il criterio soggettivo di imputazione della responsabilità per danno ambientale posto dall'art. 18, come norma di responsabilità oggettiva e solidale.

Così, ad esempio, Franco Giampietro che afferma che, dopo l'entrata in vigore dell'art. 18 la disciplina tradizionale è stata usata dalla

² GIAMPIETRO, F., *op. cit.*, p. 649.

³ CARAVITA, B., *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2005, p. 383.

giurisprudenza come integrativa di quella speciale, dell'art. 18 appunto, sotto due profili: applicando le disposizioni del codice civile sulla responsabilità oggettiva per attività pericolose e sulla solidarietà tra i corresponsabili dello stesso evento di danno.

In tal modo la norma speciale dell'art. 18 che prevede invece la colpa e la responsabilità di ciascuno per il proprio contributo causale all'evento, è risultata più severa per la sua integrazione con il regime del codice civile⁴.

Altri invece sottolineano l'elemento soggettivo dell'art. 18 richiesto come dolo o colpa, non individuando in esso alcune delle ipotesi di responsabilità oggettiva ravvisabile negli artt. 2050 – 2051, affermando che queste, nel settore ambientale, sono applicabili se espressamente previste da norme speciali⁵.

Continuiamo nella scomposizione dell'art. 18.

Tale articolo prevede che la responsabilità per danno ambientale sussiste quando si ha “violazione di disposizione di legge o di provvedimenti adottati in base a leggi”.

Circa le disposizioni di legge, la cui violazione dà luogo al riconoscimento di danno ambientale, c'è da stabilire se queste siano

⁴ GIAMPIETRO, F., *Il danno ambientale tra l'art. 18 legge 349/1986 e il regime ordinario di c.c.*, in *Giust. civ.* 1996, p. 780.

⁵ LUGARESI, N., *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2005, p. 92.

solo quelle ambientali, oppure qualsiasi atto legislativo o provvedimento su di esso basato.

Se si assume che solo la violazione di norme di tutela ambientale attivi l'azione de qua, ne consegue che il danno ambientale conseguente alla violazione di comandi legislativi generici, non ricadrebbe nella sfera dell'art. 18, con una evidente diversità in ordine alla titolarità del risarcimento che non spetterebbe più solo allo stato, ma anche ad altri soggetti o enti danneggiati e, soprattutto, in ordine al regime della responsabilità.

È difficile capire quale sia la strada più giusta da seguire, ma nell'incertezza è preferibile la tesi che riconduce il danno ambientale alla violazione di qualsiasi disposizione di legge o adottata in base a legge⁶.

Superata l'individuazione del tipo di disposizioni che devono essere violate, rimane il fatto che l'art. 18 prevede la tipizzazione delle ipotesi di danno ambientale.

Ciò significa, da una parte, che la pretesa risarcitoria si somma alla sanzione che quasi tutte le leggi ambientali prevedono; dall'altra, che la mancanza di una clausola generale di ingiustizia del danno, lascerà

⁶ CARAVITA, B., *op. cit.*, p. 389.

privi di tutela ampi settori non ancora coperti da regolamentazione legislativi, per ciò più deboli.

Una tipizzazione implicita di danno ambientale era forse necessaria, infatti se qualsiasi attività umana produce alterazione dell'ambiente con conseguenze non sempre note a priori e se non esiste un luogo predeterminato in cui l'alterazione si trasforma in danno, la mancata unione tra danno ambientale e limiti, standards fissati per legge o in base a legge, potrebbe scatenare la "soggettività" più assoluta nella valutazione dell'esistenza del danno ambientale.

Danno ambientale che non è danno ai singoli individui colpiti dall'evento lesivo, non è il danno provocato all'ente obbligato alla riduzione in pristino, non è una sorta di danno morale.

Il danno ambientale è la lesione, l'alterazione, il danneggiamento del singolo fattore ambientale ed ecologico come aria, acqua, suolo, foreste, clima ecc... dai quali consegue una modifica peggiorativa delle condizioni di equilibrio ecologico dell'ecosistema locale e complessivo.

In sostanza non è sufficiente far valere il superamento degli standards perché si abbia risarcimento, ma occorre provare un danno nel suo accadimento storico e nella sua consistenza materiale.

Ancora, si hanno dubbi per quel che riguarda i soggetti che attraverso l'articolo 18 possono iniziare l'azione per danno ambientale: mentre il titolare del risarcimento è solo lo Stato, l'azione può essere iniziata dallo Stato o dagli enti territoriali, con conseguente esclusione della possibilità di intraprendere azioni collettive per danno all'ambiente.

Quindi, formulato il danno ambientale come nozione autonoma, accentrata nello stato la titolarità del risarcimento, la scelta dell'iniziativa doveva muoversi in due direzioni: o l'iniziativa diffusa o in capo ad un organo imparziale.

Avere affidato l'iniziativa dell'azione solo agli organi rappresentativi, appare un errore.

Uno, perché spesso sono proprio lo Stato e gli enti territoriali i peggiori responsabili della distruzione dell'ambiente, quindi non agirebbero contro se stessi, anche se si può sperare che nella pluralità degli enti, qualcuno tra questi, superi l'inerzia dell'ente responsabile, ma soprattutto perché significa assoggettare l'azione per danno ambientale all'opzione politica.

Avere attribuito il potere di iniziativa agli enti rappresentativi esclude il carattere obbligatorio dell'azione la cui introduzione è quindi discrezionale.

Ad escludere definitivamente ogni azione tendente a considerare “obbligatoria” l’azione per danno ambientale da parte degli enti locali territoriali, e quindi sanzionabile l’omissione, c’è il fatto che essa è attribuita anche allo Stato ed è illogico che questo nomini un commissario *ad acta* per compiere a nome del Comune, della Provincia o della Regione, un’attività che può compiere in proprio.

Il titolare del risarcimento per danno ambientale è lo Stato e già questo può non essere corretto in quanto lo Stato non è titolare di diritti sull’ambiente, bensì di potestà; inoltre un danno ambientale può interessare anche aree più piccole che l’intera nazione.

L’articolo 18 sembra presupporre che l’imputazione del bene ambientale debba essere nazionale, quindi in capo allo stato – collettività e ciò disincentiva gli enti territoriali ad intraprendere un’azione i cui utili tornerebbero allo stato e non alla comunità locale⁷.

Per quanto concerne la liquidazione del danno, vi sono due possibili ipotesi: uno, che sia possibile una precisa quantificazione del danno; due, che ciò non sia possibile, per cui si procede a una determinazione equitativa utilizzando parametri come gravità della colpa individuale, costo necessario per il ripristino, profitto conseguito dal trasgressore.

⁷ CARAVITA, B., *op. cit.*, p. 391.

Il costo necessario per il ripristino rientra nei danni economicamente valutabili, mentre gli altri due parametri, che fanno riferimento all'elemento soggettivo e ai vantaggi ottenuti in conseguenza del comportamento lesivo, avvicinano la fattispecie ad uno schema penalistico.

Si hanno per ciò due ipotesi completamente diverse, la cui applicazione deriva da profili esterni alla condotta, perché, qualora la quantificazione sia possibile, si segue uno schema ordinario e non si procede alla "soggettivizzazione" della sanzione.

In entrambe le ipotesi, in caso di concorso, sussiste comunque una responsabilità individuale e non solidale (art. 18, comma 7) e questa costituisce una minore garanzia per il destinatario del risarcimento.

La scelta del legislatore può essere più giustificabile nell'ipotesi di danno quantificabile in base ad aspetti anche soggettivi, ma meno in caso di possibile e precisa quantificazione del danno; forse si è voluto limitare la differenziazione fra le due ipotesi.

Più comprensibile, quando possibile, la facoltà del giudice di imporre il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile (art. 18, comma 8), che si pone come applicazione dei principi, ecco

l'importanza di questi, di “chi inquina paga” e di “correzione alla fonte” dei danni causati all'ambiente.

Il ripristino dei luoghi è la sanzione primaria del diritto dell'ambiente.

È la “possibilità” che crea qualche problema.

Talvolta questa è materialmente possibile ma a costi eccessivi, quindi, quando il costo è sproporzionato rispetto agli interessi in ballo, si può arrivare ad una esclusione del ripristino⁸.

Come si è visto, molti sono i problemi interpretativi dell'art. 18, da alcuni definito talmente brutto da essere tentati di chiederne l'abrogazione e con un carattere così residuale, che nei quindici anni di vigenza della legge, sono state intraprese pochissime azioni per danno ambientale⁹.

Alla figura generale di danno ambientale si accompagnano poi fattispecie speciali che hanno struttura analoga, ma si differenziano per alcuni profili.

Per quel che riguarda la tutela del suolo e delle acque, le due figure speciali che sopravvivono dopo l'art. 18 legge 349/1986, sono l'art. 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 in materia di rifiuti e

⁸ LUGARESI, N., *op. cit.*, p. 91.

⁹ CARAVITA, B., *op. cit.*, p. 396.

l'art. 58 decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 in materia di tutela delle acque dall'inquinamento¹⁰.

L'art. 17 ha un campo di applicazione molto più esteso dell'art. 18; intanto sotto il profilo oggettivo, l'art. 17 identifica limiti massimi di contaminazione delle componenti naturali e ambientali; il superamento o il pericolo di superamento determina a carico del responsabile obblighi di denuncia del fatto all'autorità competente e di adozione di misure di messa in sicurezza d'emergenza e predisposizione di piani per riportare il sito entro i limiti di accettabilità prescritti, rigorosamente sotto il controllo dell'autorità pubblica competente; prevede oltre al danno ambientale, il pericolo di danno.

Infine sotto il profilo soggettivo, non prevede colpa o dolo come l'art. 18, ma basta il nesso causale tra condotta positiva o omissiva del responsabile ed evento di superamento dei limiti¹¹.

L'art. 58, comma 3, decreto legislativo 1999, n. 152, prevede un'altra figura di danno ambientale, che identifica come comportamento omissivo o commissivo in violazione del decreto stesso che abbia provocato un danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e alle altre

¹⁰ POZZO, B., *Il danno ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, p. 732.

¹¹ CARAVITA, B., *op. cit.*, p. 397.

risorse ambientali, che comporta al responsabile l'obbligo di procedere a proprie spese al ripristino delle aree inquinate.

A rafforzare il meccanismo di tutela preventiva si pone la minaccia della sanzione penale che grava su chi non si attivi spontaneamente per rimediare all'evento di danno o pericolo.

Nell'ipotesi in cui non sia possibile la bonifica o il ripristino ambientale, l'art. 58 introduce un criterio presuntivo che fissa l'ammontare del risarcimento in una somma non inferiore all'importo della sanzione pecuniaria amministrativa, ovvero alla sanzione penale in concreto erogata.

Pertanto l'art. 58, nelle forme di risarcimento prescritte dall'art. 18, privilegia l'intervento di ripristino e lascia al giudice il compito di verificare se sia possibile una quantificazione del danno residuo, altrimenti determinabile in via presuntiva.

La normativa descritta mostra come la normativa speciale sul danno ambientale segua percorsi diversi rispetto alla disciplina generale, risultando a volte più innovativa ed altre più compressa negli schemi dell'art. 18.

Attualmente la materia ambientale è regolata dal Testo Unico ambientale, decreto legislativo 152/2006.

L'art. 300 definisce il danno ambientale come qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto e indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima.

L'art. 301 mira ad assicurare un elevato livello di protezione per la salute umana e per l'ambiente, anche in caso di pericolo potenziale, basandosi sulla necessità di attuare tutte le azioni volte ad evitare l'emissione nell'ambiente di forme di inquinamento, ispirandosi al principio di prevenzione.

In caso di danno ambientale, con l'art. 305, l'operatore ha l'obbligo di comunicazione e con l'art. 306 ha l'obbligo di determinare le misure di ripristino, sostenendo i costi delle iniziative statali di prevenzione e di ripristino ambientale adottate (art. 308).

Con l'art. 309 rubricato richiesta di intervento statale, chiunque, cioè Regioni, Province ed enti locali, ma anche persone fisiche giuridiche, possono, in caso di danno ambientale reale o temuto, presentare denuncia direttamente al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

L'azione risarcitoria poi spetta al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio che agisce, anche esercitando l'azione civile in sede

penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale (art. 311).

Tralasciando nello specifico il danno ambientale, si può dire che il Testo Unico ambientale è stato da autorevoli autori più criticato che apprezzato.

Così, ad esempio, C. Rapisarda Sasson, che escludendo il principio di precauzione, art. 301, lo ritiene un chiaro ritorno al passato; M. G. Casentino vede nella nuova disciplina un aumento della conflittualità tra Stato e Regioni ed infine, per tornare al tema da noi affrontato, il dottor A. Quaranta, in tema di difesa del suolo e di tutela delle acque dall'inquinamento, afferma che una prima analisi del T.U.A. evidenzia diverse incongruenze e problematiche che rischiano di non realizzare l'auspicato riordino della materia ambientale.

Conclusioni

La curiosità di capire il perché del divieto di balneazione posto sull'arenile di Marina di Carrara, che è poi il motivo che ci ha spinto ad intraprendere questo lavoro, alla fine è stata soddisfatta solo in parte, lasciandoci una serie di dubbi e accenti polemici.

Solo alcune delle domande che ci siamo posti hanno trovato risposta.

La normativa analizzata e cioè il D.P.R. 470/1982 con le successive modifiche, dietro un'apparente precisione e logicità, mostra tutta una serie di contraddizioni.

Innanzitutto, come abbiamo evidenziato nello sviluppo della tesi, il termine "permanente" non compare, per cui non siamo riusciti a capire la base giuridica di un simile provvedimento di balneazione.

Esso è previsto solo nella direttiva del 2006, che però deve ancora trovare applicazione nel nostro ordinamento.

Circa la distinzione fra diritto alla salute e diritto all'ambiente, due valori che talvolta vengono posti in contrapposizione, o che comunque vengono presentati tra loro separati, nel caso di specie si è insistito più sul diritto alla salute dei cittadini che sulla tutela ambientale, con

l'effetto che i miglioramenti ambientali non sono stati oggetto di interventi efficaci da parte degli amministratori locali.

Gli strumenti di tutela per chi opera in strutture sulle quali ricade l'azione limitativa della balneazione, sono ridotti.

Nel nuovo panorama normativo, anche l'istituto del danno ambientale è di scarsa efficacia.

Rimane la possibilità, non certo agevole, del privato di procedere per ottenere il risarcimento dei danni nei confronti del soggetto ritenuto responsabile della situazione di danno ambientale.

RISORSE INTERNET

REPERIMENTO NORME GENERALI E AMBIENTALI

www.normeinrete.it

www.minambiente.it

www.altalex.com

www.parlamento.it

ISTITUZIONI COMUNITARIE ED EUROPEE

www.europa.eu.int

www.europarl.eu.int

ISTITUZIONI NAZIONALI

www.ministerosalute.it

www.sisanet.anpa.it

www.minambiente.it

www.arpat-toscana.it

www.regione-toscana.it

PORTALI

www.ambiente.it

www.ambientediritto.it

www.dirittoambiente.com

NORMATIVA

NORMATIVA COMUNITARIA

Direttiva 76/160/CEE dell'8 Dicembre 1975, *concernente la qualità delle acque di balneazione*

Direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000, *concernente un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque*

Direttiva 2006/7/CE del 15 febbraio 2006, *concernente la qualità delle acque di balneazione e che abroga la direttiva 76/160/CEE*

NORMATIVA NAZIONALE

Legge 10 Maggio 1976, n. 319 (*Norme per la difesa delle acque dall'inquinamento*)

D.P.R. 8 Giugno 1982, n. 470 (*Attuazione della direttiva CEE 76/160 relativa alla qualità delle acque di balneazione*)

Legge 31 Dicembre 1982, n. 979 (*Disposizioni per la difesa del mare*)

Decreto 29 Gennaio 1992 (*Aggiornamento delle norme tecniche di cui all'allegato 2 del D.P.R. 470/1982*) in G.U. 2/8/1992, n. 32

D.L. 13 Aprile 1993, n. 109 (*Modifiche al D.P.R. 470/1982*)
convertito in legge dalla legge 12 Giugno 1993, n. 185

Legge 18 Aprile 1995, n. 66 (*Istituzione dell’Agenzia Regionale per la protezione ambientale della Toscana*)

D.lgs. 11 Maggio 1999, n. 152 (*Disposizioni sulla tutela delle acque dall’inquinamento*)

Legge 29 Dicembre 2000, n. 422 (*Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alla Comunità europea – Legge Comunitaria 2000*)

D.L. 31 Marzo 2003, n. 51 (*Modifiche alla normativa in materia di qualità delle acque di balneazione*) convertito in legge dalla legge 30 Maggio 2003, n. 121

D.lgs. 3 Aprile 2006, n. 152 (*Concernente norme in materia ambientale e che abroga il D.lgs. 152/1999*)

D.lgs. 11 Luglio 2007, n. 94 (*Attuazione della direttiva 2006/7/CE concernente la gestione delle acque di balneazione, nella parte relativa all’ossigeno disciolto*)

BIBLIOGRAFIA

AIROLDI, A., *La politica comunitaria dell'ambiente*, in *Il diritto della Regione* 2000, p. 227

ALBAMONTE, A., *Sistema penale ed ambiente*, Padova, 1989

AVANZI, S., *Demanio e ambiente*, Padova, 2000

AVANZI, S., *Il nuovo demanio*, Padova, 2000

BALDASSARRE, A., *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989

BATTARINO, G., *Ispezioni, controlli e sanzioni*, in *Riv. giur. ambiente* 2000, p. 963

BRAMBILLA, P., MAESTRONI, A., *La tutela integrata delle acque: obiettivi di qualità, misure di risanamento e regolamentazione degli usi idrici*, in *Riv. giur. ambiente* 2000, p. 883

BUTTI, L., *La disciplina dell'inquinamento idrico tra fonti comunitarie, statali e regionali*, in *Il diritto delle Regioni* 1995, p. 619

CARAVITA, B., *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, in *Riv. giur. ambiente* 1991, p. 207

CARAVITA, B., *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Milano, 2005

CASANOVA, M., *La legge sulla tutela del mare e le riserve marine: alcuni spunti critici*, in *Quad. regionali* 1983, p. 407

CECCHETTI, M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000

COCCO, G., *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv. giur. ambiente* 1999, p. 1

COGLIANDRO, G., *La politica comunitaria*, in *Riv. it. Dir. pubblico comunitario*, 1992, p. 1437

CORDINI, G., *Tutela dell'ambiente nel diritto delle comunità europee*, in *Dig. disc. pubbl.* 1991, appendice VII, p. 665

DE CESARIS, A. L., *Scarichi di acque reflue: nuove definizioni*, in *Riv. giur. ambiente* 2000, p. 919

DELL'ANNO, P., *Manuale di diritto dell'ambiente*, Padova, 2003

DELL'ANNO, P., *Il danno ambientale e i criteri di imputazione della responsabilità*, in *Riv. giur. ambiente* 2000, p. 1

FERRARA, R., FRACCHIA, F., OLIVETTI RASON, N., CROSETTI, A., *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2007

FRANCANZANI, M. M., *L'ambiente: tra tutela e necessario profitto nel decreto legislativo 152/2006*, in *Riv. giur. ambiente* 2007, p. 187

GARABELLO, R., *Le novità del trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria*, in *Riv. giur. ambiente* 1999, p. 151

GIAMPIETRO, F., *La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e giurisprudenza messe a confronto con la direttiva 2004/35/CE e con il T.U. ambientale*, in *Riv. giur. ambiente* 2006, p. 19

GIAMPIETRO, F., *Commento al testo unico ambientale*, Ipsoa, Milano, 2007

GIANNINI, M. S., *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1973, p. 15

GRATANI, A., *La tutela delle acque nell'unione europea: un confronto tra gli stati membri*, in *Riv. giur. ambiente* 2000, p. 135

IOZZELLI, M., *Le acque di balneazione*, Centro stampa 2p, Lido di Camaiore, 2002, (a cura di Regione Toscana in collaborazione con A.R.P.A.T.).

IOZZELLI, M., MELLEY, A., *Studio sperimentale sulla nuova direttiva europea per le acque di balneazione*, Centro stampa 2p, Firenze, 2004.

ITALIA, V., *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 129

LANDI, G., *L'ambiente nel diritto comunitario*, in *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001, p. 49

LOMBARDI, P., *I profili giuridici della nozione di ambiente: aspetti problematici*, in *Foro amministrativo* 2002, p. 764

LUCARELLI, A., *Il diritto dell'ambiente nella riforma costituzionale tra unità e pluralismo*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2002, p. 332.

LUGARESI, N., *Diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2005

MAESTRONI, A., *Demanio marittimo: tutela delle coste e diritti di uso collettivo*, in *Riv. giur. ambiente* 2003, p. 963

MELLEY, A., IOZZELLI, M., *Rapporto sullo stato delle acque in Toscana*, Centro Stampa 2p, Firenze, 2001

MELLEY, A., IOZZELLI, M., *Controllo e tutela delle acque costiere in Toscana*, Centro Stampa 2p, Firenze, 2002

MERUSI, F., *Commento all'art. 9 Cost.*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna – Roma, 1975, p. 434

MONTINI, M., *L'ambiente nel diritto internazionale*, in *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001, p. 4

PEPE, V., *Etica e diritto nel rapporto tra l'uomo e l'ambiente*, in *Politica e legislazione ambientale* 1996, p. 216

POSTIGLIONE, A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1985, p. 32

POZZO, B., *Il danno ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, p. 732

QUARANTA, A., *Il riordino disarticolato della disciplina a tutela delle acque*, in *Commento al Testo Unico ambientale*, IPSOA, 2006, p. 70 e ss.

SALVI, C., *La tutela dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?* in *Giur. It.*, 1980, p. 860

SCOCA, F. G., *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, in *Quad. reg.*, 1989, p. 532

SPANTIGATI, F., *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente* 1999, p. 221

URBANI, P., *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. giur. ambiente* 2001, vol. I, p. 199

RECCHIA, G., *La tutela dell'ambiente in Italia: dai principi comunitari alle discipline nazionali di settore*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2001, p. 40 e ss..

RONCELLI, P., *Le competenze amministrative nel nuovo regime regolamentare*, in *Riv. giur. ambiente* 2000, p. 907

ROVITO, C., *Le acque di balneazione: una risorsa fondamentale per il nostro paese*, in www.dirittoambiente.com

VIVANI, C., *Il danno ambientale*, Padova, 2000