



Procura della Repubblica
presso il Tribunale di TERAMO

L'impatto dei cambiamenti climatici sulle norme in tema di urbanizzazione: riflessioni tra presente e futuro

Dott. Stefano Giovagnoni
Sostituto Procuratore della Repubblica di Teramo



I contenuti della presentazione

1. La specificità del pool di magistrati per i reati ambientali
2. Codice penale e leggi speciali in tutela dell'ambiente e del territorio
3. Statistiche dei reati in materia ambientale/edilizia nel territorio della Provincia di Teramo
 - 3.1 Definizione dell'ambiente come bene giuridico
4. Suolo libero consumato
5. Correlazione tra cambiamenti climatici e protezione ambiente con la pianificazione territoriale
 - 5.1 Il concetto di sviluppo sostenibile – Corte Internazionale di Giustizia –
 - 5.2 Istituti della VAS e della VIA
6. Esempi
7. Conclusioni



1. La specificità del pool di magistrati per i reati ambientali

Il pool (Gruppo 1) di magistrati si occupa, in particolare, di reati riguardanti:

- *Edilizia e Ambiente*
- *Beni culturali e ambientali*
- *Inquinamento*
- *Reati contro la Pubblica Amministrazione connessi alle materie sopra indicate*

E' composto da: Dott.ssa Valentina D'AGOSTINO - Dott.ssa Roberta D'AVOLIO - Dott. Stefano GIOVAGNONI (da due anni circa Sostituto Procuratore presso la Procura di Teramo).

E' stato costituito, da circa un anno su indicazione del Procuratore Capo Dott. Gabriele FERRETTI, per contrastare la dilagante attività illecita che sta irrimediabilmente depauperando le risorse naturali attraverso l'inquinamento di acque e suolo, aggredendo il territorio montano, costiero ed urbano con irrazionali costruzioni edilizie e infrastrutture.



Procura della Repubblica
presso il Tribunale di TERAMO

2. Codice penale e leggi speciali in tutela dell'ambiente e del territorio

E' opportuno specificare che i reati ambientali non sono solo quelli contemplati nel D.lvo 152/2006 in materia di gestione di rifiuti e tutela delle acque, ma anche quelli previsti in alcune disposizioni del codice penale e in numerosissime legge speciali tra cui il testo unico sull'edilizia D.lvo 380/2001 che all'art. 44 lett.a)-b) c) prevede altrettante figure di reato.



Procura della Repubblica
presso il Tribunale di TERAMO

3. Statistiche dei reati in materia ambientale/edilizia nel territorio della Provincia di Teramo

Notizie di reato in materia di tutela dell'ambiente e del territorio (edilizia/urbanistica)
della Provincia di Teramo vasta 1.947,64 km²
dal 1 luglio 2007 al 1 luglio 2008

Materia	Normativa	iscrizioni
Testo unico edilizia /urbanistica	D.P.R. 380/01	260
Testo unico ambientale	D.L.vo 152/06	109
Codice dei beni culturali e del paesaggio	D.L.vo 42/04	57
Edilizia in zone sismiche (ora TUE)	ex L. 64/74	11
Legge quadro sulle aree protette	L. 394/91	7
	totale	444



3.1 Definizione dell'ambiente come bene giuridico

una sentenza della Corte Costituzionale la n.641 del 1987, che gli addetti ai lavori definiscono memorabile, tenta per la prima volta di dare una definizione compiuta del concetto di ambiente e del bene giuridico ambiente:

“L'ambiente è un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire isolatamente oggetto di cura e di tutela, ma tutte nell'insieme riconducibili ad unità... è un bene giuridico perché tutelato e riconosciuto da norme che disciplinano ed assicurano il godimento collettivo ed individuale del bene .. non è passibile di appropriazione individuale poiché appartiene alla categoria dei beni liberi ed è fruibile dalla collettività e dai singoli... il danno all'ambiente consiste nella violazione di leggi di protezione e tutela ed è certamente economico perché può essere commisurato in termini economici” .



3.1 Definizione dell'ambiente come bene giuridico

- Non si può considerare l'ambiente in senso puramente materialistico ovvero come l'insieme delle condizioni fisiche, chimiche e biologiche che consentono la vita degli uomini degli animali e dei vegetali;
- L'ambiente esterno è definito in base alla realtà esistenziale dell'uomo il che sta a significare che solo la vita attiva dell'uomo vale a trasformare in ambiente il complesso delle condizioni fisiche, chimiche e biologiche che lo circondano.
- L'ambiente naturale è normalmente aggredito da azioni umane, volontarie o anche involontarie, che normalmente trovano la loro causa nel progresso scientifico o in interessi economici e che sovente ne provocano il degrado.

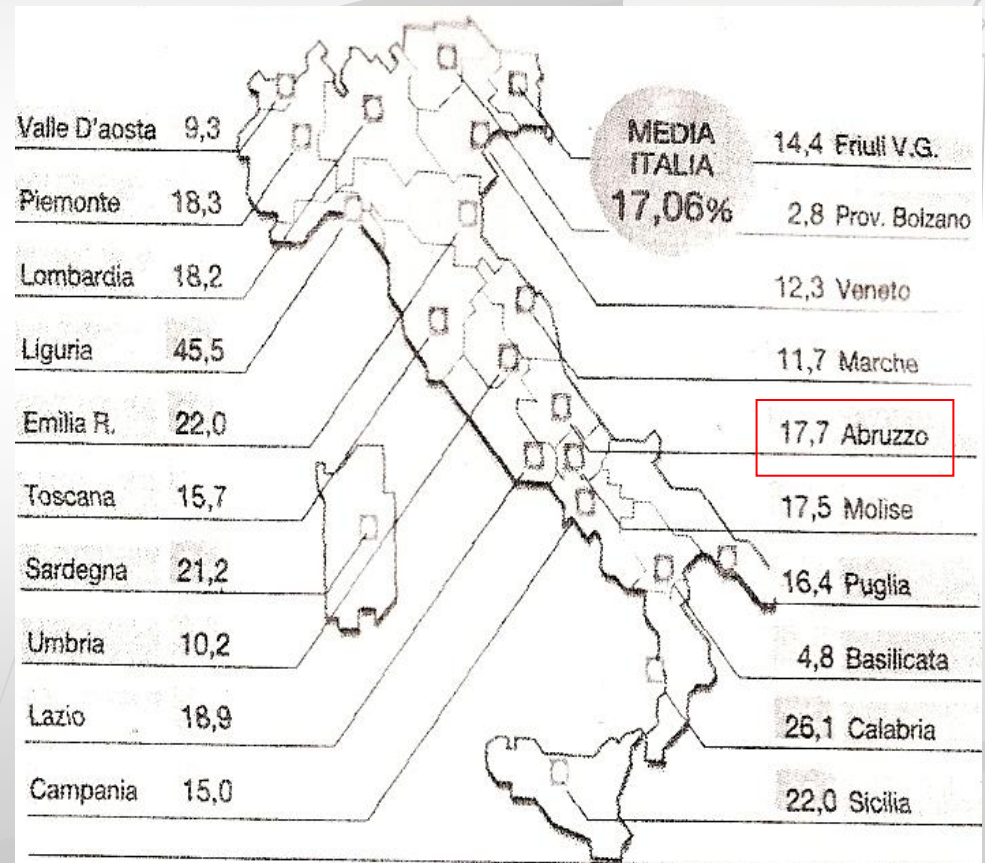


4. Suolo libero consumato

Un recente studio, pubblicato su un noto quotidiano nazionale, ha evidenziato che negli ultimi 15 anni in Italia sono spariti più di 3 milioni di ettari di superfici libere da costruzioni e infrastrutture; un'area più grande del Lazio e dell'Abruzzo messi insieme e poco meno di 2 milioni di ettari erano superfici agrarie.

L'Italia è al primo posto in Europa per la produzione e il consumo di cemento armato (46 milioni di tonnellate).

C'è una mentalità diffusa secondo cui se non si costruisce non c'è progresso economico.





5. Correlazione tra cambiamenti climatici e protezione dell'ambiente con la pianificazione territoriale

- Secondo le istituzioni internazionali che trattano questa tema sembra molto improbabile che i cambiamenti climatici e, segnatamente il surriscaldamento del globo terrestre, sia dovuto solamente alla variabilità delle temperature o comunque a fenomeni naturali.
- Se infatti si ritiene che l'eccessivo riscaldamento della terra sia dovuto a una intensificazione dei cosiddetti gas serra, tra cui i principali sono l'anidride carbonica, il metano, l'azoto, l'ozono e altri
- Sappiamo anche che tali gas sono prodotti nelle attività umane.
- In tale contesto dunque si inserisce il problema dell'impatto del cambiamento climatico sulla urbanizzazione e sul modo di concepire, in prospettiva futura, le norme che regolano l'urbanizzazione.



5. Correlazione tra cambiamenti climatici e protezione dell'ambiente con la pianificazione territoriale

- Sussiste, pertanto, un rapporto tra l'urbanizzazione, la pianificazione territoriale e i mutamenti ambientali, tra cui le variazioni climatiche in genere con conseguente cambiamento con i noti effetti quali piogge diffuse alternate a periodi di gran caldo, inondazioni, frane valanghe, problemi idrici, energetici, inquinamento, diffusione di malattie infettive,
- Gli organi preposti, le istituzioni, le organizzazioni, internazionali, europee, nazionali e locali devono ripensare il loro modo di legiferare in materia, devono prendere coscienza del fenomeno e muoversi in maniera integrata.
- La localizzazione sul territorio delle attività umane e dei relativi strumenti (abitazioni opifici infrastrutture) è determinata dalla pianificazione urbanistica è il regime di tale materia a condizionare in maniera preminente la tutela ambientale.



5. Correlazione tra cambiamenti climatici e protezione dell'ambiente con la pianificazione territoriale

- La questione allora impone:
 - consapevolezza del problema, la sensibilizzazione ed informazione
 - interazione a livello europeo e nazionale
 - sussidiarietà orizzontale e verticale
 - integrazione di politiche settoriali relative all'edilizia, all'urbanistica, al paesaggio, ai trasporti in un disegno di governance territoriale maggiormente coerente; in definitiva pianificare e programmare il territorio in materia organica tenendo conto di tutti gli aspetti del problema.



5. Correlazione tra cambiamenti climatici e protezione dell'ambiente con la pianificazione territoriale

- Clima energia ambiente non costituiscono un tema a sé stante ma anzi una modalità di approccio alle scelte di programmazione e progettazione della città e del territorio.
- La disciplina urbanistica in definitiva è lo strumento che può e deve armonizzare la tutela dell'ambiente con le attività umane che vi si svolgono, accanto a norme prescrittive ed inibitorie vengono dettati criteri di utilizzazione del territorio secondo il principio dello ***sviluppo sostenibile***.



5.1 Il concetto di sviluppo sostenibile

– Corte Internazionale di Giustizia –

- La prima e più nota nozione di sviluppo sostenibile è quella contenuta nel *rapporto Brundtland* (Presidente della Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo su incarico delle Nazioni Unite) del 1987: ***sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri.***
- Principio richiamato dall'art.2 del Trattato Istitutivo dell'Unione Europea oggi è accolta dall'art.3 quater del decreto legislativo 152/2006 così come modificato dal decreto legislativo 16 gennaio 2008 n.4 “***Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del T.U. ambientale deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita.***”



5.1 Il concetto di sviluppo sostenibile

– Corte Internazionale di Giustizia –

- La Corte Internazionale di Giustizia- in una sentenza del 25.9.1997 relativa ad un caso concernente la realizzazione di una diga lungo il fiume Danubio al confine tra gli Stati di Ungheria e quella che ora si chiama Repubblica Slovacca- ha avuto modo di enunciare come ***“il concetto di sviluppo sostenibile traduce adeguatamente la necessità di conciliare sviluppo economico e protezione ambientale”***.
- Il concetto di sviluppo sostenibile ha trovato consistenza giuridica attraverso gli istituti della VAS (valutazione ambientale strategica), e della VIA (valutazione impatto ambientale).



5.2 Istituti della VAS e della VIA

- Istituti entrambi di origine statunitense, la VIA risale al 1969 la VAS al 1987, entrambe recepite da direttiva comunitarie, la VIA direttiva 85/337/CEE, la VAS direttiva 42/2001/CEE, entrambi oggi disciplinati dal T.U. Decreto Legislativo 152/2006 così come modificato dal Decreto n.4. del 2008.
- Il c.d. Principio della Prevenzione o Precauzione, affermato nella direttiva 85/337/CEE stabilisce che ***la migliore politica ecologica consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, anziché combatterne successivamente gli effetti ; in tutti i processi tecnici di programmazione e decisione si deve tener subito conto delle eventuali ripercussioni sull'ambiente***".
- Quando si devono adottare piani o programmi che riguardano determinati settori previsti dalla legge o approvare progetti relativi ad opere ed interventi, la legge prevede che preventivamente è necessario formulare un giudizio in ordine ai possibili effetti che quel piano, quel programma è destinato a produrre sull'ambiente, pena la annullabilità di eventuali provvedimenti di adozione del programma o di approvazione del progetto.



5.2 Istituti della VAS e della VIA

- La **VAS opera**
 - a livello strategico su larga scala in sede di pianificazione programmazione, non
 - tecnicamente è uno strumento procedimentale perché si inserisce fin dall'inizio della procedura di adozione del programma , nella fase primordiale.
- La **VAS è prevista**
 - ogniqualvolta si debbano adottare piani o programmi per i settori agricolo, forestale, pesca , energetico, industriale, trasporti, gestione dei rifiuti e delle acque pianificazione territoriale ed altro, ogniqualvolta tale piano sia propedeutico alla realizzazione i cui progetti siano soggetti alla VIA
- La **VAS si caratterizza** per tre fasi principali:
 - elaborazione del rapporto ambientale;
 - consultazioni;
 - formulazione del giudizio di **VAS** di compatibilità ambientale.



5.2 Istituti della VAS e della VIA

- La **VIA** è
 - **una procedura preventiva** volta all'individuazione , misurazione e valutazione degli effetti di un progetto di nuova opera o intervento sull'ambiente circostante, in grado di prescrivere misure di mitigazione o eliminazione degli effetti negativi ovvero di vietare quegli impatti giudicati non compatibili.
 - **uno strumento** per individuare, descrivere e valutare gli effetti diretti ed indiretti di un progetto sulla salute umana, sulla flora, fauna, clima, il suolo, l'acqua, il paesaggio i beni materiali e il patrimonio culturale; l'obiettivo è proteggere la salute umana, contribuire con un migliore ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento della specie e conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema in quanto risorsa essenziale per la vita.



5.2 Istituti della VAS e della VIA

- Afferma la Corte Europea dei diritti dell'uomo che:
<< la valutazione preventiva degli impatti sull'ambiente della realizzazione di opere pubbliche assurge al rango di diritto fondamentale dell'uomo e cioè a diritto indisponibilmente, imprescrittibilmente ed assolutamente connesso alla persona umana >> .
(sentenza del 2.10.2001 Hatton contro Governo Regno Unito Gran Bretagna e Irlanda del Nord).
- All'art.5 t.u. ambientale si legge la definizione di impatto ambientale:
“Alterazione, qualitativa e/o quantitativa, dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, fisici, chimici, naturalistici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali ed economici in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani e programmi, della realizzazione di progetti relativi a particolari impianti, opere o interventi pubblici o privati, nonché della messa in esercizio delle relative attività”.



6. Esempi

- L'innalzamento del livello del mare e lo sviluppo umano insieme stanno contribuendo alla perdita di zone umide e stanno aumentando i danni dovuti alle inondazioni costiere in molte aree.
- Gli eventi di forte precipitazioni, che molto probabilmente vedranno aumentata la loro frequenza, faranno aumentare il rischio di inondazioni per gli insediamenti in prossimità di bacini fluviali specialmente dove è in atto una rapida urbanizzazione in mancanza di adeguati sbocchi verso il mare.

Cosa sta comportando tutto ciò?



6. Esempi

- Frane cagionate dagli elevatissimi indici di fabbricazione e da altre errate scelte urbanistiche; (edificazioni in prossimità di dighe o su territori franabili).
- Negli ultimi 800 anni in Italia si sono registrati quasi 5.000 eventi estremi con danni, di cui 2.300 relativi a frane e 2.070 a causa di inondazioni.
- Lottizzazione abusiva in senso formale, attraverso la vendita parcellizzata di alloggi destinati a complessi turistico-ricettivi, aumentando il carico urbanistico in aree (soprattutto costiere) che non prevedono adeguati piani di urbanizzazione.
- Esistono 25.000 aziende turistiche insediate sulle zone costiere e sul demanio marittimo su cui sono concentrati interessi diversi e spesso contrastanti, vera ragione del dissesto costiero.



7. Conclusioni

- Il problema del rapporto tra l'uomo e la natura ha radici remote ed è stato oggetto, sin dai tempi antichi, del pensiero filosofico che però solo in epoca recente lo ha considerato sotto l'ottica della degradazione ambientale. Oggi tutti noi speriamo che non accada ciò che diceva uno dei più grandi filosofi contemporanei, Karl Popper secondo cui il più grande scandalo della filosofia è che, mentre i filosofi continuano a discutere sulla questione se il mondo esiste, tutto intorno a noi il mondo della natura perisce.
- Trattasi di strumenti importanti che almeno sulla carta sembrano effettivamente diretti finalmente a prendere in considerazione il problema di uno sviluppo economico inteso in senso moderno.
- L'obiettivo primario è senz'altro quello di favorire il passaggio ad una società sostenibile in cui occorre certamente dare risposta ai bisogni umani senza però minacciare la sopravvivenza dell'ambiente naturale e le prospettive delle generazioni future.



7. Conclusioni

- L'osservazione e l'analisi obiettiva della realtà e delle sue evoluzioni dovrebbero sottrarre l'urbanistica al dominio esclusivo degli interessi di mero fatto (cioè politici) per restituire giuridicità alle scelte attraverso una “nuova” legalità procedimentale nell'interesse pubblico concreto presente e, soprattutto, futuro.
- Occorre a tale proposito non trascurare come lo scenario urbanistico dovrà progressivamente modificare la propria fisionomia assicurando nel contempo livelli di vita qualitativamente accettabili, valutando le nuove esigenze in base alle evoluzioni climatiche ad esso correlate.



7. Conclusioni

- Un modo per aumentare la capacità di adattamento è quello di introdurre la considerazione dei cambiamenti climatici nei piani di sviluppo, per esempio:
 - Includendo misure di adattamento nella pianificazione dell'uso del suolo e nella progettazione delle infrastrutture. Ad esempio, non ci si può limitare a far cadere, a caso, quote (pure indispensabili), di case, parcheggi, servizi sulla città, perché il territorio è già ritagliato, definito, caratterizzato da una somma di funzioni ed equilibri (o squilibri) che non possono essere trascurati, pena “nuove disfunzioni”;
 - Includendo misure per ridurre e mitigare la vulnerabilità nelle strategie già esistenti per la riduzione del rischio da disastri naturali.
 - Integrare le politiche settoriali relative all'edilizia, all'urbanistica, al paesaggio, ai trasporti in un disegno di governance territoriale maggiormente coerente, limitando quanto più possibile l'impatto delle aree di trasformazione (ad esempio riqualificando ed adeguando aree ed edifici pubblici ai nuovi strumenti e standards di pianificazione territoriali)