

Dipartimento di Giurisprudenza

Cattedra di Diritto dell'Ambiente

**AMBIENTE. SEMPLIFICAZIONE E TUTELA: UN
BINOMIO DIFFICILE**

Chiar.ma Prof.ssa
Maria Laura Maddalena

RELATORE

Chiar.mo Prof.
Francesco Fonderico

CORRELATORE

Mario Liotta
Matr. 149293

CANDIDATO

Anno Accademico 2021/2022

INDICE

INTRODUZIONE	5
CAPITOLO I	8
LE FONTI DEL DIRITTO AMBIENTALE E DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO	8
Sez. I - Le fonti del diritto dell'ambiente	8
1.1. Il concetto di ambiente e l'evoluzione della normativa in materia di procedimento ambientale: osservazioni preliminari	8
1.2. L'interesse ambientale	10
1.3. L'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente ed i principi ad esso connessi	11
1.4. I principi europei nei procedimenti ambientali	13
1.5. L'ambiente nell'ordinamento nazionale: dalla tutela costituzionale al procedimento amministrativo in materia ambientale	15
Sez II - I principi e le fonti della semplificazione amministrativa	19
2.1. Cenni introduttivi sui principi dell'azione amministrativa e sugli obiettivi di semplificazione	19
2.2. Le fasi della semplificazione amministrativa	20
2.2.1. La prima fase: dalla legge n. 241/90 alla delegificazione	20
2.2.2. La seconda e la terza fase: la 'deregolamentazione' e la semplificazione dei procedimenti	22
2.2.3. La legge 28 agosto 2015, n. 124 (cd. Riforma Madia)	24
2.2.4. I nuovi decreti 16 luglio 2020, n. 76 e 31 maggio 2021, n. 77	26
Sez. III - Le problematiche relative agli strumenti di semplificazione amministrativa connessi agli interessi ambientali	28
3.1. Introduzione	28
3.2. La precauzione e la prevenzione nella scelta della decisione amministrativa	29
3.3. La completezza dell'istruttoria e l'utilizzo delle BAT (Best Available Techniques)	30
3.4. Il contenuto polifunzionale della motivazione in ambito ambientale	32
3.5. Il superamento del "privilegio" delle amministrazioni portatrici di interessi ambientali	34
3.6. Il regime del silenzio-assenso	37
CAPITOLO II	38
GLI STRUMENTI DELLA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA	38
1. La legge n. 241/90 tra semplificazione e modalità di esercizio del potere: cenni sugli istituti attinenti alla semplificazione	38

2. La discrezionalità amministrativa in ottica semplificativa	43
2.1. La discrezionalità nel campo degli interessi protetti	45
3. I pareri e le valutazioni tecniche in materia ambientale	47
3.1. La non surrogabilità dei pareri e delle valutazioni tecniche degli organi preposti alla tutela dell'ambiente	47
3.2. Un caso particolare: il parere della Soprintendenza	49
3.2.1. Autorizzazione paesaggistica e silenzio assenso: un connubio possibile? La decisione del Consiglio di Stato, sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640	52
4. La conferenza di servizi nel contesto ambientale	54
4.1. L'evoluzione dell'istituto della conferenza di servizi e le ultime novità	54
4.2. Il nuovo regime delle conferenze di servizi	58
4.3. Le semplificazioni della conferenza simultanea nel sistema amministrativo generale	59
5. Gli accordi di programma	62
6. Il silenzio assenso e la tutela dell'ambiente	67
6.1. I caratteri generali del silenzio assenso e il parere n. 1640/2016 della Commissione speciale del Consiglio di Stato	67
6.2. Il termine per la formazione del silenzio assenso, l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione	70
6.3. L'art. 17-bis e il coordinamento con i pareri e le valutazioni tecniche	73
6.4. La relazione tra la tutela dell'ambiente e l'istituto del silenzio assenso nella più recente giurisprudenza amministrativa e l'applicabilità del silenzio al nulla osta dell'Ente parco	74

CAPITOLO III **80**

I PROCEDIMENTI AMBIENTALI COME MODELLI DI SEMPLIFICAZIONE **80**

1. Introduzione	80
2. Procedimento unico e semplificazioni ambientali	81
3. La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)	83
3.1. Le origini	83
3.2. La cornice europea	85
3.3. VIA e provvedimenti unici nel d. lgs. n. 152/06	87
3.4. Le novità introdotte dal decreto semplificazioni in materia di VIA e provvedimento unico	88
3.5. Il decreto Semplificazioni-bis, il PNRR e il cambio di prospettiva in materia ambientale	91
4. L'autorizzazione integrata ambientale (AIA)	94
4.1. Le caratteristiche principali e l'utilizzo delle BAT (best available techniques)	94
4.2. Le politiche nazionali di semplificazione dell'AIA	96

5. Le istanze nazionali di semplificazione amministrativa: l'AUA	98
6. Il caso "Ilva" di Taranto: un esempio di bilanciamento tra esigenze di tutela ambientale e istanze socio-economiche	101
6.1. L'altra faccia della medaglia: brevi cenni al decreto "Salva Ilva". Corte Costituzionale 23 marzo del 2018, n. 58	104
CAPITOLO IV	106
TRE MODELLI A CONFRONTO: LA FRANCIA, L'OLANDA E L'INGHILTERRA	106
1. L'esperienza francese	106
1.1. Origine ed evoluzione del diritto ambientale francese	106
1.2. La costituzionalizzazione dell'ambiente	107
1.3. L'organizzazione della pubblica amministrazione in materia ambientale	108
1.4. Le lois Grenelle environnement	110
1.5. Le novità introdotte dal decreto 30 luglio 2021, n. 1000	111
2. Il caso olandese	114
2.1. L'evoluzione del diritto dell'ambiente nei Paesi Bassi	114
2.2. La costituzionalizzazione e l'azionabilità del diritto ambientale	114
2.3. Le fonti del diritto ambientale olandese e la semplificazione procedimentale	116
2.4. Il modello di governo e la suddivisione delle funzioni amministrative	118
2.5. La più recente giurisprudenza olandese in materia ambientale: il caso Urgenda	119
3. Il Regno Unito: la particolarità di un diritto insulare	121
3.1. L'irreperibilità di un sistema di principi. Il sistema delle fonti e il riparto di competenze in materia ambientale	121
3.2. Un differente tipo di approccio alla tutela ambientale e il ruolo crescente del diritto amministrativo	123
CONCLUSIONI	127
BIBLIOGRAFIA	129

INTRODUZIONE

L'attività amministrativa è molto spesso connotata dalla comparazione tra esigenze contrastanti che si ispirano alla salvaguardia di interessi costituzionalmente protetti¹.

Se, da una parte, si collocano gli interessi cosiddetti sensibili, quali l'ambiente, la salute, il paesaggio, i beni storico-artistici, che godono di una tutela rafforzata per via del loro rilievo costituzionale, dall'altra parte si situano i valori costituzionali, quali la libertà di iniziativa economica e l'occupazione; valori che l'ordinamento ha sostenuto promuovendo una serie di riforme legislative che mirano ad un miglioramento della celerità, efficienza e stabilità della Pubblica Amministrazione.

A seconda delle direttive fornite dal legislatore, la P.A. predispone un bilanciamento degli interessi in gioco, al fine di trovare un punto di equilibrio secondo valori di proporzionalità e adeguatezza².

Orbene, le caratteristiche principali di tale bilanciamento sono state chiarite dalla Corte Costituzionale nella sentenza 9 aprile 2013, n. 85, sul caso ILVA, la quale precisa come all'interno della Carta fondamentale non vi siano interessi dotati di una rilevanza maggiore rispetto ad altri, non esistendo una scala gerarchica tra diritti fondamentali.

Essi, invece, “si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro” (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”³.

Tale posizione della Corte, tuttavia, potrebbe subire un ripensamento alla luce della recente riforma costituzionale che ha introdotto all'art. 9 della Cost. la nozione di ambiente. D'altro canto, la Corte in tante altre pronunce ha affermato il carattere assoluto e primario

¹ BISOFFI L., *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in www.federalismi.it, p. 1.

² NICOTRA V. F., *I principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa*, in www.federalismi.it, n.12/2017.

³ Tra i commenti alla sentenza, v. BONI M., *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e «ragionevole» compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale sul caso ILVA (n. 85 del 2013)*, in www.federalismi.it, n. 3/2014 e VERDOLINI E., *Il caso ILVA Taranto e il fil rouge degli interessi costituzionali: commento alla sentenza 182 del 2017 della Corte Costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 2/2018.

della tutela ambientale su tutti gli altri interessi⁴. Il problema del bilanciamento tra diritti fondamentali, e in particolare dei diritti alla salute e della tutela dell'ambiente rispetto agli altri diritti di natura economica, dunque, resta un problema aperto.

Nel concreto atteggiarsi dello svolgimento delle funzioni amministrative, in tale complesso quadro, sono di norma i criteri legislativi che indirizzano la P.A. ad effettuare correttamente tale bilanciamento; essi possono rinvenirsi all'interno di fonti statali o regionali di carattere primario; tali fonti, in alcuni casi, sono talmente dettagliate da eliminare quasi del tutto la discrezionalità amministrativa della P.A.⁵, mentre, in altri casi, appaiono dal contenuto vago e incerto⁶.

In quest'ultimo caso, il procedimento amministrativo svolge un ruolo fondamentale poichè è nel procedimento che dovrà essere necessariamente trovata una sintesi tra i vari interessi in contrasto tra loro, assicurando contemporaneamente decisioni celeri⁷.

Con il presente lavoro, si vuole quindi evidenziare come il diritto ambientale abbia influenzato e sia ancora destinato ad influenzare l'ordinamento, soprattutto per quanto riguarda le regole di funzionamento del procedimento amministrativo, in particolare in materia di interessi sensibili, nel trovare un difficile equilibrio tra esigenze di speditezza ed efficienza dell'azione amministrativa ed esigenze di tutela.

A tal fine, innanzitutto, nel primo capitolo si analizzeranno le difficoltà incontrate dalla dottrina e dalla giurisprudenza nell'indicare una definizione giuridica del termine "ambiente", anche alla luce della legislazione afferente la tematica ambientale in campo sovranazionale e nazionale.

Si terrà conto, altresì, di alcuni concetti generali, come quello di interesse sensibile, in cui rientra l'interesse ambientale stesso.

In seguito verrà esaminata l'evoluzione delle norme di semplificazione in ambito amministrativo, specificando, nella terza sezione, le problematiche che discendono dalla tendenza dell'ordinamento alla semplificazione ed il conseguente necessario

⁴ La Corte Cost., dai primi anni del XXI secolo ha seguito un orientamento che inquadra il paesaggio e l'ambiente come valori costituzionali primari. Si veda, sent. n. 182/2006 sulla primarietà del bene "paesaggio"; la sent. 398/2006, la quale inquadra la materia ambientale come trasversale; la sent. 367/2007, la quale inquadra il paesaggio come morfologia del territorio o aspetto visivo dell'ambiente, come valore costituzionale primario e assoluto; la sent. 278/2012, la quale intende l'ambiente, in termini generali e onnicomprensivi, come valore costituzionale primario e assoluto.

⁵ Un esempio di questo tipo ricade nel caso della localizzazione delle infrastrutture degli impianti di telecomunicazione (d. lgs. 1 agosto 2003, n. 259).

⁶ Si rinviene tale esempio nella legge sul procedimento amministrativo introdotte dalla recente riforma c.d. Madia, (L. 7 agosto 2015, n. 124 e, in particolare, d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127).

⁷ BISOFFI L., *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in www.federalismi.it, p. 5.

contemperamento con i criteri e principi elaborati dal legislatore nazionale e sovranazionale in materia di tutela degli interessi sensibili.

Nel corso della trattazione, sarà inoltre approfondito il tema della discrezionalità amministrativa, nonché degli strumenti utilizzati dall'amministrazione per semplificare il procedimento amministrativo, come i pareri, le valutazioni tecniche, la conferenza di servizi, e soprattutto il regime del silenzio-assenso.

A tal proposito si esaminerà, in particolare, la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 27 luglio 2016, n. 17, in merito all'applicabilità del silenzio-assenso nel procedimento riguardante il nulla osta dell'ente parco.

Il terzo capitolo, si focalizzerà sui procedimenti ambientali e sulle ultime novità introdotte dai decreti di semplificazione del 2020 e del 2021.

In particolare, oggetto di studio sarà l'esame di alcuni procedimenti specifici come la Valutazione di impatto ambientale, l'Autorizzazione integrata ambientale, l'Autorizzazione Unica Ambientale e il Provvedimento unico ambientale. Si verificherà come questi ultimi tutelino preventivamente gli interessi ambientali, in coerenza con i principi di integrazione e di sviluppo sostenibile, anche alla luce della giurisprudenza più rilevante, come la sentenza sul caso ILVA.

Infine, l'ultimo capitolo sarà dedicato ad una comparazione del diritto ambientale italiano con altri tre paesi europei, ossia la Francia, l'Olanda e l'Inghilterra.

Così come in Italia, anche gli altri paesi europei stanno elaborando varie strategie legislative al fine di contemperare l'interesse ambientale con le esigenze, sempre più alte e numerose, di celerità ed efficienza della Pubblica Amministrazione.

Verrà approfondito specialmente il valore costituzionale che ciascun paese attribuisce all'ambiente, nonché il vario riparto di competenze in ambito ambientale e le varie forme di tutela dell'ambiente stesso a fronte di testi legislativi improntati alla celerità nelle decisioni amministrative.

CAPITOLO I

LE FONTI DEL DIRITTO AMBIENTALE E DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

Sez. I - Le fonti del diritto dell'ambiente

1.1. Il concetto di ambiente e l'evoluzione della normativa in materia di procedimento ambientale: osservazioni preliminari

La rilevanza che la coscienza collettiva e l'opinione pubblica attribuiscono all'ambiente ha prodotto la realizzazione, nelle sedi più disparate, di regole, di misure e di controlli destinati ad una sempre più efficace e completa tutela dello stesso. Ciò ha comportato, inevitabilmente, una proliferazione e differenziazione di tipologie procedurali amministrative, al punto da rendere impossibile una ricostruzione unitaria e completa di ogni *modus procedendi* connesso con gli interessi ambientali.

Conseguentemente, nell'ambito della programmazione generale dell'attività dell'amministrazione pubblica, si è assistito al moltiplicarsi, in corrispondenza della crescita degli interessi ambientali, di organi amministrativi diversi per ogni singola area di pertinenza.

Nel tentativo di dare un ordine ad un sistema così complesso, la dottrina in materia ambientale è da tempo attestata su due orientamenti contrapposti.

Il primo vede il diritto dell'ambiente come un "*diritto amministrativo speciale*", nel quale i nuovi modelli di amministrazione, connotati dalla partecipazione e responsabilizzazione dei cittadini, si sono mostrati recessivi rispetto all'espandersi della tutela dell'ambiente⁸.

Il secondo orientamento ritiene, invece, che il diritto dell'ambiente sia anticipatorio di alcuni dei modelli più importanti affermatasi negli ultimi decenni nel nostro sistema amministrativo, dato che nei procedimenti ambientali si sono sperimentati strumenti di partecipazione del pubblico, di adesione volontaria dei privati su traguardi di interesse collettivo ovvero di collegamento tra diversi livelli governativi⁹.

⁸Ad esempio, in ipotesi di conferenza di servizi in tema di valutazione ambientale, le procedure per il rilascio di un atto amministrativo sono stringenti e caratterizzate da forte rigore, volte a tutelare l'interesse ambientale. Fattori di questo primo orientamento MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Giuffrè, Milano, 1996, t. II, p. 1122 ss.; RALLO A., *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000, p. 40 ss.

⁹Costituiscono esempi di tale teoria il regime dell'accesso alla giustizia in materia ambientale, dell'accesso alle informazioni ambientali e della partecipazione ai processi decisionali, tutte e tre disciplinate dalla Convenzione di Aarhus del 1998. Fattori di questo secondo orientamento v. CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, p.

Sta di fatto che gli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento amministrativo sono connessi con le posizioni giuridiche soggettive attive godute dai cittadini nei confronti dell'amministrazione, nonché con l'individuazione dell'interesse collettivo da tutelare, vale a dire con l'ambiente.

Soprattutto sul piano procedurale, i diritti e le garanzie per il corretto svolgimento del procedimento stesso diventano fondamentali per l'obiettivo di tutela ambientale, dato che la qualità degli equilibri ambientali e la salubrità degli elementi e delle risorse della natura dipendono molto spesso dal metodo con cui si svolgono i processi decisionali¹⁰.

La legislazione procedimentale in materia ambientale, nel corso degli anni, non si è sviluppata in maniera lineare e sistematica, bensì ha seguito logiche emergenziali disciplinando settori ritenuti importanti per la collettività in quel contingente momento. Quasi la totalità delle norme è costituita da decreti di attuazione dell'ordinamento europeo; ordinamento europeo che in realtà si è mosso, così come la disciplina nazionale, in modo frammentario e settoriale, spesso favorendo il crearsi di procedimenti ispirati a tecniche e principi tra loro non del tutto omogenei¹¹.

Si badi, inoltre, che la disciplina dei procedimenti in materia ambientale, più che in altri settori, deve specificare l'esatto ambito dell'esercizio dei poteri discrezionali della P.A., tenendo conto della singola situazione di fatto implicata nel procedimento¹². Ed invero, la tutela dell'equilibrio ambientale presuppone non soltanto la conoscenza dei principi guida del sistema, ma anche e soprattutto la consapevolezza dell'adeguatezza e della proporzionalità delle misure da attuare in relazione al concreto stato di fatto.

Per concludere, il ruolo dell'amministrazione in materia di procedimento ambientale è molto delicato, poiché deve adeguarsi, certamente, alle disposizioni contenute nella legge 7 agosto 1990, n. 241, che disciplinano in generale il procedimento amministrativo, ma deve garantire anche un'adeguata tutela agli interessi di stampo ambientale, alla luce dei principi costituzionali ed europei sono improntati ad un "elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente". (art. 3, par. 3, TFUE).

399 ss.; BENEDETTI A., *Le certificazioni ambientali*, in *Diritto dell'ambiente*, (a cura di) ROSSI G., Giappichelli, Torino, 2008, p. 185 ss.

¹⁰ GRASSI S., *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 1516.

¹¹ FOIS P., *Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Diritto ambientale* (a cura di) CORDINI G.- FOIS P.- MARCHISIO S., Giappichelli, Torino, 2008, p. 51 ss.

¹² GRASSI S., *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, cit., p. 1517.

1.2. L'interesse ambientale

A partire dalle prime conferenze internazionali degli anni '70 in poi, la tutela del bene-interesse ambientale ha visto crescere la sua importanza fino a porsi quale valore fondamentale nell'attuale contesto socio-economico. Ciò ha portato a un cambiamento della visione del bene stesso, considerato in origine come pubblico e suscettibile di appropriazione indifferenziata, a un bene limitato, che deve essere gestito con la dovuta attenzione per preservarlo nel tempo. È stata prevista, pertanto, una disciplina seria e rigorosa, idonea a non alterare la qualità e la conservazione nel tempo del bene stesso¹³.

La società moderna, contrassegnata soprattutto da livelli esasperati di consumismo e di industrializzazione, ha visto una netta alterazione degli equilibri sostenibili connessi ad uno sfruttamento eccessivo dei beni e delle risorse ambientali. In tale contesto, dunque, la disciplina del procedimento amministrativo con declinazioni ambientali è stata inevitabilmente oggetto di un trattamento *ad hoc*¹⁴. Il legislatore, infatti, ha sempre ritenuto necessario un bilanciamento degli interessi contrapposti qualora vengano richiesti pareri, nulla osta, valutazioni, autorizzazioni o altri tipi di provvedimenti che abbraccino interessi ambientali.

Tutto ciò, se da un lato, ha determinato la necessità di agire con una maggiore prudenza in ragione dell'interesse sensibile da tutelare, dall'altro ha ritardato drasticamente i tempi della chiusura del procedimento rispetto alle esigenze semplificative, ricercando un equilibrio tra interessi contrapposti.

La difficoltà di individuare il punto di equilibrio tra i vari interessi, inoltre, è derivata anche dall'iniziale assenza di una normativa costituzionale espressa di tutela dell'ambiente.

In un primo momento, infatti, è stata fondamentale l'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale del testo costituzionale all'epoca vigente, al fine di garantire una copertura alla materia ambientale, nel silenzio della legge fondamentale.

La Corte costituzionale inizialmente, nelle sentenze n. 210 e n. 641 del 1987, ha chiarito che l'ambiente è “*un bene giuridico riconosciuto e tutelato da norme*” e la sua protezione rappresenta un “*diritto fondamentale della persona umana*”, oltre che un “*valore costituzionale primario*” assieme a quello alla salute individuale e collettiva.

¹³ POZZO B., *La responsabilità ambientale, la nuova Direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, Giuffrè, Milano, 2005, p.38.

¹⁴ In questo senso, l'ordinamento applica delle discipline particolari, connotate da una prevalenza dell'interesse ambientale, nei casi di conferenza di servizi, accordi di programma, valutazioni tecniche e pareri, silenzio.

La difesa dell'ambiente, all'epoca ha trovato il suo fondamento costituzionale negli artt. 2, 3, 9 e 32. Da una lettura combinata di questi emerge come essa non si esaurisca nella salvaguardia del solo paesaggio¹⁵, ma vada oltre spingendosi fino alla protezione della salute, della dignità umana e della eguaglianza sostanziale.

Ulteriori riferimenti, dal nuovo millennio in poi, sono stati riportati prima, dalla riforma del Titolo V, in cui è stata inserita la politica statale e regionale nei confronti dell'ambiente (art. 117 Cost.) ed infine, mediante l'ultima recente riforma costituzionale del 2022, dagli artt. 9 e 41, che hanno impostato il sistema della tutela ambientale come principio fondamentale della Costituzione.

Del resto, l'interesse ambientale si configura quale interesse sensibile, non soltanto perché è oggetto di una disciplina che lo distingue nettamente dagli altri interessi, ma anche perché, in assenza di una tutela adeguata, i pregiudizi arrecati alla società rischiano di essere irreparabili¹⁶.

Ed invero, essendo l'ambiente identificato come lo spazio in cui la persona vive¹⁷, ne consegue che un ambiente insalubre arrecherebbe danni alla salute, alla dignità nonché alla libera affermazione della persona nella società.

In particolare, la stretta connessione tra il diritto ad un ambiente salubre e il diritto alla salute fa sì che la tutela ambientale acquisti una significativa pregnanza e un notevole peso, sia durante la promulgazione di norme legislative, che durante il momento del contenzioso giudiziale, richiedendo un'attenta opera di comparazione degli interessi in gioco.

L'impossibilità di considerare il fenomeno ambientale come limitato all'interno dei confini del singolo Stato, inoltre, ha reso necessaria una disciplina unitaria a livello internazionale ed europeo.

1.3. L'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente ed i principi ad esso connessi

Il concetto di ambiente non è ristretto agli ambiti del diritto nazionale. Esso, infatti, abbraccia le varie parti del globo, sicché la sua disciplina acquista maggiore efficacia e

¹⁵ Il termine paesaggio si riferisce ad una “*determinata parte di territorio, così come percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*”, art. 1, Convenzione europea del paesaggio, 20 ottobre 2000, sottoscritta dai Paesi membri del Consiglio d'Europa.

¹⁶ DEIANA S., *Ambiente in genere. La semplificazione dell'azione amministrativa e la tutela dell'interesse ambientale*, disponibile in www.lexambiente.it, 2019.

¹⁷ Definizione presente in Enciclopedia Treccani, disponibile in www.treccani.it.

concretezza ricorrendo alla stipula di accordi internazionali. La disciplina giuridica ambientale nasce in realtà ad un livello internazionale, poiché si inizia a prendere in considerazione un “*diritto internazionale dell’ambiente*” già dai primi anni del XX secolo, mediante la stipulazione di accordi e convenzioni¹⁸.

L’interesse della comunità internazionale a regolamentare le spinose questioni ambientali è sorto nel momento in cui è divenuto necessario prevenire le conseguenze negative derivanti dall’inquinamento transfrontaliero. In particolare, era necessario regolare tutte quelle attività, che, pur svolgendosi nel territorio di Stati stranieri, arrecavano danni ben al di là del territorio dello Stato di origine, andando a sconvolgere gli equilibri ambientali degli altri Stati¹⁹. Inoltre, dovevano essere disciplinate anche quelle attività che si svolgevano a cavallo tra i territori di più Stati²⁰.

Di recente, poi, l’attenzione della comunità internazionale si è spostata verso una concezione globale delle problematiche relative all’ambiente, non più limitata al territorio di due o più Stati confinanti.

Le fonti del diritto internazionale che apprestano una tutela all’ambiente hanno natura sia consuetudinaria che pattizia. Tali regole ispirano non solo la produzione normativa nazionale, ma anche quella comunitaria, sì da delineare una serie di principi generali, come il principio della sovranità permanente degli Stati sulle loro risorse naturali²¹, il principio di prevenzione degli inquinamenti transfrontalieri²², il principio di precauzione²³ e via dicendo.

¹⁸ Si pensi alla Convenzione sulla conservazione della flora e fauna allo stato naturale, stipulata a Londra nel 1933, CROSETTI A.- FERRARA R.- FRACCHIA F.- OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell’ambiente*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2018, p. 7 ss.

¹⁹ CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come diritto dell’ambiente*, disponibile in www.federalismi.it, p. 4.

²⁰ Il principale esempio di arbitrato internazionale, avente ad oggetto le conseguenze transfrontaliere dell’attività inquinante, è stato il caso “*Fonderia di Trail*” che gettò le basi del diritto internazionale dell’ambiente. Canada e Stati Uniti si scontrano sulle conseguenze dannose subite dalla coltivazione di cereali di agricoltori statunitensi, provocate da emissioni di biossido di zolfo proveniente da impianti industriali della Columbia britannica. Il tribunale arbitrale sposò per la prima volta il principio generale *sic utere tuo alienum non laedas*, che sancisce il divieto dell’inquinamento transfrontaliero e con la sentenza del 1941 riconobbe la responsabilità del governo canadese. (Sent. 11 marzo 1941, Tribunale arbitrale internazionale).

²¹ Tale principio, sancito dalla Dichiarazione di Stoccolma nel 1972 e riformulato dalla Dichiarazione di Rio nel 1992, sancisce che gli Stati hanno il diritto sovrano di usare le risorse naturali secondo le proprie politiche ambientali e di sviluppo.

²² Principio che impone agli Stati una responsabilità nel garantire che le attività esercitate nell’ambito della propria giurisdizione o sotto il loro controllo non procurino danno all’ambiente di altri Stati ovvero ad aree poste al di fuori delle giurisdizioni nazionali.

²³ Elaborato dalla Dichiarazione di Rio. Tale principio stabilisce che, nel momento in cui vi siano dei rischi di danni seri ed irreversibili, la mancanza di piena certezza scientifica non deve essere considerata come motivo per posporre l’adozione di misure proporzionate ai costi finalizzate a prevenire il degrado ambientale.

Tra questi, merita di essere segnalato il principio di sviluppo sostenibile che costituisce il principio cardine del diritto ambientale, poiché rappresenta l'unico strumento mediante il quale l'attuale generazione può garantire alle generazioni future l'aspettativa di un qualificato *modus vivendi* e la salvaguardia degli interessi e dei bisogni fondamentali²⁴.

Il principio, elaborato dalla comunità internazionale, tende a contemperare due esigenze contrapposte: la crescita economica e sociale di una comunità politicamente organizzata e la tutela del suo patrimonio ambientale e culturale.

Orbene, la prima fonte in cui si rinviene tale principio è il Rapporto Brundtland²⁵, che definisce lo sviluppo sostenibile come “*lo sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere le capacità delle generazioni future di soddisfare i propri*”. Il Rapporto si propone, poi, un approccio diverso rispetto a quello precedentemente intrapreso, andando sia ad integrare la produzione, la conservazione e la razionalizzazione delle risorse, ma anche, a garantirne a tutti una base di accesso. Il termine sviluppo, così come previsto dal Rapporto, ha un'ampia accezione, giacché si riferisce sia ai processi economici, che all'integrazione ambiente-sviluppo²⁶ presupponendo la cooperazione di tutti gli Stati, ivi compresi quelli in via di sviluppo.

A fianco dei principi internazionali, sono emersi anche ulteriori principi in ambito europeo.

1.4. I principi europei nei procedimenti ambientali

Il trattato istitutivo della Comunità europea, stipulato a Roma nel 1957, non aveva contemplato disposizioni in tema ambientale: la problematica ambientale non era stata la priorità assoluta della comunità, che invece era rappresentata dalla creazione di un mercato comune.

Sta di fatto che, nella prima fase dell'integrazione europea, la Corte di Giustizia ha mostrato una significativa attenzione al tema dell'ambiente individuando nella sua tutela “*un'esigenza imperativa*”, capace di giustificare l'adozione di misure derogatorie nazionali

²⁴ CROSETTI A.-FERRARA R.-FRACCHIA F.-OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 26

²⁵ ANGELINI A., *Cambio di rotta. Lo sviluppo sostenibile*, Armando Editore, Roma, 2008, p. 62, il “*Rapporto Brundtland propone ventidue nuovi principi per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile e raccomanda che questi principi vengano incorporati nelle leggi nazionali, in convenzioni internazionali e in diritti sovranazionali*”.

²⁶ SALVEMINI L., *Lo Sviluppo Sostenibile: Evoluzione di un obiettivo imperituro*, Ambienteditore Editore, in Rivista giuridica AmbienteDiritto.it, Anno XX, Fascicolo 2/2020, p. 21.

rispetto alle libertà fondamentali. La medesima Corte si riservava, altresì, il compito di sindacare la conformità delle scelte statali rispetto all'interesse comunitario²⁷.

La Comunità europea, successivamente, fece proprio il tema della protezione dell'ambiente emanando, nell'Atto unico del 1986, all'art. 130R²⁸, le linee guida dell'azione comunitaria. Queste, oltre a richiamare i vari principi di matrice internazionale (quali il principio di azione preventiva, il principio della correzione prioritaria alla fonte, la regola "chi inquina paga"), per la prima volta menzionano alcuni principi di matrice comunitaria, come il principio di sussidiarietà ed il principio di integrazione.

Con il Trattato di Maastricht del 1992, l'ambiente (art. 3, lett. K, TCE²⁹) è divenuto oggetto di specifica politica comunitaria, anche mediante l'introduzione del principio di precauzione e del principio del livello elevato di tutela in materia ambientale.

Successivamente, il Trattato di Amsterdam del 1997 ha modificato sul piano procedurale la disciplina ambientale, individuando obiettivi di salvaguardia, di tutela, di miglioramento della qualità dell'ambiente, di protezione della salute umana, di utilizzazione razionale delle risorse, di promozione di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente in sede regionale.

Il Trattato di Lisbona³⁰ del 2007 contiene una serie di disposizioni dedicate all'ambiente. Sotto un profilo più generale, è significativo osservare che l'art. 2 TUE afferma che l'Unione "*Contribuisce (...) allo sviluppo sostenibile della Terra (...)*", asserisce che l'Unione si adopera "*per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*" (art. 3 par. 3 TUE) promuovendo "*il progresso scientifico e tecnologico, la solidarietà tra generazioni e lo sviluppo sostenibile della Terra*" (art. 3 par. 3-4 TUE) e, infine, dichiara che nell'esercizio delle competenze "*si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità*" (art. 5 TUE).

²⁷ Si veda, in giurisprudenza, tra le prime, la celebre Corte di giustizia, 20 febbraio 1979, C-120/78, *Cassis de Dijon*; Corte di giustizia, 7 febbraio 1985, C-240/83, *Oli usati*; PORCHIA O., *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea*, in *La Tutela dell'Ambiente*, (a cura di) FERRARA R., Torino, Giappichelli, 2006, cit., p. 38

²⁸ Tale articolo, al comma 1, in particolare, assegna al diritto comunitario il compito "*di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente*". Viene inoltre precisato che la Comunità possa intervenire in materia ambientale solo nella misura in cui un'azione possa essere realizzata meglio a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri (principio di sussidiarietà). Ulteriori principi che faranno ingresso nella politica europea in campo ambientale mediante tale articolo sono il principio di azione preventiva, il principio di riparazione dei danni alla fonte ed il principio "chi inquina paga".

²⁹ Tale articolo include che l'azione comunitaria sia improntata su una politica nel settore dell'ambiente.

³⁰ Al contrario, il Trattato di Nizza del 2000 ha lasciato pressoché invariato, sotto il profilo ambientale, l'assetto stabilito dai precedenti accordi.

Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea del 2012 dedica un intero titolo alla materia ambientale. In particolare stabilisce la competenza concorrente dell'Unione ed il principio di integrazione (art. 11 TFUE) e fonda l'azione comunitaria “*sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio chi inquina paga*” (art. 191, par. 2 TFUE).

Va da sé che tutti i principi testé ricordati influenzano in maniera penetrante la regolamentazione del procedimento amministrativo che definisce gli interessi ambientali.

Al riguardo, infatti, occorre valutare non solo l'art. 1, comma 1, legge 7 agosto 1990, n. 241 secondo cui l'*agere* amministrativo deve tenere conto dei principi dell'ordinamento europeo, ma anche gli articoli 3-*bis* e seguenti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ove vengono enunciati i principi dell'azione ambientale (art. 3-*ter*), il principio di sviluppo sostenibile (art. 3-*quater*)³¹, i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (art. 3-*quinqies*), il diritto di accesso alle informazioni ambientali ed il principio di partecipazione a scopo collaborativo (art. 3-*sexies*).

È bene precisare che il principio di integrazione e il principio di bilanciamento, nonostante non siano menzionati nelle disposizioni testé citate, costituiscono il fulcro indispensabile per le politiche nazionali in tema di procedimento amministrativo.

1.5. L'ambiente nell'ordinamento nazionale: dalla tutela costituzionale al procedimento amministrativo in materia ambientale

Il concetto di ambiente in ambito nazionale è sempre stato di difficile individuazione, specialmente se si tiene conto che, come s'è detto, è mancato per molto tempo nel testo costituzionale un riferimento esplicito nella definizione della materia³².

Esso costituisce il risultato di un'assunzione collettiva di responsabilità, da configurare, di volta in volta, in base agli equilibri da raggiungere, conservare o promuovere³³. Ne consegue che l'*agere* amministrativo è cruciale nella gestione degli interessi ambientali, nonché nell'individuazione di nuove forme di azione amministrativa; azione

³¹ SALANITRO U., *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2009.

³² CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2007, op. cit., p. 15.

³³ GRASSI S., *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, cit., p. 1512.

amministrativa che deve tener conto del coinvolgimento di tutti i livelli decisionali al fine del perseguimento del risultato.

La “*tutela dell’ambiente*”, non essendo stata definita in maniera chiara, riflette tale disguido anche nella difficoltà relativa all’individuazione di procedimenti ambientali, che coordinino diversi livelli di potere³⁴.

La dottrina e la giurisprudenza, nel tentativo di dare una definizione al concetto di ambiente, si sono divise secondo due contrapposti orientamenti, ciascuno dei quali sorretto da specifiche argomentazioni.

Un primo orientamento³⁵ ritiene che l’ordinamento giuridico non attribuisca all’ambiente un solo significato ma, al contrario, diversi significati in corrispondenza degli ambiti disciplinari nei quali di volta in volta tale termine assume rilevanza giuridica. Tale teoria ha come capisaldi gli artt. 9 e 32 Cost., i quali distinguono rispettivamente una nozione di ambiente che informa la disciplina protettiva del paesaggio; dalla nozione di ambiente che deriva dalla normativa in tema di difesa dell’acqua, dell’aria e del suolo, la quale mira, nel suo complesso, a perseguire obiettivi di tutela della salute³⁶.

Il primo gruppo di autori, attraverso la difesa dell’acqua, dell’aria e del suolo e il connesso effetto di riduzione dell’inquinamento e facendo essenzialmente leva sull’art. 32 Cost., finisce sostanzialmente per dare una nozione dell’ambiente come ambiente salubre, ponendosi sulla stessa linea della Corte di Cassazione (Cass., 6 ottobre 1979, n. 5172), allorquando definì il diritto all’ambiente come “*il diritto di un individuo di vivere in un ambiente salubre, dove la protezione di quest’ultimo diritto viene assimilata ai diritti fondamentali ed inviolabili dell’individuo*”³⁷

Il secondo orientamento, invece, attribuisce alla nozione di ambiente un carattere unitario, slegandosi così da una logica settoriale ancorata, peraltro, al mutare della normativa in ogni specifico ambito³⁸.

³⁴ La Corte Costituzionale, sentenza del 14 novembre 2007, n. 378, ritenendo di poter ricondurre la materia della “*tutela dell’ambiente*” ad un oggetto unitario, definito non solo come “*bene complesso, sistemico e dinamico*”, ma anche come “*fine*”, ha contribuito ad individuare una disciplina unitaria e delimitata, da affidare al legislatore centrale.

³⁵ GIANNINI M. S. in *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1973, p. 15 ss., si sofferma su una tripartizione relativa all’ambiente a cui fanno riferimento la normativa e movimento relativi al paesaggio; ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell’aria, dell’acqua; ambiente a cui si fa riferimento negli studi dell’urbanistica.

³⁶ In proposito, PREDIERI A., voce *Paesaggio*, Ed, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 507 ss.

³⁷ La Corte di Cassazione si è espressa nel senso che “*il diritto alla salute, piuttosto e oltre che un mero diritto alla vita e all’incolumità fisica, deve configurarsi come diritto all’ambiente salubre*” (sent. 6 ottobre 1979, n. 5172).

³⁸ In proposito, GUSTAPANE V.A., voce *Tutela dell’ambiente*, in *Enc. Dir.* XLV, Giuffrè, Milano, 1992, p. 507 ss.

Tale orientamento trae fondamento dal lavoro dei giudici costituzionali, i quali, chiamati a giudicare la legittimità della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (l. n. 349/86), si sono avvalsi degli spunti offerti dalla normativa comunitaria ed internazionale, anticipando e favorendo la definizione di una nozione unitaria di ambiente, mediante le sentenze 210³⁹ e 641⁴⁰ del 1987.

Ad ogni modo, la svolta fondamentale in materia ambientale si è avuta con la riforma costituzionale del 2001, con la quale il legislatore, dopo cinquanta anni di vuoto normativo, ha inserito per la prima volta la parola “*ambiente*” all'interno della Costituzione.

Nello specifico, è stata modificata la disposizione dell'art. 117 Cost., che, tra le altre novità, ha introdotto la competenza esclusiva statale in materia ambientale al comma 2°, lett. s).

In sostanza, mentre il primo comma dell'articolo individua in via generale i limiti all'esercizio della potestà legislativa⁴¹, il secondo comma elenca le materie di esclusiva competenza statale: tra queste, alla lettera s è presente l'ambiente⁴².

Il terzo comma, infine, individua le materie di competenza concorrente (materie in cui lo Stato e le Regioni sono titolari della facoltà di legiferare paritariamente), includendo tra esse “*la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali*”, ma anche la tutela della salute, alimentazione e il governo del territorio.

Stante tale riparto di competenze, il procedimento amministrativo che attiene ad interessi ambientali assume, a seconda dell'ente territoriale competente, un importante rilievo principalmente per due decisive considerazioni.

La prima riguarda la trasversalità⁴³ e la multireferenzialità della nozione di ambiente. È noto, infatti, che tale nozione si riferisce indistintamente non solo ai diversi fattori che lo

³⁹ Tale sentenza individua una “*concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali*” specificando che l'ambiente “*comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni*”.

⁴⁰ La Corte Cost. definisce l'ambiente come bene unitario costituito da “*varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, (...) riconducibili ad unità*”.

⁴¹ Art. 117, comma 1, Costituzione stabilisce “*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonchè dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*”.

⁴² Tale articolo stabilisce espressamente che “*Lo Stato ha competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*”.

⁴³ Si parla, in proposito, dell'ambiente come “*materia trasversale*”, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: “*quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni*” (Corte Cost., sentenza n. 378 del 2007).

compongono, ma anche alla complessa rete di relazioni che lo qualificano come sistema generale.

La seconda attiene invece al ruolo determinante che assumono i principi dell'*agere* amministrativo, giacché destinati a garantire un bilanciamento tra gli interessi ambientali e gli interessi che fanno capo ai pubblici poteri⁴⁴, nonché gli interessi privati.

Del resto l'inserimento della disposizione dell'articolo 117, comma 2, lett. s) Cost., ha costituito il punto di arrivo di un'evoluzione normativa e giurisprudenziale. Già la Corte Costituzionale, infatti, ha gradualmente isolato la tematica degli interessi ambientali dagli altri interessi costituzionalmente rilevanti giungendo ad una nozione unitaria di ambiente, inteso come oggetto autonomo di tutela da parte dell'ordinamento⁴⁵.

L'8 febbraio 2022 è stata approvata la proposta di legge costituzionale dal Parlamento, la quale inserisce la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi tra i principi fondamentali della Costituzione della Repubblica italiana.

Il provvedimento, approvato in via definitiva alla Camera dei deputati, modifica le disposizioni degli articoli 9 e 41 della Costituzione, incidendo inoltre anche sugli statuti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano anche in materia di tutela degli animali.

L'art. 9, facente parte degli articoli fondamentali della Costituzione, contiene già la tutela del patrimonio paesaggistico e del patrimonio storico e artistico della Nazione.

La nuova disposizione prevede ora: *“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”*.

D'altro canto, l'articolo 41 Cost., oltre a prevedere il principio di libera iniziativa economica privata, sancisce dei limiti a quest'ultima includendo insieme alla dignità umana, libertà e sicurezza, anche la salute e l'ambiente come paradigma da tutelare da parte dell'economia; esso inoltre prevede anche un obbligo per le istituzioni di orientare l'iniziativa pubblica o privata verso fini sociali ed ambientali.

Ecco che il nuovo testo prevede: *“L'iniziativa economica privata è libera.*

⁴⁴ GRASSI S., *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, op. cit., p. 1511.

⁴⁵ MADDALENA P., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giornale Diritto Amministrativo*, 2010, p. 307 ss.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, alla salute, all'ambiente.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali”.

Sez II - I principi e le fonti della semplificazione amministrativa

2.1. Cenni introduttivi sui principi dell'azione amministrativa e sugli obiettivi di semplificazione

L'esercizio dell'azione amministrativa è presieduto da alcuni principi fondamentali, contenuti anche all'interno della Costituzione, che ne regolano l'attività.

Da una lettura del testo costituzionale, e in particolare dell'art. 97, emergono due principali obiettivi ai quali l'azione amministrativa deve tendere: il buon andamento, inteso come efficienza, efficacia ed economicità, e l'imparzialità, che sancisce il dovere dell'Amministrazione di tenere identici comportamenti di fronte a situazioni giuridiche soggettive analoghe, evitando così parzialità o favoritismi di qualsiasi genere⁴⁶.

Tra i principi costituzionali assumono, inoltre, particolare rilievo il principio di legalità⁴⁷ e quello di buona amministrazione⁴⁸.

Tuttavia, data l'attuale situazione della Pubblica Amministrazione in Italia, caratterizzata da disfunzioni organizzative, mancato rispetto di determinate scadenze amministrative,

⁴⁶ GALATERIA L.- STIPO M., *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1993, p. 226: “*Il principio di imparzialità (...) esprime innanzitutto l'esigenza che la P.A., nell'esercizio delle sue funzioni, valuti ed attui gli interessi pubblici senza subire deviazioni per interessi personali del soggetto agente o per interessi particolari di gruppi di pressione pubblici o privati, di partiti politici, etc. Esso però non esprime solo una connotazione negativa (...) ma anche una connotazione positiva e cioè che la P.A., sulla base della distinzione fra parte (parzialità) e tutto (imparzialità), è tenuta a valutare ed a comparare i vari interessi che vengono in rilievo nell'attività amministrativa in modo che la scelta costituisca il risultato di un armonico contemperamento dei vari interessi*”.

⁴⁷ CARINGELLA F., *Il diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 2004, p. 560: “*Il principio di legalità afferma la corrispondenza dell'attività amministrativa alle prescrizioni di legge. Esso costituisce un principio generale dell'ordinamento italiano, che attiene particolarmente ai rapporti tra legge ed attività amministrativa*”.

⁴⁸ IVI, p. 563: “*Buona amministrazione può ritenersi quella che riesce, nei limiti del possibile, a soddisfare i seguenti criteri generali: economicità, rapidità, efficacia (raffronto tra risultati conseguiti e obiettivi programmati), efficienza (raffronto tra risorse impiegate e risultati conseguiti), miglior contemperamento degli interessi, minor danno per i destinatari dell'azione amministrativa. Nell'adempimento di tale dovere viene lasciata una sfera più o meno ampia di discrezionalità all'agente circa il modo in cui meglio e più efficacemente perseguire l'interesse pubblico*”.

difficoltà nell'affermare uno schema di responsabilità rigoroso, sembrerebbe che tali obiettivi rimangano spesso inattuati⁴⁹. Le suddette disfunzioni rientrano nel concetto di “*rischio amministrativo*”, inteso come l'insieme degli elementi negativi che caratterizza le regole ed i comportamenti della Pubblica Amministrazione⁵⁰.

A fronte del rischio amministrativo, la semplificazione procedimentale viene vista come uno strumento che consente di risolvere questi problemi, permettendo la concreta attuazione dei principi sopra enunciati. Fondamentalmente l'obiettivo consiste nella “*necessità di perseguire l'interesse della collettività per il tramite di linee programmatiche e di azione quanto più qualitativamente e quantitativamente ottimali*”⁵¹.

A tal proposito, nel nostro ordinamento sono state adottate numerose riforme nell'ottica di una sempre maggiore “*semplificazione amministrativa*”.

Nel processo di semplificazione, possono individuarsi tre fasi, che si sono succedute nel tempo. In particolare, in un primo momento, denominato “*delegificazione*”, molte norme amministrative fondamentali sono state inserite in fonti regolamentari, più facilmente modificabili rispetto alle leggi. Successivamente è venuta la fase della “*deregolamentazione*”, nella quale sono state espunte del tutto dall'ordinamento le regole non rilevanti ai fini della tutela degli interessi pubblici. Infine, nella fase della “*semplificazione pura*”, si sono adottati modelli in cui i passaggi procedurali sono stati ridotti all'essenziale.

2.2. Le fasi della semplificazione amministrativa

2.2.1. La prima fase: dalla legge n. 241/90 alla delegificazione

La semplificazione amministrativa ha sempre perseguito l'obiettivo di una maggiore efficacia, economicità ed efficienza del sistema regolamentare, concernente i procedimenti amministrativi, le tecniche di normazione ed il riassetto razionale di materie intere.

⁴⁹ AMOROSINO S., *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Foro amministrativo-Tar*, 2005, VII-VIII, p. 2635 ss., ove si ribadisce nuovamente che: “*la farraginosità, l'arretratezza, l'inutile complicazione delle regole si riversano nella lungaggine, spesso interminabilità, delle procedure amministrative che riguardano sia le attività imprenditoriali, che, in genere, quelle civili*”.

⁵⁰ In proposito, FERRARA D., *Trasparenza e accountability: riduzione del cd. rischio amministrativo e tutela della reputazione della pubblica amministrazione*, disponibile in “*Norma, quotidiano d'informazione giuridica*”, Direzione scientifica di SANDULLI M.A. e SCUDERI A., www.extranet.dbi.it.

⁵¹ SGUEO G., *L'evoluzione storica della semplificazione amministrativa*, 20 marzo 2008, disponibile su www.diritto.it.

La storia della semplificazione amministrativa, dopo aver visto rari interventi del legislatore, peraltro dispersi e frammentati su limitate materie⁵², a partire dal XIX secolo, ha subito una netta accelerazione a seguito della legge n. 241/90, che introduce norme generali in materia (art. 14 ss.) e disciplina alcuni importanti istituti come la Conferenza di servizi, il regime del silenzio, le valutazioni tecniche e l'autocertificazione.

Altri significativi momenti dell'attività semplificativa sono sostanzialmente riconducibili all'inizio degli anni Novanta, allorché la Commissione di studio della l. 241/90 ha constatato che l'attività amministrativa soffriva di una iper-procedimentalizzazione⁵³, intesa come un susseguirsi di molteplici procedimenti che si disperdono in più fasi tali da creare provvedimenti confusionari e difficilmente interpretabili. Tutto ciò andava inevitabilmente non solo a danno dell'utenza, che doveva attendere spesso tempi molto lunghi per l'emanazione dei provvedimenti amministrativi, ma anche a danno della Pubblica Amministrazione stessa, giacché in quest'ultima non era riposta alcuna fiducia, non essendo in grado di elaborare valide soluzioni ai problemi concreti da affrontare.

In più, il contesto economico-giuridico in cui si inserisce la menzionata fase storica era caratterizzato dalla liberalizzazione dei mercati e dal conseguente aumento della concorrenza tra imprese⁵⁴, nonché dall'introduzione di una serie di norme che miravano a contenere i costi amministrativi.

Due fondamentali leggi hanno segnato questa prima fase di semplificazione amministrativa: la legge 24 dicembre 1993, n. 537, che ha introdotto nuovi criteri di semplificazione del procedimento amministrativo e la legge 15 marzo 1997, n. 59, che ha modificato l'art. 17 della legge del 23 agosto 1988, n. 400, dettando nuove regole sul potere regolamentare del Governo.

Nello specifico, la prima legge impose misure di “dequotazione” di alcune fonti dei procedimenti amministrativi che sono transitate dal livello legislativo a quello regolamentare e ha inserito alcuni criteri di razionalizzazione ed uniformazione di

⁵² Così MATTARELLA B.G., *La semplificazione amministrativa come modello di sviluppo economico*, in Astrid rassegna n. 11/2019.

⁵³ NATALINI A., *Il tempo delle riforme amministrative*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 179: “All'inizio degli anni Novanta l'ordinamento giuridico italiano era afflitto da un'inflazione normativa che influiva negativamente sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei privati. Il censimento dei procedimenti amministrativi statali realizzato nel 1991 dalla Commissione di studi sull'attuazione della legge n. 241/1990 costituita presso il dipartimento della funzione pubblica aveva messo in luce le profonde disfunzioni del sistema”.

⁵⁴ Sul punto si vedano le numerose direttive di liberalizzazione adottate dalla Comunità europea durante la fine del XX secolo, tra le quali spiccano per importanza la Direttiva 88/361 in merito alla libera circolazione dei capitali nell'Unione europea; la Direttiva 96/92 sul mercato interno dell'elettricità; la Direttiva 98/30 sulla libera circolazione del gas e via dicendo.

procedimenti riguardanti lo stesso settore, estendendo la liberalizzazione di molte attività private⁵⁵ in conformità con le direttive europee.

La seconda legge, invece, ha introdotto nuove regole disciplinanti l'azione del potere esecutivo, prevedendo la possibilità per il Governo di predisporre ogni anno, entro il 31 marzo, un nuovo progetto di legge di semplificazione, da sottoporre ad approvazione parlamentare, in modo tale da regolamentare procedimenti in maniera più rapida possibile e garantire comunque la democraticità delle scelte.

2.2.2. La seconda e la terza fase: la 'deregolamentazione' e la semplificazione dei procedimenti

La strategia di "deregolamentazione", elaborata durante il Governo Ciampi, ha avuto come obiettivo quello di garantire una maggiore qualità della produzione normativa, focalizzandosi nel migliorare le tecniche di stesura e nel ridurre il sovraccarico di norme presenti in ogni settore dell'ordinamento amministrativo.

Questa fase si è contraddistinta per l'emanazione di alcune norme, come il Decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 1994, n. 79, concernente l'introduzione: 1) della Carta di qualità dei servizi; 2) degli Uffici di relazione con il pubblico, allo scopo di innalzare gli *standards* qualitativi nel rapporto tra Pubblica Amministrazione ed utenza nello svolgimento dei procedimenti amministrativi; 3) dei "Codici di stile", contenenti principi generali per l'elaborazione chiara e facilmente comprensibile dei testi normativi.

In questo contesto, ha visto la luce il cosiddetto testo unico misto, che si configura come un nuovo strumento di semplificazione in quanto contenente non soltanto norme di rango legislativo, ma anche norme di rango regolamentare in relazione a specifiche materie.

⁵⁵ CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 463: "I criteri di semplificazione concernono la razionalizzazione e uniformazione (anche mediante accorpamento) dei procedimenti vertenti sui medesimi oggetti, pur se differentemente disciplinati e interessanti differenti Amministrazioni; la semplificazione procedimentale in senso stretto (quale già prevista dal capo IV, l. proc. Amm.) cioè la riduzione delle fasi e degli adempimenti procedurali e l'abbreviamento dei tempi; la liberalizzazione di attività private (eliminazione dei controlli non necessari, estensione del silenzio assenso, ecc.)".

Dal testo unico misto si è passati poi allo strumento della codificazione, che ha offerto degli spunti interessanti alla giurisprudenza, come ad esempio il parere consultivo offerto dall'Adunanza generale il 25 ottobre 2004⁵⁶ ed il parere del 14 febbraio 2005⁵⁷.

Tuttavia, questo processo di semplificazione ha subito una battuta d'arresto all'inizio del nuovo millennio, in concomitanza dell'adozione della legge costituzionale n. 3/2001, la quale ha riformato completamente l'intero Titolo V della Costituzione e ha capovolto il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Una riforma di tale portata inevitabilmente ha reso più difficile la possibilità di operare mediante atti normativi generali statali di semplificazione, data l'ampia sfera di competenze attribuite alle Regioni stesse⁵⁸.

Infatti, *“viene diffusa tra gli studiosi e raramente, in qualche sede politica, la percezione che i processi di semplificazione amministrativa e, più in generale, di deregolamentazione, hanno subito un rallentamento progressivo, sino allo stallo”*⁵⁹. Sul punto, Amorosino ha ritenuto che lo stallo fosse dovuto alla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha ridisegnato il quadro delle competenze Stato-Regioni, mettendo capo ad una inevitabile incertezza sulle materie da attribuire rispettivamente alla competenza statale, alla competenza concorrente ed alla competenza regionale.

Infatti, nel primo periodo post-riforma, sia lo Stato che le Regioni si sono astenuti dal legiferare in merito a politiche di semplificazione amministrativa, temendo che i testi legislativi adottati potessero essere dichiarati incostituzionali, con la conseguente paralisi del rinnovamento del procedimento amministrativo.

Qualche anno dopo, il legislatore statale è tornato ad affrontare queste problematiche approvando la legge 11 febbraio 2005, n. 15, recante *“Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa”*. La legge, infatti, ha riformato il procedimento amministrativo e, per quel che qui conta, da un lato, ha conferito una veste più snella e rinnovata ad istituti fondamentali nel favorire la

⁵⁶ I giudici di Palazzo Spada, nel parere 25 ottobre 2004, n. 2/04, si incentrarono soprattutto sul rapporto tra il nuovo strumento semplificativo e la normativa regolamentare. In particolare, secondo il parere, non essendo possibile includere nel codice norme di fonte secondaria, diviene necessario incaricare il Governo ad un'emanazione di un secondo codice, contenente norme regolamentari correlate al primo.

⁵⁷ In tale parere, i giudici pongono particolare attenzione alle tecniche di redazione dei codici, tra cui spicca il criterio di *“perimetrazione”* che esplica un mantenimento di due fonti separate (il parere riguardava la redazione del codice di assicurazioni ed il rapporto con il codice civile), ma coordinate tra loro. Sostanzialmente un'attrazione delle norme civilistiche all'interno del nuovo codice di assicurazioni.

⁵⁸ Questo aspetto è indicato da alcuni autori come una delle cause scatenanti dello stallo in cui si troverebbe attualmente la politica della semplificazione. In tal senso si veda soprattutto AMOROSINO S., *Lo stallo della semplificazione amministrativa: fattori critici e ipotesi di rilancio*, in *Foro amministrativo-Tar*, 2004, VI, p. 1887 ss.

⁵⁹ IBIDEM.

semplificazione, quali, ad esempio, la conferenza dei servizi e la Dichiarazione inizio attività (DIA) e, dall'altro, ha potenziato il ricorso al silenzio assenso e ha espressamente riconosciuto alla Pubblica Amministrazione la possibilità di usufruire dei mezzi di diritto privato per lo svolgimento delle loro funzioni.

Successivamente, mediante la legge 18 giugno 2009, n. 69 è stato introdotto, per la prima volta nel nostro ordinamento, la risarcibilità del danno da ritardo, in conseguenza dell'omessa o tardiva conclusione del procedimento.

Mentre, tre anni dopo, il decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 ha innestato un articolato pacchetto di interventi dedito ad alleggerire gli oneri amministrativi gravanti sui cittadini e sulle imprese, incentivando nel contempo, lo sviluppo di alcuni settori strategici per rilanciare la crescita economica.

Tuttavia, le leggi emanate in questa fase della semplificazione si sono incentrate soprattutto sul procedimento amministrativo generale, lasciando del tutto fuori gli interessi sensibili, ed in particolare quelli ambientali. La svolta in questo senso, infatti, si è avuta con l'ingresso della riforma Madia del 2015.

2.2.3. La legge 28 agosto 2015, n. 124 (cd. Riforma Madia)

A seguito della riforma del titolo V ed alle leggi di semplificazione successive, già nel primo decennio del nuovo secolo si è pensato di innovare ulteriormente il sistema amministrativo, anche al fine di pervenire ad un'ulteriore semplificazione. Di ciò si è occupato il Governo Renzi con l'emanazione del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, recante *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”* ed in seguito con l'approvazione della legge 28 agosto 2015, n. 124 (*“Riforma Madia”*), che ha riformato completamente il sistema amministrativo italiano, caratterizzando l'azione amministrativa con una maggiore semplificazione, accelerazione e snellimento.

Le disposizioni introdotte dalla legge n. 124/2015 operano su due diversi fronti: i) la ridotta specialità degli interessi sensibili ed ii) il rafforzamento dei poteri della P.A. procedente.

Riguardo al punto ii), gli artt. 2, 3, 4 perseguono l'obiettivo di semplificazione attraverso l'introduzione dell'istituto della conferenza dei servizi e di nuove modalità procedurali.

L'art. 2 si occupa prettamente della conferenza di servizi, specificando la riduzione e la ridefinizione dei casi di indizione obbligatoria; individua, altresì, le ipotesi di maggior coordinamento tra amministrazioni, che si ispirano ai principi di ragionevolezza, economicità e leale collaborazione delle amministrazioni, portatrici di interessi diversi.

A questo proposito, la predetta legge distingue due modalità di conferenze di servizi: una asincrona, ove l'amministrazione procedente acquisisce entro termini stabiliti le determinazioni motivate delle altre amministrazioni, concludendo la conferenza con un provvedimento motivato; ed una sincrona, che si svolge mediante una riunione indetta dall'amministrazione procedente, in cui sono invitate tutte le amministrazioni interessate.

Gli altri due articoli si occupano invece di semplificazioni procedurali, come la possibilità di riduzione dei tempi del procedimento (art. 4) e l'estensione dei meccanismi di silenzio-assenso nei rapporti amministrazione-privati (art. 3).

Occorre tuttavia ricordare che il legislatore ha anche inserito delle deroghe in merito all'applicazione delle misure di semplificazione del procedimento amministrativo in presenza di interessi sensibili, rendendo così l'interesse alla semplificazione un interesse "debole", a fronte della protezione degli interessi sensibili, considerati come interessi "forti"⁶⁰. In altri termini, la tutela dell'interesse sensibile, poiché connotato da una maggiore autorevolezza, prevale nei confronti dell'interesse alla semplificazione.

Da questo aspetto, è stata così modificata la disciplina delle conferenze di servizi, con la previsione di un bilanciamento di interessi, il quale tenga conto soprattutto degli interessi sensibili, poiché, la tutela di questi ultimi implica delle deroghe alla piena applicazione degli istituti di semplificazione, come si vedrà nel successivo capitolo (cap. 2, par. 4.2. ss.). Si è mossa nello stesso senso anche l'art. 17-*bis* della l. n. 241/90, introdotto con la l. n. 124/2015, che, pur avendo codificato la regola del silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche anche preposte alla tutela di interessi sensibili in caso di richiesta di assenti, nullaosta o concerti, ha tuttavia esteso la menzionata regola alle Pubbliche Amministrazioni, con la previsione però, per queste ultime, di un termine di risposta più lungo rispetto a quello ordinario (cfr. cap. 2, par. 6 ss.).

Del resto, proprio in materia ambientale, sia la Corte di giustizia dell'Unione Europea, che la Corte Costituzionale, hanno più volte affermato che le Amministrazioni preposte a cura degli interessi sensibili debbano concludere il procedimento in forma espressa, "dal

⁶⁰ TROPEA G., *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n. 124/2015*, in *Diritto amministrativo, Rivista trimestrale 1-2/2016*, Milano, p.146 ss.

*momento che l'interesse ambientale è di rilevanza tale da richiedere un'espressa valutazione da parte delle autorità tale da dare conto dell'istruttoria svolta*⁶¹.

2.2.4. I nuovi decreti 16 luglio 2020, n. 76 e 31 maggio 2021, n. 77

A seguito dell'emergenza sanitaria causata dalla pandemia Covid-19 e della conseguente grave crisi economica, il Governo ha inteso adottare una duplice strategia: da un lato, per contrastare la crisi prodotta dalla pandemia, ha cercato di tutelare la libertà di iniziativa economica, focalizzandosi sulla promozione di investimenti economici e delle iniziative imprenditoriali; dall'altro, ha sviluppato una politica di tutela ambientale e climatica favorendo così la *“transizione ecologica ed energetica”*⁶².

Queste due linee di azione, secondo il legislatore statale, possono essere ben coordinate mediante una politica basata sulla *green economy*. Sulla base di questo presupposto è stato emanato il Decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, poi convertito con modificazioni nella l. n. 11 settembre 2020, n. 120, noto come *“Decreto Semplificazioni”*.

Tale decreto si pone l'obiettivo di semplificare ulteriormente il sistema amministrativo per il raggiungimento degli obiettivi sopra menzionati. Ciò si evince con tutta evidenza dal suo preambolo, ove precisa il fine *“di realizzare un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia, operando senza pregiudizio per i presidi di legalità”* e di *“adottare misure di semplificazione in materia di attività imprenditoriale, di ambiente e di green economy, al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19”*.

Orbene, tale decreto non solo valorizza la tutela ambientale e climatica, ma allo stesso tempo, disciplina anche la fase del procedimento amministrativo per favorire ancor di più la semplificazione dell'azione amministrativa.

⁶¹ Su tale giurisprudenza MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, a cura di MAZZAROLLI L. - PERICU G. - ROMANO A. - ROVERSI MONACO F.A. - SCOCA F. G., Vol. I, Bologna, 2005, Monduzzi, p. 722-723; FERRARA R., *Il procedimento amministrativo visto dal “terzo”*, in *Il diritto processuale amministrativo*, 2003, p. 1036-1037; più di recente, PELLIZZARI S., *Make it better and simpler. Semplificazione amministrativa e principio di semplicità dell'azione dei pubblici poteri nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Diritto pubblico*, 2012, cit., p. 284 ss.; SCALIA F., *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, in *Procedimento amministrativo*, p. 14-15.

⁶² VIVIANI C., *Il decreto semplificazioni alla prova dei fatti - La transizione ecologica fra semplificazione e riorganizzazione amministrativa*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2021, p. 5 (commento alla normativa).

Per quest'ultima, viene previsto che, per la maggior parte degli adempimenti burocratici, scaduti i termini previsti dalla legge, valga la regola del silenzio-assenso, con inefficacia degli atti tardivamente intervenuti⁶³; dispone altresì non solo la disciplina semplificata della conferenza di servizi, con una riduzione dei tempi della risposta delle P.A. portatrici di interessi sensibili (sessanta giorni rispetto ai novanta precedenti), ma anche l'onere in capo alle stesse di misurare la durata effettiva dei procedimenti di maggiore impatto per cittadini e imprese, confrontarli con i termini previsti dalla legge e pubblicarli.

Il decreto introduce ulteriori norme che favoriscono la trasparenza e la pubblicità amministrativa, mediante un principio generale di erogazione di servizi digitale, nonché la possibilità per il cittadino di poter consultare gli atti in formato digitale.

Inoltre, vengono tagliati alcuni costi burocratici, prevedendo che, sia per le norme primarie che per i decreti attuativi, nel caso si introducano nuovi costi regolamentari, si devono eliminare altri oneri di pari valore, oppure rendere i nuovi costi introdotti fiscalmente detraibili.

Sulla stessa lunghezza d'onda si è collocato l'intervento del Decreto legge 31 maggio 2021, convertito poi nella legge 30 luglio 2021, n. 108, il quale rinnova essenzialmente la materia ambientale, delle energie rinnovabili, dell'urbanistica e dell'edilizia, degli appalti e del procedimento amministrativo.

Esso costituisce il primo provvedimento di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), ossia un progetto di rinascita del nostro Paese, il quale definisce il sistema di governance e introduce delle misure che favoriscono gli investimenti, accelerano l'iter di realizzazione di opere o progetti e snelliscono le procedure amministrative (cfr. cap. 3, par. 3.5).

La parte iniziale del Decreto si basa essenzialmente sulla *governance* del PNRR, dettando alcune norme inerenti all'istituzione di organi con funzioni di coordinamento e consultive strumentali all'attuazione degli obiettivi del piano⁶⁴.

In tema ambientale, interessa specialmente la normativa introdotta in tema di Valutazione di impatto ambientale ("VIA") di competenza statale/regionale, nonché in tema di Valutazione Ambientale Strategica ("VAS") e di Provvedimento Unico Ambientale ("PUA"). Si segnala, inoltre, l'introduzione di una serie di norme di carattere

⁶³ Tale regola esplicita l'acquisizione automatica degli atti necessari per l'emanazione del provvedimento finale, successivamente al termine di trenta giorni, se l'amministrazione competente a fornirli non abbia provveduto a farlo.

⁶⁴ In tali norme vi rientrano sicuramente la Cabina di regia ai sensi dell'art. 2 e il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale ai sensi dell'art. 3

procedimentale in relazione alle verifiche di assoggettabilità a VIA e VAS e ai relativi procedimenti di verifica, in un'ottica di accelerazione e semplificazione di tali procedimenti.

Sez. III - Le problematiche relative agli strumenti di semplificazione amministrativa connessi agli interessi ambientali

3.1. Introduzione

Questa sezione si incentra soprattutto sui delicati rapporti tra le esigenze semplificative e gli interessi sensibili, ripercorrendo alcune fasi cruciali del procedimento amministrativo.

Se da un lato vi sono interessi sensibili dotati, per loro natura e fondamento costituzionale, di tutela rafforzata, di cui fa parte la tutela della salute, dell'ambiente, del paesaggio, dall'altro vi sono altri valori costituzionali, come la libera iniziativa economica e l'occupazione, la cui promozione rimane al centro di molte riforme, finalizzate al miglioramento dell'efficienza e celerità dell'azione amministrativa.

La P.A. è chiamata ad effettuare un bilanciamento, secondo criteri proporzionali e ragionevoli, tra i diversi interessi nei procedimenti amministrativi, anche sulla scia di ciò che stabilisce il legislatore, non avendo quest'ultimo stabilito una primarietà di principi rispetto ad altri.

La Corte Costituzionale, nella sentenza 9 aprile 2013, n. 85 (caso ILVA), ha chiarito che la primarietà come *“insuscettibilità di subordinazione ad ogni altro valore costituzionalmente tutelato, ivi compresi quelli economici (...) non legittima un primato assoluto in un'ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali”*, ma implica *“l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative”*.

Dato che la Costituzione non stabilisce una graduazione gerarchica tra i valori⁶⁵, è necessario far ricorso ad altre fonti al fine di individuare i criteri e parametri al quale l'amministrazione dovrà attenersi nel bilanciamento?⁶⁶

Ecco che i criteri previsti nelle fonti normative conferiscono al procedimento amministrativo un ruolo primario. Il procedimento diviene la sede primaria del contemperamento tra diversi e contrapposti interessi costituzionalmente tutelati e non solo, dato che l'obiettivo primario del procedimento è *“assicurare la rapidità delle decisioni e garantire una corretta definizione del concreto assetto di interessi”*⁶⁷.

3.2. La precauzione e la prevenzione nella scelta della decisione amministrativa

La precauzione e la prevenzione sono principi di matrice sovranazionale e sono volti a far sì che le amministrazioni competenti adottino delle misure più adeguate a prevenire rischi ambientali o sanitari⁶⁸.

Pur nella generale ammissibilità degli istituti di semplificazione in materia ambientale, i principi di precauzione e prevenzione comportano la necessità di una maggiore cautela nell'adozione di provvedimenti complessi che necessitano un bilanciamento tra più interessi, connotati molto spesso da un alto tasso discrezionale.

Del resto, anche la giurisprudenza sostiene che il principio di precauzione presiede alla gestione del rischio e alla sua prevenzione mediante l'anticipazione della tutela, presupponendo *“un'analisi economica dell'esercizio delle attività probabilmente o potenzialmente pericolose, in un quadro in cui le conseguenze dannose oscillano da un valore pari a zero sino all'infinito. Il confronto fra i costi e i benefici costituisce, dunque, un imprescindibile presupposto, alla base delle misure prescelte, in conformità ad un determinato livello di protezione”*⁶⁹.

⁶⁵ BONI M., *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e “ragionevole” compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale sul caso Ilva*, in *federalismi.it*, n. 3/2014.

⁶⁶ BISOFFI L., *Semplificazioni del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *federalismi.it*, n. 1/2019.

⁶⁷ CARPENTIERI P., *Patrimonio culturale e discrezionalità degli organi di tutela*, in *Aedon.it*, n. 3/2016.

⁶⁸ In giurisprudenza, Cons. Stato, sent. 4 novembre 2013, n. 5290 afferma la seguente *“la pubblica amministrazione deve adottare la soluzione idonea e adeguata comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi compressi”*.

⁶⁹ TAR Umbria, Sez. I, 14 dicembre 2018, n. 680, in *www.giustizia-amministrativa.it*, in cui si afferma che *“il principio di precauzione, di derivazione comunitaria, impone che quando sussistono incertezze riguardo*

Ciò comporta, nell'ottica di un'analisi costi-benefici, un contemperamento tra gli altri principi che regolano l'azione amministrativa (basti qui ricordare il principio di sussidiarietà, di leale collaborazione, di coerenza, di ragionevolezza) ed il principio di precauzione, per evitare che quest'ultimo venga strumentalizzato politicamente ovvero costituisca il presupposto di qualsiasi timore decisionale, che penalizzerebbe la semplificazione e non tutelerebbe l'interesse ambientale, creando rischi sostitutivi basati su un approccio troppo precauzionale⁷⁰.

Ad ogni modo, l'ottica di una rappresentazione completa degli interessi rende dunque plausibile non solo l'applicazione di tale principio, ma anche la possibilità in capo all'amministrazione di emettere dei provvedimenti di riesame che adeguino il provvedimento autorizzatorio allo sviluppo tecnologico ovvero a nuovi elementi modificativi di parametri precedentemente presi in considerazione.

Il procedimento amministrativo diventa così uno strumento atto a individuare i limiti entro i quali operano il principio di precauzione e di prevenzione al fine di evitare il maggior rischio del danno⁷¹.

3.3. La completezza dell'istruttoria e l'utilizzo delle BAT (Best Available Techniques)

Il procedimento amministrativo, dunque, per ciò che concerne gli spazi, i limiti discrezionali e gli interessi da tutelare da parte dell'amministrazione, è funzionalizzato alla prioritaria considerazione dell'interesse ambientale. A tal proposito, fondamentale è la fase istruttoria del procedimento stesso; fase che garantisce il giusto procedimento⁷² e l'attuazione del principio di prevenzione.

all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi".

⁷⁰ LEONARDI R., *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 31.

⁷¹ MARCHETTI B., *Il principio di precauzione*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa* cit., p. 200 ss., che "il principio di precauzione si traduce non tanto in una regola per decidere, ma in una regola di procedere, che determina la necessaria scissione della procedura in due fasi distinte e connesse, la fase di accertamento del rischio (*risk assessment*), connotata da una valutazione tecnico-scientifica e la conseguente fase di gestione politica dello stesso (*risk management*) (...). Il contemperato operato dall'amministrazione deve, poi, trovare una sua esplicitazione nella motivazione del provvedimento, in cui l'autorità decidente assume su di sé la scelta in ordine alle diverse alternative: in essa va riconosciuto il percorso logico che, alla luce degli elementi scientifici raccolti e del grado accettabile di rischio, ha condotto a una misura di gestione del rischio stesso".

⁷² Così LEONARDI R., *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, cit., "L'istruttoria è la sede naturale e spazio temporale del giusto procedimento e la legittimità dei provvedimenti adottati dalle amministrazioni preposte dipende dalla completezza dell'istruttoria".

Del resto, è proprio in tale fase dei procedimenti di natura ambientale che prende corpo, a carico dell'amministrazione, l'onere dell'applicazione delle migliori tecniche disponibili (B.A.T. - *best available techniques*).

È lo stesso codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/06), infatti, che non solo configura l'istruttoria come fase centrale⁷³, ma mette le amministrazioni nelle condizioni di incentrarsi sui profili prettamente tecnici, promuovendo l'utilizzo delle BAT e ponderando l'applicazione delle stesse con i costi e i tempi di utilizzo⁷⁴.

Tutto ciò rimarca una specie di regola generale, che è specificata in diverse fattispecie di stampo ambientale, come, ad esempio, nella procedura di bonifica dei siti inquinati (art. 242, co. 12 cod. amb.), nella procedura di responsabilità derivante da danno ambientale (art. 312 cod. amb.), nel piano di gestione di rifiuti (art. 199 cod. amb.) e nella procedura di VIA (art. 25, co. 2 cod. amb.).

Da un'istruttoria completa, infatti, deriva un migliore contributo collaborativo da parte dei privati, che così possono fornire studi o documenti in loro possesso, incrementando le conoscenze dell'amministrazione, che, a sua volta, li informa della sussistenza di eventuali oneri a loro carico.

In questa fase, un ruolo di primo piano è svolto dai pareri e dalle valutazioni tecniche, non surrogabili, forniti dai soggetti preposti alla tutela dell'interesse ambientale. Basti pensare, per il momento, che *“tale mancanza di surrogabilità impedisce che le esigenze di accelerazione e semplificazione delle procedure amministrative possano prevalere anche su valutazioni che non abbiano carattere di mero accertamento dei fatti, per l'acquisizione delle quali il procedimento subisce un effetto sospensivo”*⁷⁵. In altri termini, la semplificazione cede a fronte di qualsiasi tipo di valutazione di soggetti esperti, dato che l'acquisizione di queste comporterebbe una sospensione del procedimento ai sensi dell'art. 2, l. n. 241/90.

⁷³L'art. 3-*quater* d.lgs. 152/06 stabilisce un principio fondamentale secondo cui *“l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione disponibile del principio di sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione”*.

⁷⁴ L'art. 5, co. 1, lett. 1-*ter* sancisce infatti l'utilizzo delle *“migliori tecniche disponibili (best available techniques- BAT): la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire, in linea di massima, la base dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso”*.

⁷⁵ LEONARDI R., op. cit., p. 116.

Sotto altro profilo, sussistono fattispecie, che la riforma Madia ha tipizzato, in cui l'istruttoria è del tutto assente per inerzia dell'amministrazione preposta. Tale inerzia comporta il venir meno di una qualificata fase dell'azione amministrativa, e cioè la composizione degli interessi, a volte concorrenti, a volte confliggenti⁷⁶.

Ne consegue che, nella dinamica dell'istruttoria, che deve bilanciare i principi di celerità, di completezza, di imparzialità e di buon andamento, secondo alcuni commentatori *“i nuovi casi di silenzio assenso previsti nella l. n. 241/90 rappresentino una rinuncia all'istruttoria come conseguenza di una rinuncia alla funzione amministrativa, estremizzando il principio di non aggravamento del procedimento”*⁷⁷.

Tale rinuncia sarebbe, a loro avviso irragionevole, dato che l'art. 2, co. 1, l. n. 241/90 prevede che la pubblica amministrazione non possa aggravare i termini del procedimento se non per esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.

3.4. Il contenuto polifunzionale della motivazione in ambito ambientale

L'art. 3 della l. n. 241/90 ha introdotto l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi, facendogli assurgere al rango di principio fondamentale dell'azione amministrativa, supportato anche da una matrice costituzionale.

Ed invero, già l'art. 97 co. 2, Cost., fa intendere che la regola della motivazione derivi dal principio di imparzialità della pubblica amministrazione. Peraltro, il principio di motivazione si manifesta in ulteriori articoli della nostra carta fondamentale ovverosia nell'art. 111 Cost. e, secondo un'interpretazione della Corte Costituzionale, anche negli artt. 24 e 113 Cost., giacché tale principio viene considerato attuativo della tutela giurisdizionale effettiva nei confronti del destinatario del provvedimento amministrativo⁷⁸.

Anche nel diritto europeo, l'obbligo motivazionale mantiene una forte e qualificata rilevanza. E così l'art. 296, co. 2, TFUE dispone in merito alla motivazione degli atti

⁷⁶ Sul tema, da ultimo, si rinvia alla l. n. 132/2016 che è intervenuta sull'organizzazione dell'ISPRA e delle Agenzie regionali, inserendole in un unico sistema nazionale secondo un modello a rete. L'obiettivo è quello di garantire a livello nazionale una omogeneità e un'efficacia nell'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente, oltre a ridefinire le funzioni degli organi tecnici.

⁷⁷ LEONARDI R., op. cit., p. 117.

⁷⁸ SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, cit., p. 693, osserva che *“per quanto riguarda la motivazione la regola è nel senso che essa è richiesta nella generalità dei casi nei quali l'amministrazione eserciti poteri discrezionali in qualche modo condizionati e limitati”*.

giuridici delle istituzioni europee e l'art. 41 Carta di Nizza, impone l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi degli Stati membri.

Per quanto riguarda, poi, la problematica relativa ai termini e ai limiti contenutistici della motivazione del provvedimento, va da sé che questi ultimi seguano pedissequamente l'*iter* evolutivo del procedimento amministrativo, che oggi non si configura più come atto unilaterale ed impenetrabile, ma si configura quale sintesi del potere amministrativo e dei diritti dei privati destinatari del provvedimento stesso.

Secondo l'art. 3 l. n. 241/90, "*la motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione in relazione ai risultati dell'istruttoria procedimentale*"⁷⁹, introducendo così una corrispondenza biunivoca tra istruttoria procedimentale e motivazione provvedimento.

Una simile corrispondenza deve necessariamente essere più tecnica e stringente con riguardo ai provvedimenti discrezionali dell'amministrazione, in questi la motivazione deve tener conto non solo delle risultanze istruttorie, dei presupposti di fatti e delle ragioni giuridiche, ma anche "*delle scelte procedurali effettuate dall'amministrazione procedente, nonché della loro opportunità sulle quali si è fondato l'esercizio del potere nel ritenere prevalenti determinati interessi pubblici su altri interessi pubblici o privati*"⁸⁰.

Orbene, la tecnicità e la complessità degli interessi, che interagiscono in materia ambientale, inducono l'amministrazione a motivare il provvedimento sintetizzando tutte le valutazioni tecniche, i dati scientifici e conoscitivi raccolti nell'attività istruttoria.

Un simile *modus procedendi* risulta molto opportuno, giacché, nella materia ambientale, l'azione amministrativa si caratterizza per una forte discrezionalità tecnica⁸¹ e gli atti prodotti hanno inevitabili effetti conformativi⁸². La motivazione deve quindi adattarsi alla particolarità dei procedimenti ambientali, dove molto spesso si giunge a soluzioni di compromesso tra interessi contrapposti, con soluzioni offerte dagli apporti scientifici e tecnici.

⁷⁹ Ai sensi dell'art. 5, c. 1, lett. o), del d.lgs. 152/06, il provvedimento di VIA è "*il provvedimento motivato, obbligatorio e vincolante, che esprime la conclusione dell'autorità competente in merito agli impatti ambientali significativi e negati del progetto, adottato sulla base dell'istruttoria svolta, degli esiti delle consultazioni pubbliche e delle eventuali consultazioni transfrontaliere*".

⁸⁰ LEONARDI R., op. cit., p. 123-124.

⁸¹ La discrezionalità tecnica è un tipo di valutazione eseguita dall'amministrazione quando l'esame di fatti o situazioni che deve essere effettuato mediante il ricorso a cognizioni tecniche e scientifiche di carattere specialistico.

⁸² TAR Lazio, Roma Sez. II bis, 16 marzo 2015, n. 4224 in www.giustizia-amministrativa.it, in cui si afferma che "*tutte le decisioni adottate dalle competenti autorità in materia ambientale devono essere assistite, in relazione alla pluralità e alla rilevanza degli interessi in gioco, da un apparato motivazionale particolarmente rigoroso, che tenga conto di un'attività istruttoria parimenti ineccepibile*".

“Va da sé che se l’attività istruttoria sarà completa ed improntata alla precauzione, alla prevenzione e allo sviluppo sostenibile, un’adeguata e fondata motivazione ne costituirà un’appropriata esternazione contenutistica.

Tutto ciò, peraltro, acquista il crisma dell’evidenza allorquando, in dipendenza di modifiche degli equilibri ambientali sarà necessaria, o semplicemente opportuna, l’adozione dei correlati nuovi provvedimenti”⁸³.

È evidente dunque che gli strumenti di semplificazione, quali il silenzio assenso ad esempio, privando il provvedimento della motivazione pongono problemi di compatibilità con la tutela degli interessi sensibili.

3.5. Il superamento del “privilegio” delle amministrazioni portatrici di interessi ambientali

La semplificazione amministrativa si ispira a principi costituzionali ed europei⁸⁴ di primaria importanza, tali da far prevalere la forza dell’azione semplificativa in un’ipotetica interazione o bilanciamento con altri interessi.

La semplificazione, d’altronde, produce l’accelerazione del procedimento, riducendo i termini della decisione amministrativa, in modo da garantire al privato una veloce conclusione dell’*iter* amministrativo, che permetta il conseguimento del bene della vita facente capo all’interesse legittimo o diritto soggettivo, sotteso alla relativa istanza⁸⁵.

Tuttavia, la semplificazione in materia di interessi sensibili è figlia di un approdo normativo, che a partire dalla l. n. 241/90 amplia il raggio di azione dell’amministrazione preposta a tutela dell’interesse stesso, conferendole, in *primis* il potere di veto in seno alla conferenza di servizi, e in *secundis* facendo assumere a tale interesse una rilevanza di così grande spessore da costituire un’eccezione all’accelerazione del procedimento mediante misure semplificative.

Un orientamento dottrinale⁸⁶ ha ritenuto che le norme che garantiscono le menzionate condizioni di favore costituiscano una sorta di “privilegio” ingiusto per le amministrazioni

⁸³ GRASSI S., *Procedimenti amministrativi e tutela dell’ambiente*, cit., p. 1531.

⁸⁴ L’art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, del resto, conferisce al cittadino un diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate dall’amministrazione pubblica anche entro un termine ragionevole.

⁸⁵ DEIANA S., *Ambiente in genere. La semplificazione dell’azione amministrativa e la tutela dell’interesse ambientale*, cit., in www.lexambiente.it.

⁸⁶ RALLO A., *op.cit.*, p. 209.

preposte alla tutela di interessi sensibili, potendo non solo abusarne, ma anche tenere atteggiamenti di assoluta indifferenza rispetto alla questione oggetto del procedimento.

Sul punto, poi, la dottrina più sensibile a questi temi, considerato altresì che il sistema originario non sanzionava o non disciplinava questo tipo di “inerzia”, evidenzia la sussistenza di un privilegio per le amministrazioni, “*nella consapevolezza che questo rappresentasse il male minore rispetto alla mancata adeguata valutazione degli interessi*”⁸⁷.

È anche vero però, che le amministrazioni preposte a tutela di interessi di caratura pubblica debbano avere un trattamento di favore per via dell’interesse che vanno a tutelare: è lampante, ad esempio, che non si può più prescindere ad una visione attenta alla protezione ambientale, poiché questa salvaguardia le generazioni presenti e quelle future.

Tuttavia, l’evoluzione normativa, testé riassunta per grandi linee, ha tentato di superare queste criticità del sistema, modificando più volte il contenuto della l. n. 241/90. Con la prima riforma (l. n. 537/93) muta infatti il regime del dissenso qualificato, vale a dire il dissenso delle amministrazioni preposte alla tutela dell’interesse ambientale nella conferenza di servizi⁸⁸.

A partire da tale riforma in poi, il veto non può essere opposto nel caso in cui l’amministrazione sia stata assente alla conferenza, e peraltro, la formulazione del veto diventa ontologicamente superabile non solo sul piano procedimentale e su quello discrezionale, ma anche nel merito delle scelte.

Espressione di questo potere è l’art. 14, l. n. 241/90, che recita “*si considera acquisito l’assenso dell’amministrazione, regolarmente convocata, la quale non abbia partecipato alla conferenza o vi abbia partecipato tramite rappresentanti privi della competenza ad esprimere definitivamente la volontà*”, e così facendo impone inevitabilmente alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi ambientali una minore possibilità di apporre il veto e il dissenso; dissenso che, a quel punto, deve essere motivato approfonditamente.

Ad ogni modo, l’istituto del dissenso motivato ha visto ampliare la sua portata soprattutto a seguito della c.d. “*riforma Madia*”: quest’ultima infatti ha stabilito che l’amministrazione dissenziente è tenuta non solo a partecipare attivamente ai lavori della conferenza e ad

⁸⁷ DEIANA S., *Ambiente in genere. La semplificazione dell’azione amministrativa e la tutela dell’interesse ambientale*, cit., in www.lexambiente.it.

⁸⁸ SCALIA F., *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, Fasc. 6, Milano, 2016, p. 625.

esprimere un dissenso esplicito e ben motivato⁸⁹, “*ma dovrà poi opporsi nuovamente e in maniera esplicita nei confronti della determinazione assunta dall’amministrazione procedente che non avesse tenuto conto del dissenso qualificato già manifestato*”⁹⁰.

La combinazione tra il dissenso motivato e l’opposizione alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi rappresenta un bilanciamento tra il principio di efficienza e celerità dell’azione amministrativa misurata con l’interesse ambientale. In altri termini, viene meno il privilegio riconosciuto alle amministrazioni portatrici di interessi sensibili, così come previsto dall’impianto della l. n. 241/90, ma nello stesso tempo viene concessa alle stesse la possibilità di esperire il rimedio dell’opposizione alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi⁹¹.

Ricapitolando, l’amministrazione procedente vede ampliare i propri poteri nell’ottica di semplificazione dell’azione amministrativa, anche nel caso in cui siano coinvolti interessi sensibili. Essa infatti può concludere negativamente la conferenza di servizi, ritenendo non superabile il dissenso qualificato⁹², oppure può dichiarare positivamente conclusa la conferenza, salvo il rimedio citato poc’anzi dell’opposizione.

“*Si può parlare dunque di dequotazione degli interessi sensibili ad interessi relativi non ostativi*”⁹³, giacché il dissenso dell’amministrazione portatrice dell’interesse ambientale non è più idoneo a impedire la conclusione positiva della conferenza.

Tuttavia la riforma Madia, non solo si è incentrata sul profilo del dissenso motivato, ma il superamento di tale “*privilegio*” è ancor di più rimarcato nella disciplina relativa al silenzio-assenso.

⁸⁹L’attuale formulazione dell’art. 14 *ter*, comma 7, l. n. 241/1990 (introdotto dall’articolo 1, comma 1, del d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127) prevede infatti che “*si considera acquisito l’assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza*”.

⁹⁰MOLITERNI A., *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, disponibile in *Diritto amministrativo*, Anno XXV, Fasc. 4 - 2017.

⁹¹VESPERINI G., *La nuova conferenza di servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 5, 2016, p. 578, Ipsoa.

⁹²SCALIA F., *op. cit.*, p. 625.

⁹³MARI G., *Primarietà degli interessi sensibili e relativa garanzia nel silenzio assenso tra PP.AA. e nella conferenza di servizi*, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, fasc. 5, 1 ottobre 2017, p. 305, in *De Jure*, banche dati editoriali.

3.6. Il regime del silenzio-assenso

Nel tempo, sono emerse varie criticità in merito ad alcuni profili della semplificazione amministrativa attinente agli interessi sensibili.

Uno dei principali profili di criticità, come si è già accennato, è da individuare nella tendenza del legislatore a risolvere le questioni relative alla complessità dell'azione amministrativa mediante misure che permettano la sua accelerazione - peraltro prevalente, ma molto spesso squilibrata - cui si accompagna la regola generale del silenzio-assenso; regola che mette in moto un meccanismo in virtù del quale l'inerzia dell'amministrazione si trasforma in una risposta positiva all'istanza del privato⁹⁴.

L'istituto del silenzio-assenso, infatti, è un meccanismo che, seppur molto utilizzato, non è in grado di assicurare la certezza nel procedimento e nell'attività semplificativa, dato che è connesso a situazioni di inerzia dell'amministrazione. Esso non è nemmeno idoneo a tutelare in maniera adeguata gli interessi pubblici sensibili, giacché gli stessi non vengono bilanciati prima della decisione finale o nella produzione degli effetti giuridici che derivano dal provvedimento⁹⁵.

Del resto, come si è già precisato, la posizione dell'amministrazione procedente deve tenere in considerazione lo specifico interesse sensibile qualora sia stato espressamente tutelato durante la conferenza dei servizi dall'amministrazione preposta e nel caso si pervenga ad un dissenso, la decisione è sempre a carico di quest'ultima che deve motivare adeguatamente, con il connesso rischio che se la motivazione dovesse mancare ovvero dovesse essere inadeguata ovvero ancora dovesse formarsi un silenzio procedimentale, l'interesse sensibile non verrebbe preso in considerazione⁹⁶.

Tale regime rappresenta una delle poche eccezioni in cui l'interesse ambientale fuoriesce da canoni di precauzione e prevenzione della decisione amministrativa.

⁹⁴ Si veda, tuttavia, CARPENTIERI P., *La tutela dei beni culturali, paesaggistici e ambientali nelle riforme della legge 124 del 2015*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, p. 53 ss., secondo cui il silenzio-assenso “è una finzione giuridica che non liberalizza e semplifica solo apparentemente”; esso “scarica sul bene comune e sull'interesse generale la sanzione per l'inefficienza dell'amministrazione”.

⁹⁵ Sul tema, FALCON G., *La normativa sul procedimento amministrativo: semplificazione o aggravamento*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, p. 134 ss.

⁹⁶ Si veda, ad esempio, per la conferenza simultanea, l'art. 14 *ter* che, al comma 7, considera acquisito l'assenso delle amministrazioni il cui rappresentante, pur partecipando alle riunioni, “abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza”; in particolare, il comma 3 dello stesso articolo precisa che il rappresentante è tenuto “ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso”. Una previsione simile opera anche per le determinazioni assunte nella conferenza asincrona (art. 14-*bis*, comma 4), mentre rimane incerta la possibilità di estendere una tale regola anche all'art. 17-*bis* il quale non sembra prevedere una distinzione tra i diversi tipi di dissenso.

CAPITOLO II

GLI STRUMENTI DELLA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

1. La legge n. 241/90 tra semplificazione e modalità di esercizio del potere: cenni sugli istituti attinenti alla semplificazione

Le modifiche che ha subito nel tempo il procedimento amministrativo, ispirate al principio di trasparenza, hanno rappresentato una delle principali novità in tema di Pubblica Amministrazione, riflettendosi, altresì, sulla semplificazione dell'attività.

La l. n. 241/90 ha recepito sostanzialmente i principi generali elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale⁹⁷, che assicurano il livello minimo di protezione dei privati e trasparenza nel procedimento amministrativo.

Orbene, tale legge è applicabile anche in materia ambientale, salva la sussistenza di norme speciali, solitamente più garantiste.

Segnatamente è proprio l'art. 1 della legge che enuncia i principi generali del procedimento amministrativo (come, per esempio, il principio di legalità, il principio di trasparenza, il principio di efficienza, il principio di pubblicità); principi che, come si è già osservato, si applicano anche al campo dei procedimenti ambientali.

Soprattutto il principio di pubblicità acquista una significativa valenza in materia ambientale, poiché, essendo l'interesse ambientale un interesse sensibile, devono essere assicurati strumenti che consentano non solo la verifica dell'adempimento degli obblighi amministrativi, ma anche la conoscibilità dello stato effettivo dell'ambiente⁹⁸.

Anche il principio del divieto di aggravamento del procedimento, menzionato nel citato articolo, deriva da una visione semplificativa.

In altri termini, grava sull'amministrazione un obbligo generico di non aggravamento del procedimento, che si sostanzia nel fatto che *“l'amministrazione non debba compiere operazioni o adottare atti procedurali differenti da quelli previsti dalla legge,*

⁹⁷ CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 240. L'autore, in questo senso si sofferma sulla necessità di *“elaborare una legge di principi, senza la pretesa di porre una disciplina esaustiva di tutti gli istituti. Già all'interno della commissione Nigro infatti era prevalsa l'idea di non ingessare il procedimento in schemi troppo rigidi”*.

⁹⁸ CROSETTI A.- FERRARA R.- FRACCHIA F.- OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, cit., p. 198.

suscettibili di complicare il procedimento, salvi i casi in cui ciò venga imposto da esigenze attinenti allo svolgimento dell'istruttoria" (art. 1, l. n. 241/90).

Da tali principi, e non solo, si sono sviluppati degli istituti che, tenendo presente l'analisi dei limiti entro cui trovano applicazione e dei quali ci si occuperà nei seguenti paragrafi, si impegnano nel rendere più celere e snello il procedimento amministrativo.

Tuttavia, si osservi, che gli istituti che tendono a semplificare il procedimento in materia di ambiente previsti specialmente nel Capo IV della l. n. 241/90 spesso confliggono con l'interesse alla sua piena tutela.

Tali istituti, infatti, giova anticipare sin da ora, comportano una "*riduzione dei passaggi*", funzionalizzati alla salvaguardia dell'interesse ambientale e, pertanto, non consentono all'amministrazione di concentrarsi in maniera appropriata sui profili ambientalistici.

Proprio per questo motivo l'ordinamento tende a non applicare gli istituti di semplificazione in materia ambientale, prevedendo tutt'al più itinerari procedurali diversi.

Del resto se si analizza la sorte di alcune situazioni caratterizzanti la disciplina ambientale nel momento in cui entrano in contatto con il sistema generale della semplificazione, si evidenziano alcune singolarità: 1) la disciplina ambientale richiede livelli supplementari e aggiuntivi di tutela, specialmente sotto il profilo procedurale, 2) non possono essere ammesse norme che disciplinano la semplificazione, né, fatta salva la fattispecie del silenzio assenso endoprocedimentale di cui all'art. 17-*bis* cod. amb., possono utilizzarsi istituti giuridici che permettono la sostituzione di valutazioni, decisioni o istruttorie di amministrazioni preposte alla tutela di interessi ambientali; 3) al cospetto di attività non molto invasive, la semplificazione in materia ambientale è, comunque, ammessa⁹⁹.

Volendo poi anticipare brevemente i contenuti dei diversi istituti previsti dalla semplificazione amministrativa applicabili alla materia ambientale, è necessario soffermarsi sulle modalità di adozione di valutazioni tecniche e pareri degli organi preposti alla tutela ambientale, sulla conferenza di servizi, sugli accordi di programma, sul regime del silenzio delle pubbliche amministrazioni.

Le valutazioni tecniche, in ambito amministrativo generale, sono destinatarie di una espressa regolamentazione: l'art. 17 della l. n. 241/1990, nel caso in cui l'amministrazione preposta al rilascio delle valutazioni non abbia provveduto restando inerte, assegna al responsabile del procedimento il potere di chiederle in surrogazione ad altri organi della

⁹⁹ IVI, p. 199.

pubblica amministrazione o enti pubblici con qualificazione o capacità tecnica equipollente.

Così facendo, la crisi procedimentale causata dall'inerzia dell'amministrazione, che deve rendere la valutazione tecnica, può essere facilmente superata, ponendo una “*riserva di valutazioni tecniche*” riferita sia agli organi di amministrazione attiva che agli organi politici, perché non forniti di ampia competenza scientifica¹⁰⁰.

Tuttavia, il comma 2 del citato articolo dispone che tale disciplina non possa essere applicata qualora la surrogazione riguardi valutazioni proprie di amministrazioni preposte alla tutela dell'interesse ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini; si è, pertanto, al cospetto di un'ipotesi in cui la presenza di interessi sensibili e peculiari impedisce, in assenza di una valutazione da parte dell'amministrazione preposta, la stessa prosecuzione del procedimento. Il che equivale a porsi contro i canoni di semplificazione propri dell'ordinamento.

Discorso analogo può svolgersi con riguardo allo strumento del parere richiamato dall'art. 16 della l. n. 241/90; tale norma, infatti, differenzia nettamente, nella fase consultiva del procedimento, il regime amministrativo generale rispetto allo specifico regime ambientale. In particolare viene assegnato all'organo competente l'emissione di un parere obbligatorio il termine di venti giorni, scaduto il quale, senza alcun riscontro e in mancanza della rappresentazione di esigenze istruttorie, è facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere (co. 1 e co. 2).

Si osserva, però, ed è quel che conta in questa sede, che il comma 3 dell'art. 16, l. n. 241/90 dichiara inapplicabile la testé menzionata disposizione nel caso in cui il parere debba essere fornito da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica-territoriale e della salute dei cittadini.

Con riguarda all'istituto della conferenza di servizi, deve svolgersi un discorso diverso, atteso che quest'ultima persegue il chiaro obiettivo della semplificazione dell'azione amministrativa.

Tale obiettivo, peraltro, viene raggiunto riunendo attorno a un “*tavolo comune*” le pubbliche amministrazioni coinvolte e portatrici di interessi diversi tra loro, in modo tale da risolvere le problematiche ambientali addivenendo ad un pacifico compromesso.

Questo istituto si colloca a mezza strada tra la dimensione organizzativa e la dimensione procedimentale dell'assetto amministrativo.

¹⁰⁰ IVI, p. 203.

La legge n. 241/90, agli artt. 14 ss. individua due modalità di svolgimento di conferenze, ovvero la conferenza simultanea e la conferenza semplificata.

La conferenza simultanea viene utilizzata allorché occorra assumere “*determinazioni particolarmente complesse*”¹⁰¹ e permette un regime semplificato che comporta l’acquisizione automatica dell’assenso, qualora il rappresentante dell’amministrazione non abbia presenziato alla riunione ovvero non abbia espresso la propria posizione ovvero ancora non abbia motivato adeguatamente la propria posizione.

La determinazione motivata di conclusione della conferenza sostituisce tutti gli atti di assenso di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati. Ciascun organismo viene rappresentato da un soggetto abilitato che è chiamato ad esprimere in modo vincolante la posizione dell’amministrazione o dell’ente di riferimento, indicando eventualmente anche le modifiche progettuali necessarie ai fini dell’assenso.

La conferenza semplificata, viceversa, costituisce il metodo ordinario di una conferenza di servizi decisoria: si tratta di un modello procedimentale che si svolge in modalità telematica o asincrona, in cui gli atti di assenso o dissenso delle singole amministrazioni devono manifestarsi entro un termine perentorio, la cui scadenza comporta l’applicazione del regime di silenzio-assenso.

Le nuove norme in materia di conferenza semplificata, tendenti, per l’appunto, alla semplificazione amministrativa sono improntate alla celere conclusione del procedimento, marginalizzando l’inerzia, il dissenso o l’assenza delle amministrazioni coinvolte.

Esse sono, inoltre, caratterizzate dal potere dell’amministrazione procedente di adottare un provvedimento motivato di conclusione positiva della conferenza, qualora abbia acquisito espressamente atti di assenso non condizionato ovvero nel caso in cui ritenga che le condizioni indicate dalle amministrazioni ai fini del superamento del loro dissenso non comportino modifiche essenziali della decisione oggetto della conferenza di servizi. Se così non fosse, l’amministrazione dovrà adottare un provvedimento di conclusione negativa della conferenza.

Tuttavia, nell’ipotesi in cui sia presente un interesse sensibile, come quello ambientale, il regime semplificato, poc’anzi descritto, subisce profonde modificazioni volte a favorire la tutela del predetto interesse.

¹⁰¹ IVI, p. 204.

Nel settore del diritto ambientale sono molto diffusi gli accordi di programma, disciplinati espressamente dall'art. 15, l. n. 241/90. In tale istituto rientrano gli accordi e i contratti di programma con enti pubblici, con imprese di settore, con soggetti pubblici o privati.

Si tratta di strumenti volontari a contenuto economico, che svolgono, altresì, la funzione di promuovere una responsabilità condivisa tra i vari partecipanti all'accordo stesso in materia ambientale.

Particolare rilievo assume, inoltre, il regime del silenzio-assenso endoprocedimentale, disciplinato espressamente dall'art. 17-*bis*, l. 241/90, che, peraltro, è regolamentato da norme consimili a quelle concernenti la conferenza di servizi. Nel regime amministrativo generale, le procedure, che richiedono l'acquisizione di assensi, nullaosta e concerti, vengono semplificate concedendo alle amministrazioni pubbliche il termine massimo di trenta giorni per la loro comunicazione. L'assenso, il nullaosta e il concerto si intenderanno come acquisiti nel caso in cui detto termine sia decorso senza alcuna comunicazione.

In tema ambientale, tuttavia, il citato regime viene confermato anche per le amministrazioni preposte alla tutela dell'interesse sensibile; l'unica peculiarità riguarda il termine, che viene ampliato fino a un massimo di novanta giorni dalla richiesta dell'amministrazione precedente.

Orbene, l'istituto *de quo* si pone in contrasto, non solo con la "*filosofia di fondo che caratterizza i pareri e le valutazioni tecniche*"¹⁰² ove, nel caso di interessi sensibili, l'inerzia non potrà essere superata, ma anche con la norma in tema di silenzio-assenso su istanza di privati (art. 20, l. n. 241/90), che esclude la possibilità della formazione del silenzio-assenso a fronte di interessi sensibili.

Infine, non va taciuto il d.p.r. 12 settembre 2016, n. 194, che disciplina ulteriori istituti, come le licenze, le concessioni, i permessi ovvero i nullaosta denominativi, che sono idonei ad incidere sull'ambiente. Il decreto, peraltro, prevede, nel caso di opere di rilevante impatto sul territorio ovvero di insediamenti produttivi, la riduzione dei termini procedurali e l'introduzione di poteri sostitutivi in caso di decorrenza inutile dei termini, favorendo conseguentemente la semplificazione.

¹⁰² IBIDEM.

2. La discrezionalità amministrativa in ottica semplificativa

È stato correttamente affermato che: *“si può dire che la nozione di discrezionalità amministrativa nasce come un potere della pubblica amministrazione non sottoposta a vincoli che gradualmente, in base alle attitudini dell’ordinamento, vengono ridimensionati o incrementati”*¹⁰³.

Detti vincoli sono posti, in via primaria, dall’art. 97 Cost.¹⁰⁴, vale a dire da una disposizione organizzativa, che richiama due principi organizzativi che valgono anche a disciplinare le attività degli uffici amministrativi, ossia il principio di buon andamento, che impronta l’azione amministrativa alla ricerca della maggiore efficacia, efficienza ed economicità e il principio di imparzialità, che impone sostanzialmente al funzionario amministrativo di astenersi dal decidere in presenza di interessi personali, ma che va intesa anche come obbligo della P.A. di ponderare adeguatamente e razionalmente tutti gli interessi presenti nella fattispecie.

Ulteriori principi costituzionali che si riferiscono indirettamente alla discrezionalità amministrativa si rinvencono nell’art. 1 Cost., ove viene enunciato il principio di democraticità, secondo cui le scelte, per l’appunto, discrezionali dell’amministrazione devono tenere conto non solo delle direttive politiche degli organi rappresentativi del popolo sovrano, ma devono anche favorire la partecipazione dei cittadini alla decisione amministrativa.

Sulla stessa linea si pongono l’art. 3, comma 2 Cost. e l’art. 5 Cost. Il primo attribuisce alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli sociali ed economici che di fatto impediscono il completo sviluppo della persona e il secondo orienta l’attività amministrativa verso un riconoscimento dei diritti fondamentali degli individui¹⁰⁵.

Ad ogni modo, la disciplina della discrezionalità amministrativa si manifesta anche in talune fonti primarie, a partire già dalla l. n. 241/90, che individua una serie di parametri idonei che l’amministrazione deve rispettare nell’esercizio dei suoi poteri.

E così, ad esempio: 1) l’art. 2, comma 1, nel prevedere la conclusione del procedimento mediante un provvedimento espresso, influenza la discrezionalità in merito all’*an* quantomeno nei procedimenti ad iniziativa di parte; 2) l’art. 2, comma 2 ss., nel prevedere

¹⁰³ GALDI M., *Sisifo e l’evoluzione della discrezionalità amministrativa*, 25 aprile 2018, disponibile in www.federalismi.it, p. 4.

¹⁰⁴ La disposizione espone che *“I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione della pubblica amministrazione”*.

¹⁰⁵ GALDI M., op. cit., p. 4.

un termine entro cui deve essere concluso il procedimento avviato su iniziativa di parte, influenza la discrezionalità in merito al *quando*; 3) l'art. 3 nell'introdurre un apparato motivazionale nel provvedimento, influenza la discrezionalità in merito al *quomodo*; 4) l'art. 7 ss., sancendo la possibilità di partecipazione dell'interessato al procedimento, e l'art. 11, nel consentire all'amministrazione procedente di concludere accordi con gli interessati "*al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale*", influenza la predetta discrezionalità sotto il profilo del *quid*¹⁰⁶.

Successivamente all'emanazione della legge sul procedimento amministrativo, lo scheletro strutturale dell'apparato della P.A. ha subito un'evidente metamorfosi, improntata verso un'amministrazione di risultato¹⁰⁷.

Si inaugura così un nuovo modo di concepire l'organizzazione e la struttura amministrativa, che si consoliderà definitivamente con le modifiche e integrazioni della legge n. 241/90 ad opera della l. n. 15/2005 e del d.lgs. n. 124/2015. Tali ultimi interventi normativi si sono ispirati a logiche europee di liberalizzazione, nonché al nuovo ruolo del diritto pubblico, che si configura quale "*funzionale alla garanzia della concorrenza*"¹⁰⁸.

Tale nuovo *modus operandi* si riflette anche sulla discrezionalità amministrativa, influenzandola sotto vari aspetti. In concreto, si modifica non solo l'*an*, dato che la sfera europea di liberalizzazione tende a "*far ritrarre la sfera pubblica*"¹⁰⁹, ma anche il *quomodo*, poiché la legalità del provvedimento perde valore a favore della logica di risultato del sistema amministrativo¹¹⁰.

Sta di fatto che l'incidenza sul *quomodo* della discrezionalità è risultata molto più rilevante poiché si sono registrati una gran quantità di interventi volti a rendere meno invasivi i

¹⁰⁶ IVI, p. 8.

¹⁰⁷ Troviamo leggi che rinviengono plurimi riferimenti ad una P.A. di risultato. Ad es., l'art. 23, comma 4, della legge 8 giugno 1990, n. 142, nel disciplinare l'azienda speciale e l'istituzione, prevede che esse informano "*la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità (...)*". Del pari l'art. 51 prevede che gli incarichi di direzione siano conferiti a tempo determinato e rinnovati con provvedimento motivato che valuti i "*risultati*" ottenuti dal dirigente, "*in relazione al conseguimento degli obiettivi e all'attuazione dei programmi, nonché al livello di efficienza e di efficacia raggiunto dai servizi dell'ente da lui diretti*".

¹⁰⁸ TROPEA G., *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n. 124/2015.*, cit., p. 111.

¹⁰⁹ GALDI M., *Sisifo e l'evoluzione della discrezionalità amministrativa*, cit., p. 12.

¹¹⁰ ROMANO TASSONE A., *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, (a cura di) MOLASCHI V. e VIDETTA C., Napoli, II, 2001, p. 813 ss.; CAMMELLI M., *Amministrazione di risultato*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 107 ss.; CORSO G., *Amministrazione di risultati*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 127 ss.

pubblici poteri a fronte della libera iniziativa economica privata¹¹¹. Viceversa, l'incidenza sull'*an* della discrezionalità non si è quasi mai riscontrata, trattandosi di casi di soppressione assoluta del ruolo dei poteri pubblici (c.d. *deregulation*).

Quest'ottica di risultato e semplificazione ha trovato il suo massimo culmine nell'emanazione della Direttiva 2006/123/CE (cd. "*Bolkestein*") del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, la quale ha imposto un adeguamento delle normative nazionali ad un regime autorizzativo funzionalizzato ad intralciare il meno possibile la libertà di impresa.

Tuttavia, tale regime di liberalizzazioni, così come previsto dalla direttiva Bolkestein, trova dei limiti in presenza di "motivi *imperativi di interesse generale*" (in cui vi rientra la tutela del patrimonio storico-artistico¹¹²)¹¹³.

In più, nel caso in cui vi sia una proporzionalità tra il regime predisposto e l'interesse che deve essere tutelato, tale regime non dovrà comunque rivestire carattere discriminatorio¹¹⁴.

2.1. La discrezionalità nel campo degli interessi protetti

Nel campo degli interessi sensibili, la discrezionalità dell'amministrazione è tendenzialmente ancora più ampia.

Il rischio principale, in questo caso, riguarda la concreta sussistenza in capo all'Amministrazione di un arbitrio molto forte, tale da sfociare nell'illegittimità sostanziale dell'atto adottato; illegittimità da verificarsi alla luce della motivazione che, per l'appunto, consente di valutare il corretto esercizio della discrezionalità amministrativa¹¹⁵.

Ad ogni modo, nel campo ambientale viene riconosciuta una maggiore discrezionalità all'autorità amministrativa, attesa la necessità di adeguare la tutela "*alla varietà di*

¹¹¹ Ci si riferisce a quella serie di modifiche, volte a ridimensionare gli oneri in capo ai cittadini ed alle imprese e nel contempo a garantire risposte certe e in tempi definiti da parte dell'amministrazione, avviate attraverso un innovativo percorso di delegificazione, inaugurato dalla legge 59/97.

¹¹² Sul punto, TAR Lazio, *II-quater*, 27 maggio 2020, n. 5646; 29 maggio 2020, n. 5757; 5 giugno 2020, n. 5972.

¹¹³ LONGOBARDI N., *La libertà di impresa come libertà fondamentale ed il recedere del tradizionale primato del potere amministrativo*, in LONGOBARDI N., (a cura di), *Il diritto amministrativo in trasformazione*, Giappichelli, Torino, 2016, p.154.

¹¹⁴ GALDI M., *Sisifo e l'evoluzione della discrezionalità amministrativa*, cit., p. 14.

¹¹⁵ CERULLI IRELLI V., "*Lineamenti del diritto amministrativo*", Torino, Giappichelli, 2012, p. 281 ss.

situazioni eventualmente incidenti sull'ambiente e alle caratteristiche, anche tecnicamente complesse, delle strutture, produttive e non, che operano in tali contesti"¹¹⁶.

Sotto il profilo delle restrizioni dell'iniziativa economica privata, ancor di più se si tiene conto del nuovo art. 41 della Costituzione, quelle a garanzia della tutela ambientale potrebbero presentare delle prescrizioni più severe, *“eminentemente formali, con la conseguenza che la loro violazione viene punita indipendentemente da qualsiasi accertamento di una qualsiasi lesione concreta e da qualsiasi concreto interesse”*¹¹⁷.

Per quanto riguarda poi il tema dei rifiuti, l'art. 178 d.lgs. n. 152/06, recante i criteri dell'agire amministrativo quali l'efficacia, l'economicità, l'efficienza, la trasparenza, la fattibilità economica, fissa i limiti di legittimità dell'attività amministrativa. In questo caso occorrerà valutare, durante l'esercizio dell'attività amministrativa, la proporzionalità dei limiti imposti, tenuto conto della praticabilità effettiva di tali limiti.

Sul punto la giurisprudenza (sentenza 34517/2017 della Sezione III penale della Corte Cassazione), in una fattispecie in tema di emissioni in atmosfera, ha chiarito che, nonostante il potere di ordinanza in capo all'autorità decisionale sia giustificato dalla *“natura collettiva di un interesse di preminente rilievo”*, che impone un agire precauzionale, ciò non significa avere *“carta bianca”*.

Di fatti, la Corte ha precisato che *“l'ampiezza delle prescrizioni, sia quelle dell'autorizzazione che quelle altrimenti imposte, non può sconfinare nell'arbitrio, sicché ove la prescrizione non sia in alcun modo ricollegabile alle esigenze di precauzione e di controllo sottese all'investitura del potere di autorizzazione in capo all'amministrazione pubblica, il provvedimento sarà affetto da eccesso di potere”*. Conseguentemente una prescrizione contraria a criteri di fattibilità tecnica ed economica, pertinenza ed opportunità pratica sarà dunque illegittima per eccesso di potere.

Volgendo lo sguardo alle modalità applicative della discrezionalità amministrativa, non si possono non menzionare le modalità di adozione dei pareri e delle valutazioni tecniche.

¹¹⁶ così Cass. Pen., Sez. III, sent. n. 34517 del 14 luglio 2017.

¹¹⁷ così Cass. Pen., Sez. III, n. 1786, del 17 gennaio 2014, in materia di rifiuti.

3. I pareri e le valutazioni tecniche in materia ambientale

3.1. La non surrogabilità dei pareri e delle valutazioni tecniche degli organi preposti alla tutela dell'ambiente

La complessità, la difficoltà e la specificità degli aspetti tecnici relativi alle misure di tutela dell'ambiente giustificano pienamente la non surrogabilità delle valutazioni tecniche e dei pareri degli organi preposti.

L'art. 16, comma 3, l. n. 241/90, infatti, stabilisce espressamente che l'amministrazione richiedente l'attività consultiva non potrà procedere se il parere non sia stato rilasciato dall'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistica-territoriale e della salute dei cittadini.

Nello stesso senso si muove l'art. 17, comma 2, l. n. 241/90, escludendo che il responsabile del procedimento possa richiedere delle valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollente, ovvero ad istituti universitari, nel caso in cui non sia stata rilasciata le valutazioni tecniche da parte dell'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistica-territoriale e della salute dei cittadini.

Sulla base di tali disposizioni, viene sostanzialmente attribuita una "*riserva di valutazione tecnica*"¹¹⁸ alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, e così facendo si attesta una prevalenza netta di completezza istruttoria, nel campo della tutela degli interessi sensibili, rispetto alle esigenze di semplificazione e di celerità della decisione¹¹⁹.

Del resto, una simile riserva di pareri e valutazioni tecniche impone, nel caso in cui l'amministrazione non risponda per tempo, un'interruzione del procedimento, determinata da attività endoprocedimentali, che non può essere comunque superabile da parte del cittadino.

Da ciò consegue, in base alla disposizione prevista dall'art. 2, l. n. 241/90, un blocco del procedimento oltre i termini previsti per la sua conclusione. Tale ostacolo, afferma la giurisprudenza, è suscettibile di essere superato utilizzando l'istituto della cd. autonoma impugnabilità dell'inadempimento all'obbligo di esprimere la valutazione tecnica o il parere, nonostante si tratti di un atto endoprocedimentale¹²⁰.

¹¹⁸ GRASSI S., *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, cit., p. 1535.

¹¹⁹ TAR Piemonte, II sez., sent. 16 gennaio 2006, n. 89.

¹²⁰ Si veda in questo senso l'art. 21-*bis* legge 6 dicembre 1971, n. 1034, in merito al ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione; dal punto di vista giurisprudenziale, TAR Campania, Napoli, III sez., sent. 5 giugno 2008, n. 5250; Cons. Stato, VI sez., sent. 9 giugno 2005, n. 3043.

Nello stesso senso, peraltro, si era espressa la disposizione previgente contenuta nell'articolo 14-*quater* della l. n. 241/90, che escludeva la surrogazione, durante la conferenza di servizi, del rilascio del nullaosta o dei pareri obbligatori delle autorità preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del territorio, del patrimonio storico-artistico, della salute e della pubblica incolumità. E in questo modo ampliava le ipotesi di riserva di valutazioni tecniche.

Nelle nuove disposizioni riguardanti la disciplina della conferenza di servizi, tuttavia, la posizione espressa dalle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili può essere superata, come precedentemente detto, per il tramite di un giudizio discrezionale di prevalenza da parte dell'Amministrazione procedente.

Ad ogni modo, può essere esperita l'opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri allo scopo di sospendere gli effetti del provvedimento motivato di conclusione della conferenza, fino al momento della definizione dell'*iter* procedimentale.

Per quanto riguarda, poi, il problema relativo all'individuazione dei parametri con cui vengono individuate le amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del territorio e della salute dei cittadini, la giurisprudenza non ha mancato di distinguere gli organi tecnici che rientrano in tale categoria, rispetto agli organi politici preposti ad effettuare scelte di indirizzo politico ovvero discrezionali¹²¹, a cui invece spettano altri tipi di ruoli.

Buona parte della dottrina, mossa da prevalenti esigenze di semplificazione e celerità del procedimento, ha comunque criticato la riserva delle valutazioni tecniche in capo agli organi preposti, poiché viene in concreto applicata con elevato rigore¹²².

Sta di fatto che le valutazioni tecniche costituiscono lo snodo centrale di tutto il procedimento, dato che le decisioni amministrative devono ispirarsi al principio di integrazione. Tale principio richiede, per l'appunto, un'integrazione completa degli interessi in gioco ed *“implica il diritto-dovere delle amministrazioni di scegliere tra le diverse opzioni possibili ed effettuare la sintesi per definire con quali misure o prescrizioni*

¹²¹ TAR Puglia, Lecce, I sez., sent. 7 febbraio 2008, n. 372 ha escluso che il parere dell'amministrazione comunale possa essere qualificato come quello di un organo consultivo delle PP.AA., non potendo ritenere che il Comune fosse intervenuto nel procedimento come amministrazione preposta alla tutela ambientale, essendo quest'ultimo invece intervenuto nella veste di ente esponenziale degli interessi localizzabili nel territorio

¹²²Sul tema, GRASSI S., op. cit., p. 1535, si esprime *“Le esigenze di semplificazione e di tempestività della conclusione dei procedimenti debbono essere necessariamente temperate con la corretta ed uniforme valutazione dei dati scientifici e tecnici. È probabilmente da auspicare un potenziamento degli organi tecnici delle varie amministrazioni ed una razionalizzazione delle banche dati e delle acquisizioni tecniche che sono indispensabili”*.

*stabilire l'equilibrio tra gli interessi ambientali e le esigenze dello sviluppo cui sono legati gli altri interessi pubblici*¹²³.

Nel caso di contrasto tra le valutazioni tecniche degli organi preposti alla tutela dell'ambiente e gli organi responsabili di progetti o programmi incidenti sulle risorse ambientali, tuttavia, il legislatore ha rimesso all'organo politico la decisione in merito a possibili. E così, ad esempio, nella disciplina previgente della Valutazione di Impatto Ambientale, il Consiglio dei Ministri, nel caso di ritardo dell'Amministrazione preposta a concludere il procedimento, esercitava un potere sostitutivo (art. 26 co. 2 d.lgs. n. 152/06); nella disciplina riguardante i piani di bacino, sussistono, nel caso di inerzia, poteri sostitutivi del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Consiglio dei Ministri (art. 66, co. 4, d.lgs. n. 152/06); sussiste, altresì, il potere sostitutivo del Ministro dell'ambiente, tutela del territorio e del mare in materia di controllo degli scarichi, nonché quello del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro dell'ambiente, tutela del territorio e del mare con riguardo ad opere per il trasferimento di acqua (rispettivamente art. 132, comma 2 e art. 158, comma 2, d.lgs. n. 152/06).

3.2. Un caso particolare: il parere della Soprintendenza

Un caso particolare riguarda il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, che si configura come un microsistema coerente con le azioni poste a tutela del paesaggio da parte dell'ordinamento¹²⁴.

Il legislatore, infatti, ha garantito, mediante l'introduzione dell'art. 146, d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali), una protezione più ampia del paesaggio, volendo tutelare quei beni e quei valori naturali e culturali, nonché le loro interazioni, da considerare identitari per il territorio nazionale e a cui, pertanto, non si debba recare pregiudizio¹²⁵.

¹²³ IVI, p. 1537.

¹²⁴ Sulla configurazione di una funzione generale di amministrazione del paesaggio: SINISI M., *L'autorizzazione paesaggistica tra liberalizzazione e semplificazione (d.p.r. 13 febbraio 2017 n. 31): la "questione aperta" del rapporto tra semplificazione amministrativa e tutela del paesaggio*, in *Riv. giur. ed.*, 2017, Fasc. 4, p. 235 ss.

¹²⁵ Sul punto, T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, sent. 1 aprile 2014, n. 3577, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2014, 4, 1211 ss., ove si rileva che la nozione di paesaggio indicata dall'art. 131, d.lgs. n. 42/2004 e le definizioni dell'art. 136 inducono a ritenere che l'individuazione dei beni paesaggistici soprattutto tenda alla conservazione delle caratteristiche di un bene per i profili espressivi di "identità" nazionale. Tale nozione rinvia ad un insieme di valori ed elementi di carattere storico, economico, sociale, culturale.

La disciplina dell'autorizzazione paesaggistica costituisce il principale strumento di protezione dei cd. beni paesaggistici, riconosciuti come parte del paesaggio e facenti parte del patrimonio culturale, storico ed artistico della nazione.

Tuttavia, la dottrina¹²⁶ si è interrogata sul modo in cui viene gestito in concreto il regime autorizzatorio, affinché possa intersecarsi con l'interesse di protezione e di tutela del paesaggio. In altri termini ha approfondito il rapporto che intercorre tra l'*agere* del privato e le condizioni imposte dalla legge a tutela di un interesse generale.

Il legislatore, infatti, mediante il regime autorizzatorio, sottopone ad approvazione tutte le attività, eseguite su immobili o aree vincolate, idonee a *“alterare lo stato dei luoghi o dei beni tali da pregiudicare quei valori naturali, estetici, storico-culturali, che rappresentano manifestazione di identità del paesaggio”*¹²⁷.

Segnatamente, il legislatore del 2010, mediante la modifica dell'art. 146, d.lgs. n. 42/2004, ha innovato il previgente regime contemplando, in linea generale, un parere preventivo, obbligatorio e vincolante della Soprintendenza, limitatamente alla compatibilità paesaggistica del relativo intervento nel suo complesso, nonché alla conformità contenuta nel piano paesaggistico (comma 8)¹²⁸.

Tale parere è obbligatorio e vincolante, fino all'approvazione del relativo piano paesaggistico con il connesso adeguamento degli strumenti urbanistici. Esso deve essere adottato entro un periodo di tempo non superiore a quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti dell'amministrazione competente (comma 5).

Nel caso in cui la Soprintendenza non renda il parere, l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione (comma 9).

L'intervento del Soprintendente costituisce, quindi, un atto a sostanziale contenuto decisorio, subordinato ad un giudizio di merito tecnico-discrezionale. Più nel dettaglio, il parere, avendo natura vincolante, assume natura di atto di *“codecisione”*¹²⁹, che

¹²⁶ PARISIO V., *Art. 146*, in FERRARA R., FERRARI G.F. (a cura di), *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, CEDAM, Padova, 2015, p. 145 ss.

¹²⁷ MARI G., *Le incertezze irrisolte in tema di autorizzazione paesaggistica*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, Fasc. 6, p. 132.

¹²⁸ Il piano territoriale paesaggistico è uno strumento urbanistico che concentra l'attenzione sui valori ambientali e paesaggistici; esso è costituito da un corpo normativo e da una cartografia con la quale vengono identificate le aree alle quali vengono applicate le disposizioni del piano.

¹²⁹ Con l'entrata in vigore nel 2010 dell'art. 146, *“la Soprintendenza esercita, non più un sindacato di legittimità ex post [...] sulla autorizzazione già rilasciata dalla regione o dall'ente delegato, con il correlativo potere di annullamento, ma un potere che consente di effettuare ex ante valutazioni di merito amministrativo, con poteri di cogestione del vincolo paesaggistico”*, Cons. Stato, sez. IV, 10 giugno 2019, n. 3870, in *giustizia-amministrativa.it*.

l'amministrazione non potrà disattendere, a meno che il Soprintendente abbia valutato documenti erronei o travisati.

Nonostante alcuni recenti interventi legislativi¹³⁰, si riscontrano due importanti problematiche relative al parere del Soprintendente, ossia: i) l'effetto dell'inerzia del Soprintendente e ii) la possibilità di prescindere dal parere. Tali problematiche hanno, peraltro, comportato la presenza di una giurisprudenza ondivaga in materia.

In base ad un primo orientamento, la Soprintendenza, nonostante il decorso del termine, conserverebbe il proprio potere consultivo e, conseguentemente, si considera vincolante il parere anche se tardivo¹³¹.

Un secondo orientamento ritiene, invece, che l'eventuale inerzia determinerebbe una perdita del carattere vincolante del parere, producendo però, nel caso in cui venisse comunque rilasciato, un documento che può essere oggetto di consultazione dall'amministrazione competente come materiale istruttorio, delineando un caso di silenzio devolutivo¹³².

Infine, un terzo orientamento ritiene invece che un parere tardivo sia nullo per carenza di potere¹³³.

In merito, è necessario tener conto anche dell'art. 16, l. n. 241/90 che, nel prevedere una disciplina semplificata dei pareri, esclude espressamente dall'ambito applicativo quelli resi dalle amministrazioni preposte alla tutela del paesaggio, essendo quest'ultimo un valore di assoluta rilevanza.

In tale contesto si inserisce, tuttavia, il tema del regime del silenzio-assenso e della sua applicabilità al caso in esame. Tale applicabilità, peraltro, contrasta con la giurisprudenza della Corte Costituzionale, che ha statuito più volte un principio di pronuncia esplicita nel contesto paesaggistico¹³⁴, nonché con la giurisprudenza del Consiglio di Stato che ha rilevato da ultimo che *“la semplificazione procedimentale può sì perseguire l'obiettivo di speditezza del procedimento ma non surrettiziamente invertire il rapporto sostanziale tra*

¹³⁰ Si pensi al d.l. 11 novembre 2014, n. 133 (decreto Sblocca Italia) ovvero al d.lgs. n. 124/2015 (Riforma Madia).

¹³¹ Si segnalano T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 21 settembre 2006, n. 669; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 16 aprile 2012, n. 382; T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 24 febbraio 2014 n. 459, tutte in *giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, sez. VI, 04 ottobre 2013, n. 4914, in *Urb e app.*, 2013, 12, 1344 ss.

¹³² Si vedano, Cons. Stato, sez. VI, 15 marzo 2013, n. 1561, in *giustizia-amministrativa.it*; *Id.*, sez. VI, 27 aprile 2015 n. 2136, in *Riv. giur. ed.*, 2015, 775 ss.; *Id.*, sez. VI, 28 ottobre 2015, n. 4927, in *giustizia-amministrativa.it*; *Id.*, sez. VI, 13 maggio 2016, n. 1935, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2016, 3, 1204 ss.; *Id.*, sez. VI, 18 luglio 2016, n. 3179, in *giustizia-amministrativa.it*.

¹³³ T.A.R. Veneto, sez. II, 14 novembre 2013 n. 1295, in *giustizia-amministrativa.it*.

¹³⁴ Corte cost., 17 dicembre 1997, n. 404, in *Foro amm.*, 1998, 1321 ss.; Corte Cost. 10 marzo 1998, n. 302, in *Giust. civ.*, 1998, 1390 ss.; Corte Cost., 1 luglio 1992, n. 307, in *Giur. it.*, 1998, 1, 505 ss.

*interessi e sottrarre effettività a un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale qual è la tutela del paesaggio*¹³⁵.

3.2.1. Autorizzazione paesaggistica e silenzio assenso: un connubio possibile? La decisione del Consiglio di Stato, sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640

Con la pronuncia resa nel marzo 2021¹³⁶ in commento, il Consiglio di Stato ha chiarito alcuni aspetti relativi all'applicabilità del regime del silenzio-assenso in relazione al parere della Soprintendenza, nonché ha definito la natura di quest'ultimo.

La vicenda in esame trae origine dal deposito, da parte di una società operante nel settore alberghiero, di una dichiarazione di autocertificazione tesa ad ottenere i necessari titoli relativi ad un progetto di ampliamento, adeguamento e riqualificazione dal punto di vista energetico e paesaggistico di detta struttura ricettiva turistica extralberghiera, sita nella fascia dei 150 metri dal mare nell'isola di La Maddalena.

Durante la conferenza di servizi, il settore urbanistica e edilizia privata del Comune esprimeva parere favorevole all'intervento.

Si pronunciavano favorevolmente sull'intervento di ampliamento anche l'Ente Parco, la Regione Sardegna, nonché il Corpo Forestale di Vigilanza Ambientale. Il Servizio Tutela del Paesaggio regionale, invece, riteneva l'intervento inammissibile, da un lato, per alcuni controversi aspetti relativi all'interpretazione della normativa urbanistico-edilizia e paesaggistica regionale e, dall'altro, sotto il profilo dell'impatto paesaggistico delle opere.

Alla luce di tali rilievi, veniva quindi adottato il provvedimento unico di diniego, ritenendo prevalenti ed ostativi tali assunti. La società ha impugnato, quindi, il parere negativo espresso dal Servizio Tutela del Paesaggio di Sassari e Olbia, lamentando la violazione dell'art. 146 del d.lgs. 42/2004 nonché degli artt. 14-ter e 17-bis della l. n. 241/1990, in quanto il parere espresso per silenzio – ai sensi dell'art. 14 ter, comma 7, cit. – dalla Soprintendenza avrebbe natura vincolante e prevalente su quello difforme espresso dalla Regione sul medesimo intervento.

Innanzitutto, i giudici di Palazzo Spada hanno chiarito che il regime relativo alla conservazione del paesaggio non gode di nessun tipo di attenuazione, anche qualora vi sia un conflitto con altri interessi.

¹³⁵ Cons. Stato, sez. VI, 23 maggio 2012, n. 3039, in *Riv. giur. ed.*, 2012, 4, 707 ss.

¹³⁶ Cons. Stato, sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640.

In più, con riguardo all'autorizzazione paesaggistica, il regime previsto dall'art. 146 d.lgs. n. 42/2004 chiarisce che il potere autorizzatorio appartiene *in primis* all'amministrazione competente (la Regione in questo caso), spettando poi alla Soprintendenza il rilascio di un parere vincolante relativo alla proposta di provvedimento dell'amministrazione competente.

Secondo un'interpretazione sistematica della norma, nel caso in cui sia decorso il termine, la Soprintendenza può comunque rilasciare un parere che perderà tuttavia il carattere vincolante ma potrà essere valutato dall'amministrazione preposta al rilascio del titolo.

Ne consegue che, entro il decorso del termine previsto *ex lege*, la Soprintendenza deve emanare un parere vincolante da cui l'amministrazione non potrà discostarsi; se tale termine non viene rispettato, l'amministrazione provvederà sulla richiesta di autorizzazione a prescindere dalla ricezione o meno del parere.

Tale interpretazione, secondo i giudici, sarebbe anche coerente con le intenzioni del legislatore, il quale individua, nel regime di co-gestione del vincolo, un punto di equilibrio tra l'esigenza di tutela di un valore di rilievo costituzionale, quale il paesaggio, mediante l'attribuzione alla Soprintendenza di un ruolo di rilievo nel regime autorizzatorio e l'esigenza di garantire la certezza e la stabilità dei rapporti giuridici¹³⁷, richiamando il fatto che i poteri debbano essere esercitati entro un termine congruo e non superabile.

Per quanto riguarda invece l'art. 17-bis, comma 2, l. n. 241/90, secondo i giudici di Palazzo Spada, il meccanismo del silenzio assenso non può ritenersi mai formato poiché detto articolo "*vale esclusivamente nei rapporti fra l'amministrazione "precedente" e quelle chiamate a rendere "assensi, concerti o nulla osta", e non anche nel rapporto "interno" fra le amministrazioni chiamate a co-gestire l'istruttoria e la decisione in ordine al rilascio di tali assensi*", in più, ribadisce il Consiglio di Stato, che l'istituto "*non riguarda la fase istruttoria del procedimento amministrativo, che rimane regolata dalla pertinente disciplina positiva, influenzando soltanto sulla fase decisoria, attraverso la formazione di un atto di assenso per silentium*", specificando che l'amministrazione precedente è tenuta a guidare l'istruttoria ed all'esito della stessa, elaborare uno schema da sottoporre ad approvazione dell'amministrazione co-decedente.

Vale la pena evidenziare comunque che, decorso il termine di rilascio del parere per la Soprintendenza, l'autorità precedente è tenuta comunque a concludere il procedimento nei

¹³⁷ Cons. Stato, sez. VI, 03 marzo 2015, n. 2136; Cons. Stato, sez. VI, 22 settembre 2015, n. 4927, tutte in *giustizia-amministrativa.it*.

venti giorni successivi: pertanto l'interessato potrà chiedere all'ente competente il rilascio dell'autorizzazione.

Inoltre, è importante rilevare come un ipotetico assenso derivante dall'inerzia della Soprintendenza non presenterebbe alcuna garanzia acceleratoria; l'inadempimento della Soprintendenza può rappresentare, al massimo, un effetto di silenzio-devolutivo¹³⁸.

In più, l'attribuzione di un valore legale ad un evento neutro, quale il decorso di un determinato periodo di tempo, influirebbe negativamente sul piano della tutela paesaggistica, abbandonando la tutela precauzionale sottesa alla protezione di tali valori, andando, da un altro lato, ad influire positivamente esclusivamente per il richiedente del titolo autorizzatorio, lasciando invariati gli obiettivi di certezza e celerità del procedimento¹³⁹.

In sostanza, nel regime dell'autorizzazione paesaggistica, il silenzio-assenso *ex. art. 17-bis l. n. 241/90* “*non riguarderebbe la fase istruttoria del procedimento amministrativo, essendo influente solo nella fase decisoria, ma soprattutto non potrebbe essere inteso come sacrificio in danno dell'interesse pubblico affidato alla cura dell'Amministrazione silente*”¹⁴⁰.

4. La conferenza di servizi nel contesto ambientale

4.1. L'evoluzione dell'istituto della conferenza di servizi e le ultime novità

Importante istituto di semplificazione, rimodellato verso una visione più semplificativa dalle ultime riforme, è sicuramente la conferenza di servizi.

¹³⁸ D'ANGELO F., *L'autorizzazione paesaggistica: inapplicabilità del silenzio assenso “endoprocedimentale”*, in *Dir. Amm.*, 2021, Fasc. 2, p. 231 ss.

¹³⁹ IBIDEM.

¹⁴⁰ Il silenzio-assenso infatti, proprio perché ispirato a principi di efficienza e buon andamento della P.A., solleciterebbe un'organizzazione migliore. In particolare, in termini astratti, una volta conclusa l'istruttoria e definito lo scheletro del provvedimento, occorre che l'Amministrazione interpellata agisca tempestivamente, manifestando anche i propri dubbi sullo scheletro del provvedimento. Da un altro lato però, l'Amministrazione procedente deve ben valutare l'interesse pubblico affidato alla cura dell'Amministrazione interpellata rimasta inerte, assumendo una decisione che tenga in considerazione l'interesse pubblico sotteso all'atto di assenso ricevuto per via del meccanismo del silenzio-assenso (in ottica generale e non nel caso specifico). Così si assicura non solo la celerità nella decisione finale, ma anche una tutela adeguata degli interessi pubblici coinvolti nell'esercizio del potere. In questo senso, DELLE CAVE G., *Autorizzazione paesaggistica e silenzio assenso tra P.A.: un connubio (im)possibile? competenze procedurali e portata applicativa dell'art. 17-bis, l. n. 241/90 (nota a Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640)*, 6 luglio 2021, disponibile in www.giustiziainsieme.it

L'articolata disciplina legata ai procedimenti amministrativi in materia di ambiente richiama l'esigenza di un coordinamento nell'esercizio delle funzioni volte alla sua tutela; tutela, peraltro, potenziata da un livello molto più invasivo di semplificazione dell'organizzazione strutturale e di unitarietà procedimentale¹⁴¹.

Per tale ragione, il sistema ambientale è stato uno dei primi ad applicare l'istituto della conferenza dei servizi come strumento semplificativo¹⁴², che permette la più completa valutazione possibile da parte delle diverse amministrazioni coinvolte, al fine dell'emissione di provvedimenti autorizzatori in grado di superare dissensi ed inerzie delle altre amministrazioni, senza appesantire le procedure di rilascio del provvedimento¹⁴³.

Del resto, sono molte le disposizioni presenti nel "*Codice ambiente*", che promuovono la conferenza di servizi come strumento di coordinamento tra diverse amministrazioni volto all'adozione di autorizzazioni uniche regionali (*ex art. 27-bis*) e dell'autorizzazione integrata ambientale (*ex art. 27-quater*).

Così, tale istituto, una volta assorbito nel sistema amministrativo generale, diventa uno strumento capace di coordinare le pubbliche amministrazioni, bilanciando gli interessi implicati, in modo tale da tutelare l'interesse pubblico preso in considerazione¹⁴⁴.

Successivamente, in dipendenza delle esigenze semplificative perseguite dall'ordinamento, la natura di tale istituto cambia.

Vengono introdotte disposizioni che permettono il superamento dei dissensi qualificati, considerando come assenso la mancata presenza delle pubbliche amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili e regolamentando la struttura del dissenso in maniera sempre più rigorosa con la connessa necessità di supportare con una motivazione adeguata.

¹⁴¹ Sull'unitarietà ambientale, si veda SCOTTI E., *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, 5, II, p. 353 ss.

¹⁴² Sul punto, la giurisprudenza amministrativa sottolinea il carattere di istituto di semplificazione poiché "*consente la valutazione congiunta e in unica sede di tutti i gli interessi pubblici in gioco, attua i principi costituzionale dell'imparzialità e del buon andamento cui deve improntarsi, ai sensi dell'art. 97 Cost., l'azione dell'amministrazione, realizzando corollari di economicità, speditezza, efficacia ed efficienza*", Cons. Stato, sent. 17 ottobre 2012, n. 5292, in www.giustizia-amministrativa.it

¹⁴³ Sul tema, TAR Friuli-Venezia-Giulia, Sez. I, 14 giugno 2019, n. 271, in *Foro amm.*, 2019, afferma che "*L'istituto della conferenza di servizi è deputato a semplificare e non aggravare il procedimento ed è il modulo che consente di addivenire a soluzioni condivise, deputato alla valutazione degli eventuali interessi coinvolti*".

¹⁴⁴ SCOCA F.G., *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, p. 259, osserva che "*la conferenza di servizi costituisce un rimedio idoneo a fronteggiare e rendere meno dannoso sotto il profilo dell'efficienza, questo policentrismo imperfetto, riannodando le competenze nel momento in cui i diversi poteri vengono concretamente esercitati*".

Secondo un autorevole orientamento dottrinale, però, tale regime non ha favorito la semplificazione; anzi l'istituto è stato ritenuto uno strumento complesso, che nello stesso tempo è sede di veti burocratici e momento di deresponsabilizzazione¹⁴⁵.

Si è anche ritenuto che l'istituto non ovvii alla frammentazione delle competenze, rendendo difficoltosa la mediazione tra le amministrazioni a causa di un atteggiamento autoreferenziale e difficilmente accessibile al dialogo¹⁴⁶.

In concreto, se da una parte non può esistere un coordinamento senza la semplificazione, la cui mancanza creerebbe inevitabilmente uno stallo, dall'altra parte, si osserva che l'applicazione della semplificazione produce tuttavia dei rischi nella tutela degli interessi sensibili¹⁴⁷.

Ad ogni modo, la riforma Madia ha ricostruito l'istituto della conferenza dei servizi, introducendo il meccanismo del silenzio-assenso, con l'intento di sanzionare l'inerzia ovvero l'assenza delle pubbliche amministrazioni convocate. Essa ha così evidenziato una funzione preminente nell'attività amministrativa e allo stesso tempo ha ridotto il ruolo portante e preminente dell'interesse ambientale, equiparandolo ad altri interessi insiti nei meccanismi di decisione amministrativa.

Nel modello amministrativo generale di semplificazione elaborato dalla riforma non solo viene disposta la partecipazione di un rappresentante unico per ogni livello governativo, in modo da dare un'unità al pluralismo di determinate materie, ma sono anche conferiti poteri maggiori all'amministrazione procedente, che potrà superare i dissensi di amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili (cd. dissensi qualificati) anche mediante l'implicazione di un organo politico (il Consiglio dei Ministri)¹⁴⁸.

In quest'ultimo caso, con l'entrata in vigore della riforma del 2016 e la contestuale modifica dell'art. 14-*quinquies*, l. n. 241/90, viene consentito alle amministrazioni dissenzienti la proposizione dell'opposizione al Consiglio dei Ministri, differentemente

¹⁴⁵ FERRARA R., *Introduzione al diritto amministrativo*, Editore Laterza, Roma-Bari, 2018, p. 186, ritiene che la disciplina complessa della conferenza di servizi sembra entrare in rotta di collisione con il dichiarato fine della semplificazione; CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 262, osserva che “molte difficoltà che ha incontrato in questi anni la conferenza di servizi decisoria dipendono dall'indisponibilità di tante amministrazioni a cogestire con altre amministrazioni le proprie competenze”

¹⁴⁶ Così, SCALIA F., *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, cit., p. 628 ss.; DE LUCIA L., *La conferenza di servizi nel d.lgs. 30 giugno 2016 n. 127*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, p. 12., parla di pluralismo distruttivo.

¹⁴⁷ SCOTTI E., *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, cit., p. 372 ss.

¹⁴⁸ Sulla centralità dell'amministrazione procedente, CIVITARESE MATTEUCCI S., *Conferenza di servizi*, in *Enc. dir.*, in *Annali*, Fasc. II, Milano, 2009, p. 271.

dalla disciplina previgente, la quale prevedeva l'opposizione esclusivamente da parte dell'amministrazione precedente.

L'opposizione deve necessariamente essere proposta entro 10 giorni dalla comunicazione della determinazione conclusiva della conferenza. Ove sia decorso inutilmente tale termine, la decisione della conferenza assume definitivamente efficacia.

Le amministrazioni qualificate all'opposizione vengono individuate dalla natura dell'interesse sensibile curato, dal carattere di autonomia, ma anche dall'espressione del proprio dissenso motivato prima della conclusione della conferenza¹⁴⁹.

L'opposizione si propone sempre al Presidente del Consiglio dei Ministri e la procedura viene articolata in due fasi: nella prima, la Presidenza del Consiglio programma, entro quindici giorni dalla ricezione dell'opposizione, una riunione con la presenza di tutte le amministrazioni partecipanti alla conferenza.

Queste ultime formulano varie proposte, sulla base del principio di leale collaborazione, per la ricerca di una soluzione condivisa, la quale è destinata a sostituire la determinazione di conclusione della conferenza.

Solo se alla conferenza abbiano partecipato amministrazioni regionali o provinciali e tale soluzione non si sia raggiunta, può essere indetta, entro i successivi quindici giorni, una seconda riunione, da svolgersi con le medesime modalità e finalità della prima.

Se tali riunioni porteranno ad un'intesa, l'amministrazione precedente adotterà una nuova determinazione motivata di conclusione della conferenza. In caso opposto, la questione verrà rimessa al Consiglio dei Ministri.

Quest'ultimo, in particolare, potrà non accogliere l'opposizione, rendendo definitivamente efficace la determinazione motivata di conclusione della conferenza, ovvero potrà accogliere parzialmente l'opposizione e, anche sulla base degli esiti delle precedenti riunioni, modificare il contenuto della determinazione di conclusione della conferenza.

In fin dei conti, il Consiglio dei Ministri deve esprimersi su problematiche relative a tutela ambientali, con riguardo prevalentemente a soglie e standard di protezione, esercitando in sostanza funzioni amministrative che, però, non gli spetterebbero¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Si veda, in questo senso, AMOROSINO S., *Il potere amministrativo di accertamento della "inammissibilità" del dissenso qualificato espresso nella conferenza dei servizi*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1, 2016, pp. 126 ss.

¹⁵⁰ In particolare, LEONARDI R., in *La tutela dell'interesse ambientale tra procedimenti, dissensi e silenzi*, op. cit., 2020, p. 151, ritiene come tale possibilità sia proprio "in palese violazione del principio della separazione della politica dall'amministrazione".

Orbene, non potendosi surrogare ad una struttura tecnica preposta ad accertamenti e valutazioni, un organo politico puro, la cui attività è sottoposta a un sindacato giurisdizionale, la deliberazione del Consiglio dei Ministri è considerata un atto di alta amministrazione e, pertanto, un atto dotato di elevata discrezionalità amministrativa¹⁵¹.

Esso, peraltro, può essere oggetto di sindacato giurisdizionale solo in caso di insussistenza dei presupposti necessari, in mancanza di un'adeguata motivazione e in caso di assenza di un nesso logico consequenziale tra presupposti e decisioni¹⁵².

4.2. Il nuovo regime delle conferenze di servizi

Una delle maggiori innovazioni della riforma Madia consiste nella conferenza semplificata, che intende costituire un passaggio preliminare rispetto alla conferenza ordinaria simultanea¹⁵³.

Trattasi di una conferenza in cui si applica il regime di silenzio-assenso nei casi di decisioni non particolarmente complesse e che si svolge in modalità asincrona, senza prevedere una riunione contestuale, né l'invio di istanze o documentazioni in via telematica.

Tale conferenza semplificata, tuttavia, secondo una parte della dottrina¹⁵⁴, non sembra rispondere alle caratteristiche proprie che qualificano la conferenza di servizi, dato che l'amministrazione procedente convoca le altre amministrazioni, che hanno un limite stringente per pronunciarsi, a pena di incorrere nella regola del silenzio-assenso, indipendentemente dalla natura dell'interesse protetto.

¹⁵¹ BROCCA M., *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 296, il quale rileva che “la devoluzione al Consiglio dei ministri è configurata come *extrema ratio* e, peraltro, anche in questa sede l'organo non è chiamato a una valutazione risolutiva netta, incentrata sulla mera alternativa di accoglimento o meno dell'opposizione, perché sono possibili soluzioni intermedie, come l'accoglimento parziale dell'opposizione con modifica diretta del contenuto della determinazione di conclusione della conferenza”.

¹⁵² IBIDEM.

¹⁵³ SCOTTI E., *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, 10 agosto 2016, disponibile su www.federalismi.it, p. 14

¹⁵⁴ BATTINI S., *La trasformazione della conferenza di servizi e il sogno di Chuang-Tzu*, in S. BATTINI (a cura di), *La nuova conferenza di servizi*, Roma, 2016, chiarisce che “la conferenza semplificata risponde allo scopo di distinguere, secondo il principio di adeguatezza, tipi di conferenze diversi per categorie di decisioni differenti.”.

Si disperde, infatti, la natura della conferenza di servizi, intesa come un luogo volto al perseguimento dell'interesse pubblico concreto¹⁵⁵, in cui le amministrazioni si confrontano e mediante compromessi giungono ad un'idea comune ed unitaria. In ogni caso, se non si dovesse raggiungere un assenso unanime, l'amministrazione procedente dovrà inevitabilmente procedere utilizzando il tipo ordinario di conferenza di servizi, ossia la conferenza simultanea.

Tuttavia, il legislatore del 2016 ha chiarito che l'indizione della conferenza ordinaria, evitando così passaggi preliminari, debba avvenire esclusivamente in caso di decisioni particolarmente complesse ovvero in seguito a richieste del privato¹⁵⁶.

In sostanza, la nuova riforma prevede un'ipotesi di semplificazione consistente nella circostanza che la conferenza ordinaria è preceduta da un tentativo di conferenza semplificata.

4.3. Le semplificazioni della conferenza simultanea nel sistema amministrativo generale

L'istituto della conferenza simultanea viene preferito nel caso di adozione di decisioni particolarmente complesse ovvero di decisioni che coinvolgono situazioni conflittuali¹⁵⁷.

Tale istituto ha mantenuto pressoché immutata la struttura attribuitagli dalle leggi degli anni '90, con la sola modifica di alcune specifiche formalità, che si palesano particolarmente idonee a perseguire le esigenze semplificative degli ultimi anni.

In primo luogo, i termini di conclusione della conferenza, previsti dalle leggi precedenti, vengono ridotti alla metà, indipendentemente dalla complessità del procedimento.

¹⁵⁵ SCOTTI E., *La conferenza di servizi*, in ROMANO A. (a cura di), *L'attività amministrativa*, Torino, 2015, p. 458 e ss.

¹⁵⁶ Ai sensi dell'art. 14-bis infatti "Ove necessario, in relazione alla particolare complessità della determinazione da assumere, l'amministrazione procedente può comunque procedere direttamente in forma simultanea e in modalità sincrona, ai sensi dell'art. 14-ter".

¹⁵⁷ Si veda a tal proposito, la disposizione dell'art. 14 co. 2, l. n. 241/90, il quale statuisce "La conferenza di servizi è sempre indetta quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta. La conferenza può essere altresì indetta quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate ovvero nei casi in cui è consentito all'amministrazione procedente di provvedere direttamente in assenza delle determinazioni delle amministrazioni competenti".

In realtà, relativamente al termine di conclusione, il discrimine riguardava più la non osservanza del termine da parte delle amministrazioni, piuttosto che alla lunghezza in sé¹⁵⁸. Dunque, la migliore soluzione, secondo un orientamento¹⁵⁹, sarebbe stata la creazione di rimedi in via sostitutiva nel caso di inerzia delle pubbliche amministrazioni ovvero di stalli amministrativi.

Tra l'altro, l'eliminazione della disposizione contenuta al comma 6-bis, art. 14-ter, l. n. 241/90 ha comportato, nella nuova normativa, il venir meno degli ultimi riferimenti volti a stimolare la partecipazione alla conferenza e l'osservanza dei termini stessi¹⁶⁰, costituendo una disciplina di *“dubbia coerenza con i principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa e che appare ancor più grave in relazione ad interessi sensibili e a procedimenti ad alto tasso discrezionale”*¹⁶¹.

Un'ulteriore innovazione ha caratterizzato l'istituto in questione. Si allude alla figura del rappresentante unico delle amministrazioni statali e di tutte le amministrazioni regionali e locali. Tale figura viene prevista in un tipo di conferenza multilivello che coinvolga le amministrazioni dello Stato e di altri enti territoriali.

La riforma, quindi, non prevede soltanto la designazione di un soggetto unico da parte di ogni amministrazione territoriale, ma anche che tale soggetto rappresenti tutti gli enti e organismi facenti parte dello stesso livello territoriale.

La giurisprudenza ha affrontato il tema esprimendosi positivamente in merito all'unicità soggettiva di ciascuna amministrazione¹⁶², tuttavia, è stato osservato criticamente che il rappresentante unico riduce drasticamente il ruolo delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, minimizzando lo specifico interesse ambientale, di cui ciascuna

¹⁵⁸ A tal proposito, il citato studio condotto da Ref. Ricerche, *Iter autorizzativi e semplificazione: la conferenza di servizi*, e il Rapporto 2015 di Italiadecide, *Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare la pace con le imprese*.

¹⁵⁹ SCOTTI E., *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, cit., p. 16.

¹⁶⁰ Tale disposizione infatti recitava *“La mancata partecipazione alla conferenza di servizi ovvero la ritardata o mancata adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento sono valutate ai fini della responsabilità dirigenziale o disciplinare e amministrativa, nonché ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato”*.

¹⁶¹ IBIDEM.

¹⁶² Sul tema la sent. Cons. Stato, Sez. VI, 15 luglio 2010, n. 4575, statuisce che *“la Regione deve essere considerata come un' unica amministrazione, non riscontrandosi una soggettività giuridica distinta per ciascuna delle sue strutture organizzative; la sua posizione nella conferenza deve essere perciò espressa da un unico rappresentante, quale risultato di sintesi della preliminare ponderazione interna dei vari profili di interesse coinvolti; tutto ciò essendo coerente con le finalità di semplificazione e concentrazione dei procedimenti amministrativi perseguite con lo strumento della conferenza di servizi, eluse se la rappresentanza di ciascuna amministrazione è frammentata con il rischio, da un lato, che la sua manifestazione di volontà non sia univocamente individuabile e, dall'altro, che sia alterata l'espressione dell'indirizzo maggioritario nell'ambito della conferenza a causa della pluralità di voti espressi a nome di una stessa amministrazione”*.

amministrazione si fa portatrice, in favore di una sintesi degli interessi stessi; sintesi che si verifica presumibilmente prima della conferenza dei servizi e secondo procedure non ben definite¹⁶³.

Peraltro, la disposizione non chiarisce in maniera adeguata la natura dei rapporti tra il rappresentante unico e le amministrazioni rappresentate¹⁶⁴.

A tal proposito, appare del tutto condivisibile l'opinione del Consiglio di Stato (parere n. 890/2016), che auspica *“una regolazione aperta e flessibile del rapporto tra rappresentante unico e altre amministrazioni statali, che non impone la preventiva fissazione di vincoli di mandato imperativo, ma lascia correttamente al rappresentante unico un margine discrezionale di azione, in relazione all'andamento dei lavori”*.

Con tale assunto, il Consiglio di Stato rimarca il cuore della conferenza di servizi, rappresentato dal momento collegiale e dalla mediazione degli interessi. È appena il caso di accennare, inoltre, che la semplificazione del confronto nella conferenza di servizi non determina, con riguardo all'amministrazione preposta alla tutela degli interessi sensibili, l'impossibilità di dissentire rispetto alla posizione assunta dal rappresentante unico¹⁶⁵.

Infine, una rilevante innovazione consiste nella salvaguardia e nel rinforzo del ruolo dell'amministrazione procedente, a cui viene attribuita la funzione di mediatrice e risoltrice dei vari conflitti tra le amministrazioni portatrici di interessi ordinari¹⁶⁶.

Alla fine della conferenza, infatti, l'amministrazione procedente è chiamata ad esprimersi mediante un provvedimento motivato, positivo o negativo che sia, fondato sulla maggioranza delle posizioni espresse dalle amministrazioni, sui silenzi-assensi acquisiti e sui dissensi non sufficientemente motivati.

Essa, ai sensi dell'art. 14-*quater*, l. n. 241/90, è designata ad assumere la decisione finale e a risolvere i contrasti tra i vari interessi, ma le viene preclusa la possibilità di determinare la decisione finale per le amministrazioni dissenzienti, portatrici di interessi sensibili, e per

¹⁶³ LEONARDI R., *La tutela dell'interesse ambientale tra procedimenti, dissensi e silenzi*, op. cit., 2020, p. 162

¹⁶⁴ MARI G. in *“Primarietà degli interessi sensibili e relativa garanzia nel silenzio assenso tra PPAA. e nella conferenza di servizi”*, in *Riv. giur. edil.*, 2017, Fasc. 5, p. 325, rileva che la regione Lazio, con delibera di Giunta n. 386/2016, abbia previsto una conferenza di servizi interna, tramite la quale vengono disciplinate la fase di nomina del rappresentante unico e quella di gestione e mediazione degli interessi regionali coinvolti e rappresentati.

¹⁶⁵ LEONARDI R., *La tutela dell'interesse ambientale tra procedimenti, dissensi e silenzi*, op. cit., p. 163.

¹⁶⁶ SCOTTI E., *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, cit., p. 19.

le regioni che abbiano proposto, come detto, un'opposizione motivata ad un livello politico rappresentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri¹⁶⁷.

5. Gli accordi di programma

Gli accordi di programma tra soggetti pubblici sono stati favoriti per via non solo di esigenze di coordinamento e collaborazione tra amministrazioni, ma anche per via di una politica legislativa volta a concepire come caposaldo della materia la programmazione ambientale¹⁶⁸.

Non per altro, gli strumenti di raccordo *“devono accompagnarsi ad una nuova cultura dell'amministrazione pubblica, soprattutto un nuovo senso della relativa responsabilità, con una chiara percezione delle conseguenze dei comportamenti”*¹⁶⁹.

A livello legislativo, gli accordi di programma sono disciplinati in linea generale non solo dall'art. 34, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che li classifica come strumenti di semplificazione dei procedimenti amministrativi, stabilendo che: *“Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici (...)per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento”*, ma anche dall'art. 15, l. n. 241/90, in base al quale: *“le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune”* (comma 1).

Inoltre, tale ultimo articolo (comma 2) contiene un esplicito rinvio all'art. 11, commi 2 e 3 della medesima legge¹⁷⁰: commi che disciplinano gli accordi tra pubblica amministrazione e privato.

¹⁶⁷ DIPACE R., *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, disponibile su www.federalismi.it, n. 16/2016.

¹⁶⁸ Si veda per una ricostruzione legislativa sugli accordi di programma, CROSETTI A.-FERRARA R.-FRACCHIA F.-OLIVETTI RASON N., cit., p. 143.

¹⁶⁹ SPASIANO M.R., *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, in *Il foro amministrativo TAR*, 2010, p. 44.

¹⁷⁰ Rispettivamente il comma 2 sancisce che *“Gli accordi di cui al presente articolo debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili. Gli accordi di cui al presente articolo devono essere motivati ai sensi dell'articolo 3”*. Il comma 3 stabilisce invece che *“Gli accordi sostitutivi di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi”*.

Gli accordi di programma mantengono, dunque, una natura negoziale nei limiti di cui al menzionato art. 11. Tale disciplina, peraltro, rinvia al codice civile, potendosi applicare esclusivamente nei limiti in cui l'accordo rivesta interesse pubblico.

Sotto un profilo storico, nella disciplina ambientale si è assistito, in una prima fase, ad una politica tendente a risolvere crisi industriali, tant'è che l'art. 7, legge 1° marzo 1986, n. 64, ha disciplinato l'accordo di programma ambientale con l'obiettivo specifico di finanziare il Mezzogiorno, mediante programmi di riconversione industriale per il ripristino dello stato dei luoghi.

In una seconda fase, invece, l'accordo di programma si è incentrato molto sulla figura del privato, il quale è chiamato ad una responsabilità congiunta con l'amministrazione nell'attuazione di programmi definiti al fine di una salvaguardia maggiore dell'interesse pubblico.

All'interno del regime odierno, il Codice ambiente prevede quattro tipologie di accordi di programma.

Il primo tipo è rappresentato da accordi di programma per l'attuazione di programmi e piani. Esempi di questa prima tipologia possono rinvenirsi nel Codice ambiente e segnatamente: 1) nella disposizione dell'art. 70, comma 4, relativamente all'attuazione di programmi triennali del piano di bacino nell'ambito della tutela delle acque dall'inquinamento; 2) nella disposizione dell'art. 75, comma 9, il quale dispone che *“I consorzi di bonifica e di irrigazione, anche attraverso appositi accordi di programma con le competenti autorità, concorrono alla realizzazione di azioni di salvaguardia ambientale e di risanamento delle acque anche al fine della loro utilizzazione irrigua, della rinaturalizzazione dei corsi d'acqua e della fitodepurazione”*; 3) nella disposizione dell'art. 177, comma 5, il quale stabilisce che per conseguire obiettivi di tutela ambientale e un controllo efficace sulla gestione dei rifiuti *“lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti locali esercitano i poteri e le funzioni di rispettiva competenza adottando ogni opportuna azione ed avvalendosi, ove opportuno, mediante accordi, contratti di programma o protocolli d'intesa anche sperimentali, di soggetti pubblici o privati.”*

Il secondo tipo riguarda, invece, gli accordi di programma che possono essere stipulati con i soggetti economici interessati, come, ad esempio, è stabilito dall'art. 101, comma 10, cod. amb., il quale prevede la possibilità per le Autorità competenti di promuovere e stipulare accordi di programma con tali soggetti al fine di *“favorire il risparmio idrico, il riutilizzo delle acque di scarico e il recupero come materia prima dei fanghi di depurazione, con la*

possibilità di ricorrere a strumenti economici, di stabilire agevolazioni in materia di adempimenti amministrativi e di fissare, per le sostanze ritenute utili, limiti agli scarichi, in deroga alla disciplina generale, nel rispetto comunque delle norme comunitarie e delle misure necessarie al conseguimento degli obiettivi di qualità”.

La norma, peraltro, concedendo ai soggetti stipulanti la possibilità, seppur condizionata, di derogare alla disciplina generale, fa risaltare ancor di più la natura negoziale dell'accordo stesso; natura che è stata affermata anche dalla giurisprudenza¹⁷¹.

Sulla stessa linea di tendenza, spicca il disposto dell'art. 206 del medesimo codice, il quale disciplina gli accordi, i contratti di programma e gli incentivi, prevedendo un'azione da parte del Ministero o di altre amministrazioni competenti in merito alla possibilità di stipulare accordi ovvero contratti di programma con enti pubblici, imprese di settore, soggetti pubblici o privati, associazioni di categoria (comma 1), in un'ottica di razionalizzazione e semplificazione¹⁷² delle procedure di tali accordi e programmi con oggetto espressamente previsto alle lett. *a-l* del medesimo articolo.

Il terzo tipo di accordi di programma riguarda le procedure di bonifica (art. 246), le quali si sostanziano in intese alle quali possono partecipare soggetti privati.

In sostanza, l'articolo 246 sancisce che i soggetti obbligati agli interventi di bonifica *“hanno diritto di definire modalità e tempi di esecuzione degli interventi mediante appositi accordi di programma stipulati, entro sei mesi dall'approvazione del documento di analisi del rischio”*.

Lo strumento dell'accordo di programma realizza, tra i soggetti stipulanti, un coordinamento talmente forte da consentire di adattare la procedura di bonifica alle differenti tipologie dei siti nei quali deve avvenire l'intervento, nonché alle diverse tipologie di contaminazione¹⁷³.

¹⁷¹ Sulla capacità derogatoria dell'accordo di programma in ambito ambientale, Cass. pen., Sez. III, 23 febbraio 2001, n. 12819, in *Riv. trim. dir. pen. economia*, 2001, p. 756, in cui si rimarca il fatto che *“le deroghe devono limitarsi ai profili organizzativi e procedurali e non interferire con i profili sostanziali dell'inquinamento, oltre i limiti di legge”*; Cons. Stato, Sez. V, 3 gennaio 2002, n. 11, in *Foro amm. CdS*, 2002, p. 80 statuisce che *“l'accordo di programma sottoscritto da tutti gli enti competenti secondo le normali procedure autorizzatorie è in grado di costituire legge speciale rispetto alle condizioni e alle disposizioni dettate dalla normativa ambientale, ma si deve escludere la possibilità di stabilire contrattualmente tra le parti la disciplina sostanziale relativa ai limiti di accettabilità per la contaminazione dei siti o quella per la gestione delle emissioni, oppure quella relativa alle condizioni per la gestione dei rifiuti”*.

¹⁷² LEONARDI R., *La tutela dell'interesse ambientale tra procedimenti, dissensi e silenzi*, op. cit., p. 181.

¹⁷³ GRASSI S., *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, cit., p. 1563.

La flessibilità delle modalità e dei tempi di esecuzione permette, poi, la partecipazione alla stipula dell'accordo dei soggetti pubblici interessati, anche se questi ultimi non sono espressamente menzionati dalla norma.

Il quarto ed ultimo tipo di accordo di programma è delineato dalla fattispecie prevista dall'art. 252-*bis*, in merito ai siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale.

Tale norma dispone che *“il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con la regione territorialmente interessata, hanno la facoltà di procedere alla stipulazione di accordi di programma con uno o più proprietari di aree contaminate o altri soggetti che siano interessati ad attuare progetti integrati di messa in sicurezza o bonifica, coordinati con la riconversione industriale e dello sviluppo economico in siti di interesse nazionale individuati entro il 30 aprile 2007”* (comma 1).

La disposizione delimita l'ambito soggettivo di applicazione della norma, individuando nei proprietari di aree contaminate ovvero negli altri soggetti interessati, i soggetti stipulanti l'accordo.

Sulla base dell'interpretazione letterale della norma, viene rimessa a tali soggetti giuridici la possibilità di iniziativa dell'accordo, prescindendo, quindi, dalla circostanza di essere titolari di un diritto di proprietà sulle aree oggetto d'intervento. Sempre sotto il profilo soggettivo, i commi 4 e 6 del medesimo articolo distinguono i soggetti interessati responsabili dell'inquinamento dai soggetti interessati non responsabili dell'inquinamento.

Per il soggetto interessato, ma non responsabile della contaminazione, viene previsto un regime agevolato, in quanto *“l'attuazione degli impegni individuati nell'accordo esclude ogni altro obbligo di bonifica e riparazione ambientale e fa venire meno l'onere reale per tutti i fatti antecedenti l'accordo medesimo”*; al contrario, il soggetto interessato responsabile dell'inquinamento, è comunque vincolato all'esecuzione degli interventi di riparazione del danno ambientale, con un inasprimento di costi, anche dopo aver terminato tutte le operazioni riguardanti la bonifica.

L'obiettivo degli accordi di programma consiste nell'assicurare *“il coordinamento delle azioni per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento e ogni altro connesso e funzionale adempimento per l'attuazione dei progetti (...)”* (comma 2). Tale coordinamento viene enfatizzato ancor di più dall'art. 306-*bis*, il quale prevede un contratto di transazione finalizzato al risarcimento del danno ambientale dei siti di interesse nazionale.

Il contratto di transazione, sottoscritto per accettazione dal proponente, è stipulato nell'ambito di una conferenza di servizi (comma 5), con l'acquisizione del parere dell'Avvocatura di Stato (comma 6); successivamente viene adottato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e, infine, la Corte dei conti ne effettua il controllo preventivo di legittimità (comma 7).

La giurisprudenza non è concorde riguardo alla possibilità del privato di impugnare un accordo di programma, concluso tra due o più enti pubblici, a cui non abbia aderito.

Un primo orientamento risponde positivamente all'interrogativo, richiamando il metodo procedimentale dell'accordo di programma, che coinvolge vari enti pubblici, titolari di varie competenze, necessarie per il procedimento stesso.

Tale orientamento¹⁷⁴ afferma, infatti, che: *“la posizione eccentrica dell'interesse e del suo portatore, rispetto alla dinamica formativa dell'accordo, non costituisce ragione sufficiente per negare la rilevanza giuridica dei riverberi che esso produce in relazione ai primi, né per escludere l'attivazione dei rimedi di tutela generalmente consentiti dall'ordinamento a fronte dell'azione amministrativa illegittima, ciò anche in virtù di una interpretazione costituzionalmente orientata, ai sensi dell'art. 113, comma 2 Cost., delle norme che prevedono siffatte innovative modalità di azione pubblicistica”*.

Un secondo orientamento¹⁷⁵, dall'altro lato, esclude l'impugnabilità dell'accordo da parte del privato che non vi abbia aderito, poiché la natura opzionale dell'adesione priva il soggetto terzo del diritto di revisionare in giudizio il contenuto dell'accordo.

Insieme agli accordi di programma e la conferenza di servizi, l'istituto forse maggiormente innovato dal punto di vista della semplificazione è senza dubbio il silenzio assenso.

¹⁷⁴ Così, TAR Campania, Napoli, Sez. V, 27 gennaio 2009, n. 408.

¹⁷⁵ Cons. St., Sez. VI, 24 dicembre 2009, n. 8710, che ha riformato la sentenza del TAR Campania, Napoli, Sez. V, 27 gennaio 2009, n. 408; TAR Lombardia, Brescia, I, 13 luglio 2016, n. 1028 che statuisce che *“la mancanza di legittimazione del privato ad impugnare lascia la possibilità, per lo stesso, di contestare il provvedimento della P.A. in esecuzione dell'accordo di programma”*.

6. Il silenzio assenso e la tutela dell'ambiente

6.1. I caratteri generali del silenzio assenso e il parere n. 1640/2016 della Commissione speciale del Consiglio di Stato

Il silenzio assenso in materia ambientale si colloca nel contesto riguardante la centralità del procedimento amministrativo e di tutte le sue componenti, come l'adeguatezza dell'istruttoria, necessaria per l'adozione di valutazioni e pareri congrui, l'obbligo motivazionale, la definizione di spazi e limiti in merito alla discrezionalità, e via dicendo.

A livello normativo, l'art. 3, l. n. 124/2015, ha introdotto, all'interno dello schema definito dalla l. n. 241/90, dopo l'art. 17, l'art. 17-bis.

Tale articolo, che si propone di superare l'inerzia dell'amministrazione¹⁷⁶, disciplina il silenzio assenso nei procedimenti che annoverano una folta presenza di amministrazioni ovvero nei procedimenti tra amministrazioni e gestori di beni e servizi pubblici.

Il primo comma di tale norma specifica che *“nei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concertati o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, le amministrazioni o i gestori competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, da parte dell'amministrazione procedente”*. Il secondo comma stabilisce che *“Decorsi i termini di cui al comma 1 senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito”*.

Il comma 3 del predetto articolo, rafforzando le esigenze semplificative dell'ordinamento, prevede che *“Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concertati o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche”* con una deroga rispetto alla disciplina, per così dire, ordinaria

¹⁷⁶ Sul tema, SCOTTI E., *Semplificazioni ambientali tra politica e caos*, cit., p. 357, osserva che *“le recenti semplificazioni si collocano nel contesto dell'esplosione degli interessi ambientali e del continuo espandersi della loro rilevanza giuridica e costituiscono una risposta a l'innegabile situazione di complessità normativa, procedimentale e organizzativa (oltreché sociale) in cui versa la materia ambientale”*. In più, *“la disorganicità del quadro normativo con l'intersecarsi e talvolta il sovrapporsi di discipline; la frammentazione amministrativa e la moltiplicazione dei centri di imputazione degli interessi ambientali, con il conseguente moltiplicarsi dei procedimenti e delle autorità competenti per ogni singolo atto autorizzativo”*.

del comma 1, stante che il termine entro il quale va comunicato l'assenso, concerto o nullaosta è di novanta giorni.

Tale deroga non è stata esente da critiche¹⁷⁷, incentrate specialmente sulla debole differenziazione sussistente tra interessi ordinari ed interessi sensibili.

Ad ogni modo, il nucleo della norma si fonda, come si è già rilevato, sul fatto che l'accelerazione dei tempi dei procedimenti in questione è idonea a consentire ai cittadini e agli operatori economici di intraprendere le proprie attività con maggiori vantaggi. Tutto ciò, peraltro, avrebbe delle ripercussioni positive sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, potendosi formare un assetto capace di allocare al meglio le risorse umane e finanziarie disponibili¹⁷⁸.

Costituiscono, infine, eccezioni al regime del silenzio assenso, i diktat stabiliti dall'ordinamento europeo, nei casi in cui questo richieda l'adozione di provvedimenti espressi (comma 4).

Tale articolo, nel suo complesso, individua l'istituto del silenzio assenso endoprocedimentale, detto anche silenzio orizzontale, poiché attiene ai rapporti tra amministrazioni pubbliche. Esso riguarda ipotesi in cui l'inerzia dell'amministrazione non preclude l'adozione del provvedimento amministrativo, ma al contrario funge come atto di assenso¹⁷⁹.

Il silenzio provvedimentale, detto anche silenzio verticale, in quanto si applica al rapporto tra amministrazione e privato, è disciplinato invece dall'art. 20, comma 4, l. n. 241/90. Tale istituto, che tende a facilitare la liberalizzazione delle attività economiche, presuppone pur sempre l'inerzia dell'amministrazione, ma in un procedimento ad istanza di parte, in cui allo scadere dei termini di conclusione procedimentali, il privato potrà ottenere l'effetto

¹⁷⁷ Il Presidente del Consiglio Superiore dei Beni culturali e paesaggistici del Ministero dei Beni culturali aveva già espresso la viva preoccupazione per la norma in esame, sostenendo che *“l'introduzione del silenzio assenso, con l'automatismo ad esso collegato, rischia di produrre prevedibilmente risultati assai negativi per il patrimonio culturale e paesaggistico del Paese”*, aggiungendo che *“nonostante alcuni tentativi già fatti in passato, mai è stato introdotto il silenzio assenso nel campo del patrimonio culturale, la cui tutela e valorizzazione non può essere sacrificata alle pur ragionevoli esigenze amministrative”*.

¹⁷⁸ LEONARDI R., *La tutela dell'interesse ambientale tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 191.

¹⁷⁹ CHIEPPA R., GIOVAGNOLI R., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2020, p. 526.

utile del provvedimento¹⁸⁰. Tuttavia, tale disposizione non potrà applicarsi nel campo degli interessi sensibili, cui rinvia l'art. 17-*bis*, comma 3¹⁸¹.

Il silenzio assenso verticale ed orizzontale prestano il fianco ad alcune critiche relativo in riferimento alla loro *ratio*.

Se da un lato si perseguono esigenze semplificative, dall'altro *“il silenzio verticale dovrà garantire un corretto bilanciamento tra l'interesse pubblico e quello privato, a cui si lega un legittimo affidamento; il silenzio orizzontale, d'altro canto, dovrà garantire l'equilibrio tra la tutela di diversi interessi pubblici ed i principi che regolano l'attività amministrativa, configurando nel silenzio più di un dubbio nella realizzazione di tale equilibrio”*¹⁸².

L'importanza che riveste l'art. 17-*bis* e i dubbi legati ai problemi di coordinamento hanno portato alla redazione del parere 13 luglio 2016, n. 1640 della Commissione speciale del Consiglio di Stato, istituita appositamente per l'analisi di una questione posta dalla Presidenza del Consiglio, Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione¹⁸³.

In sintesi, secondo la Commissione, *“la generalizzazione del silenzio assenso tra amministrazioni rappresenterebbe un principio generale nel caso in cui il procedimento dovesse concludersi mediante una decisione pluristrutturata, in cui il provvedimento finale dell'amministrazione procedente deve essere preceduto da un assenso vincolante di un'altra amministrazione che assumerebbe, in tale procedimento amministrativo, il ruolo di co-decisore”*.

Questo nuovo paradigma, a parere della Commissione, poggia su tre fondamenti: uno costituzionale, uno sistematico ed uno europeo.

¹⁸⁰ MERUSI F., *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia. Dall'autorizzazione alla riserva di provvedimento inibitorio*, in *Dir. amm.*, 2015, p. 579 ss., afferma che *“il silenzio assenso s'ispira a una logica di semplificazione della macchina amministrativa, ma la sua applicazione, secondo gli intenti del legislatore, serve a muovere l'economia”*.

¹⁸¹ DE LEONARDIS F., *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17-bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, n. 20/2015, disponibile in www.federalismi.it, sostiene che sarebbe in atto *“una vera e propria fuga in avanti in quella che si potrebbe definire la guerra di logoramento degli interessi sensibili che vengono sempre parificati a quelli ordinari”*.

Di *contra*, VESPERINI G., *Le norme generali sulla semplificazione*, in *La riforma della pubblica amministrazione*, in *Gior. dir. amm.*, 2015, Fasc. 5, p. 629 ss., definisce la semplificazione come uno dei principi della Riforma Madia e *“la riduzione del regime speciale riservato ai cd. interessi sensibili”* momento fondamentale attraverso il quale si realizza tale principio.

¹⁸² LEONARDI R., *La tutela dell'interesse ambientale tra procedimenti, dissensi e silenzi*, op. cit., p. 214.

¹⁸³ VITALE C., *Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni: il parere del Consiglio di Stato*, in *Gior. dir. amm.*, 2017, Fasc. 1, p. 95.

Riguardo a quest'ultimo, il riferimento proviene direttamente dalla direttiva Bolkestein, n. 2006/123 CE sui “*Servizi nel mercato interno*”, la quale, per prevenire gli effetti negativi sul mercato, ha previsto il regime della previa autorizzazione amministrativa per i soli casi necessari, limitandola quindi notevolmente, ed ha introdotto il principio dell'autorizzazione tacita allo scadere di un determinato periodo di tempo. A riprova che, anche in ambito europeo, è fortemente avvertita l'esigenza di introdurre vari metodi semplificati rispetto alle inerzie amministrative.

Dal punto di vista costituzionale, il fondamento dell'art. 17-*bis* sta non solo nel principio di buon andamento della pubblica amministrazione, caposaldo dell'art. 97 Cost., il quale assicura il “*primato dei diritti della persona, dell'impresa e dell'operatore economico rispetto a qualsiasi forma di dirigismo burocratico*”, ma anche nell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., poiché qualifica la norma in esame come prestazione volta a soddisfare diritti civili e sociali¹⁸⁴.

Sotto il profilo sistematico, il silenzio assenso tra amministrazioni attua il principio di trasparenza, declinazione del principio di buona amministrazione¹⁸⁵, alla cui attuazione darebbe un importante contributo “*l'introduzione di rimedi di semplificazione dissuasivi e stigmatizzanti il silenzio*”¹⁸⁶.

6.2. Il termine per la formazione del silenzio assenso, l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione

Nel sistema amministrativo generale, l'art. 17-*bis* dispone come acquisito l'assenso nel caso in cui l'amministrazione co-decidente sia rimasta inerte per trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento¹⁸⁷.

L'ordinamento prevede, quindi, un termine unico, con carattere perentorio, che prevale su termini diversi.

¹⁸⁴ Sul punto, Corte Cost., 9 maggio 2014, n. 121, in *Giur. cost.*

¹⁸⁵ Sul diritto ad una buona amministrazione, CELONE C., *Il diritto alla buona amministrazione tra ordinamento europeo e italiano*, in *Il diritto dell'economia*, 2016, Fasc. 3, p. 669 ss.; POLICE A., *Principi e azione amministrativa*, in SCOCA F.G.(a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2017, p. 214.

¹⁸⁶ SANDULLI M.A., *Conclusioni di un dibattito sul principio della certezza delle regole*, in FRANCIOSI F., SANDULLI M.A. (a cura di), *Principio di ragionevolezza delle decisioni giurisdizionali e diritto alla sicurezza giuridica*, Napoli, 2018, osserva che “*l'incertezza del diritto amministrativo e, a maggior ragione, nel diritto processuale amministrativo, è sempre molto grave perché lede il diritto alla buona amministrazione*”.

¹⁸⁷ LEONARDI R., *La tutela dell'interesse ambientale tra procedimenti, dissensi e silenzi*, op. cit., p. 217.

L'unica eccezione viene contemplata dal comma 3 del medesimo articolo 17-*bis*, il quale - come detto - inserisce un termine di novanta giorni per gli atti di assenso nel campo degli interessi sensibili.

Il termine, tuttavia, può essere soggetto ad interruzione, giustificata espressamente da esigenze istruttorie o da richieste di modifica motivate entro un termine ulteriore di trenta giorni.

Tali casi sono chiari indici dell'attenzione del legislatore ai canoni di completezza e interezza dell'istruttoria; canoni che devono inevitabilmente essere rispettati non solo in relazione alla decisione adottata dall'amministrazione precedente, ma anche in relazione a quella adottata dall'amministrazione a cui sia stato richiesto l'assenso¹⁸⁸.

Quel che preme osservare è che, in quest'ultimo caso, l'assenso, il concerto o il nulla osta deve essere reso nei successivi trenta giorni dalla ricezione degli elementi istruttori o dello schema di provvedimento.

Il comma 2 del medesimo articolo 17-*bis*, entra in gioco nel momento in cui l'amministrazione interpellata non abbia comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta nel termine ulteriore. Infatti, la disposizione introduce un meccanismo di semplificazione, in cui, a parere della Commissione speciale, viene prevista la sanzionabilità dell'inerzia dell'amministrazione con l'equipollenza del silenzio.

Nel campo degli interessi sensibili, come detto, il comma 3 del più volte citato art. 17-*bis* contempla un termine più lungo, di novanta giorni, per la formazione del silenzio. Sussistono, tuttavia, casi eccezionali all'interno di specifici settori attinenti sempre agli interessi sensibili, ove sono previsti termini ancora diversi. E così, ad esempio, viene previsto un termine di quarantacinque giorni dall'art. 146, d.lgs. 42/2004, in ambito paesaggistico, distinguendo nettamente la tutela prevista dall'art. 17-*bis* tra interessi ordinari e sensibili¹⁸⁹.

¹⁸⁸ IBIDEM.

¹⁸⁹ L'art. 146, d.lgs. n. 146/2004 dispone che sull'istanza di autorizzazione paesaggistica è competente la regione, dopo aver acquisito, sulla proposta di provvedimento, il parere vincolante del soprintendente ai sensi del comma 5. Quest'ultimo deve pronunciarsi sulla compatibilità paesaggistica dell'intervento progettato entro 45 giorni (comma 8). Il comma 9 dell'art. 146, così come modificato dall'art. 25, d.l. n. 133/2014, cd. "Sblocca Italia", dispone che "in ogni caso, decorsi sessanta giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente, l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione". Non si tratta infatti di un'ipotesi di silenzio assenso, ma di silenzio devolutivo, in quanto la norma riconduce al decorrere del termine, l'obbligo per l'amministrazione precedente di provvedere pur senza il parere vincolante del soprintendente nei termini prestabiliti dalla legge. Si pone così un problema di compatibilità tra questa disposizione, l'art. 16 e l'art. 17-*bis*, LPA. Quello previsto dall'art. 146 è da considerarsi un parere vincolante e come tale escluso dall'applicazione dell'art. 16 e da ricomprendere, invece, tra gli assensi comunque denominati di cui all'art. 17-*bis*, LPA.

Il campo soggettivo di applicazione del silenzio concerne tutte le pubbliche amministrazioni, regioni ed enti locali compresi, le Regioni a Statuto speciale, le Province autonome di Trento e Bolzano, le Autorità indipendenti, gli organi politici, intesi come organi procedenti ovvero organi che devono esprimere degli assensi.

Relativamente ai gestori dei beni o servizi pubblici, il richiamo sembra implicare l'applicazione del meccanismo del silenzio assenso solo ai casi in cui i gestori siano chiamati a rendere atti di assenso e non ai casi in cui gli stessi siano amministrazioni procedenti che necessitano di un assenso¹⁹⁰.

Per quanto riguarda l'ambito oggettivo di applicazione, l'art. 17-*bis* concerne i procedimenti volti all'adozione di provvedimenti non solo amministrativi, ma anche normativi di competenza delle amministrazioni.

Ad ogni modo, la questione più importante concerne l'applicabilità o meno dell'istituto *de quo* anche ai casi in cui sia prevista l'acquisizione di assensi, concertati o nulla osta da parte di amministrazioni preposte alla cura degli interessi sensibili¹⁹¹.

L'art. 17-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, infatti, attiva un meccanismo diverso rispetto all'art. 20, comma 4, della stessa legge.

Tale norma, che regola il silenzio assenso dell'amministrazione procedente ad istanza di parte, ne esclude la generalizzazione nei procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità¹⁹².

Sta di fatto che l'estensione del silenzio assenso all'ipotesi degli interessi sensibili solleva una serie di dubbi, come ad esempio, il coordinamento tra l'art. 17-*bis* e gli artt. 16 e 17, l. n. 241/90, il rapporto del silenzio assenso tra amministrazioni, il silenzio assenso durante la

¹⁹⁰ La Commissione speciale del Consiglio di Stato si è spinta oltre includendo nell'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 17-*bis*, LPA, anche le società in house quando siano titolari di procedimenti amministrativi, data "*l'assenza di un rapporto di alterità soggettiva con l'ente pubblico di riferimento*".

¹⁹¹ PARISIO V., *Interessi 'forti' e interessi 'deboli': la natura degli interessi come limite alla semplificazione del procedimento amministrativo nella legge 7 agosto 1990 n. 241*, in *Dir. e proc. amm.*, 2014, Fasc. 4, p. 839.

¹⁹² SANDULLI M.A., *Gli effetti della 7 agosto 2015 l. n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio assenso e autotutela*, n. 17/2015, disponibile in www.federalismi.it, afferma che "*nonostante la carenza fosse stata espressamente rimarcata in sede di audizione, la medesima deroga temporale non è prevista per gli assensi delle amministrazioni preposte alla difesa e alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza. Dal momento che si tratta di interessi sicuramente non meno rilevanti di quelli considerati dal c. 3, è da ritenere che l'omissione non sia voluta ed è auspicabile che la disposizione sia sollecitamente integrata*".

fase della conferenza di servizi, il coordinamento tra l'art. 17-bis e l'art. 20, comma 4, l. n. 241/90 e così via.

6.3. L'art. 17-bis e il coordinamento con i pareri e le valutazioni tecniche

La Commissione speciale del Consiglio di Stato, in seno al parere già menzionato, definisce come problematico il coordinamento tra il silenzio assenso e gli istituti di semplificazione previsti dagli artt. 16 e 17 l. n. 241/90.

Ebbene, in merito alle valutazioni tecniche e ai pareri, innanzitutto pare opportuno ricordare il principio di riserva di valutazioni tecniche, secondo il quale la mancata espressione dell'amministrazione con ruolo consultivo nei termini previsti, non determina mai un immediato effetto di assenso, specialmente in materia di interessi sensibili¹⁹³.

Alla stregua di un'interpretazione letterale della disposizione, il silenzio assenso opera esclusivamente nella fase decisoria del procedimento, poiché gli atti da acquisire mediante tale meccanismo sono *“assensi, concerti o nullaosta comunque denominati”* e la norma non menziona gli atti consultivi, di cui agli artt. 16 e 17¹⁹⁴; articoli, questi ultimi, che fanno riferimento ad altri tipi di silenzio.

Rispettivamente, il primo articolo richiama il silenzio facoltativo¹⁹⁵, escludendo, peraltro, dal campo di applicazione *“i pareri che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini”* (comma 3).

Il secondo invece rievoca il silenzio devolutivo¹⁹⁶, in cui il responsabile del procedimento, in caso di inerzia dell'amministrazione, deve obbligatoriamente *“chiedere le suddette valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che*

¹⁹³ DELLA SCALA M.G., *Attività consultiva e semplificazioni procedurali*, in *L'azione amministrativa*, (a cura di) ROMANO A., Torino, 2016, p. 523; ID., *Le valutazioni tecniche*, in ROMANO A. (a cura di), *L'azione amministrativa*, p. 552.

¹⁹⁴ Sul tema, SANDULLI M.A., *Postilla all'editoriale “Gli effetti diretti della legge 7 agosto 2015, n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio assenso e autotutela”*, in www.federalismi.it, 2015, p. 20, la quale ritiene che l'esclusione dal campo di applicazione del silenzio alla disciplina del rilascio dei pareri è da ricondursi alla stessa lettera della norma che parla di atti di *“assensi, concerti o nulla osta”* da rilasciarsi sullo schema di provvedimento, su cui dunque l'amministrazione adita dovrebbe solamente esprimere la propria decisione.

¹⁹⁵ Il silenzio facoltativo è un tipo di silenzio a carattere procedimentale, che si configura in tutte quelle ipotesi in cui sia richiesto un parere di tipo facoltativo. Trascorso il termine per emettere il parere, l'amministrazione potrà andare avanti con gli atti successivi senza attendere più l'atto facoltativo.

¹⁹⁶ Il silenzio devolutivo è un tipo di silenzio che si configura quando il silenzio di una pubblica amministrazione determina l'attribuzione della competenza ad un'altra autorità.

siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari”, escludendo, anche in questo caso, il campo degli interessi sensibili (comma 2).

Così, secondo il parere della menzionata Commissione, gli articoli appena citati farebbero riferimento ad una fase istruttoria del procedimento, a differenza dell’art. 17-bis, il quale rimette l’acquisizione dell’assenso ad una fase decisoria¹⁹⁷.

Per evitare che il silenzio assenso determini la mancata cura dell’interesse tutelato *ex lege* dall’amministrazione, chiamata a provvedere ma rimasta inerte, la Commissione speciale ha affermato che “*anche nei casi in cui opera il silenzio assenso, l’interesse sensibile dovrà comunque essere oggetto di valutazione, comparazione e bilanciamento da parte dell’amministrazione*”.

6.4. La relazione tra la tutela dell’ambiente e l’istituto del silenzio assenso nella più recente giurisprudenza amministrativa e l’applicabilità del silenzio al nulla osta dell’Ente parco

La figura del silenzio assenso è una delle ipotesi più rilevanti del silenzio-significativo¹⁹⁸, anche alla luce dell’art. 20, l. n. 241/90, secondo cui “*Fatta salva l’ipotesi della DIA, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell’amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all’interessato, nel termine di cui all’articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2*”.

Secondo l’analisi letterale della norma, quindi, la regola del silenzio assenso ha valenza applicativa di carattere generale, se si escludono due significative fattispecie, ossia: 1) la dichiarazione di inizio attività; 2) il campo degli interessi sensibili (art. 20, comma 4).

La problematica che deve essere qui esaminata è se detto istituto sia compatibile con la tutela degli interessi sensibili ed in particolare con quelli ambientali.

¹⁹⁷ Sugli stessi termini, la Commissione ritiene che “*il riferimento allo schema di provvedimento implica che si sia già chiusa la fase istruttoria, dovendosi ritenere che siano proprio le risultanze dell’istruttoria a consentire all’amministrazione procedente l’elaborazione dello schema di decisione sul quale l’amministrazione interpellata esprimerà il proprio assenso*”.

¹⁹⁸ Nell’ipotesi di silenzio-significativo, l’ordinamento collega al decorso del termine la produzione di un effetto equipollente all’emanazione di un provvedimento favorevole (silenzio-assenso) o di diniego (silenzio-diniego), a seguito di istanza del privato titolare di un interesse pretensivo.

A livello giurisprudenziale, sia la Corte di giustizia UE, che la Corte Costituzionale, analizzando il settore dell'interesse ambientale, hanno fornito un rilevante contributo per il riconoscimento dell'ambiente come “*valore*” da tutelare, e così facendo hanno indirizzato in questo senso la legislazione e l'azione amministrativa.

Segnatamente, la Corte di giustizia ha espresso il principio secondo cui le amministrazioni preposte alla tutela dei valori ambientali hanno l'obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso che dia conto dell'istruttoria svolta, in virtù di una concezione unitaria di ambiente¹⁹⁹.

Paradigmatica, in questo senso, è stata la sentenza 28 febbraio 1991, C-360/87 Commissione c/ Rep. Italiana, in virtù della quale la Corte di giustizia UE, nel ritenere illegittima la legge n. 319/1976 nella parte in cui (art. 15), ha previsto un'autorizzazione tacita agli scarichi nelle acque sotterranee, ha specificato, che “*il rifiuto, la concessione o la revoca delle autorizzazioni devono risultare da un provvedimento esplicito (...). Ne consegue che un'autorizzazione tacita non può ritenersi compatibile con le prescrizioni della direttiva, tanto più che siffatta autorizzazione non consente la realizzazione di indagini preliminari, né di indagini successive e di controlli*”²⁰⁰.

La decisione non è stata accolta con molto favore dalla dottrina italiana, dato che essa ha inciso all'interno di ordinamenti in cui si stavano diffondendo molteplici meccanismi di semplificazione del potere pubblico. La critica più penetrante infatti si fonda sull'eccessiva genericità del principio espresso, idoneo, quindi, ad estendersi alle più disparate fattispecie²⁰¹.

La Corte Costituzionale, dal canto suo, con attinenza al rapporto tra il silenzio assenso e la tutela dell'ambiente, da un lato, ha sancito il principio per cui “*al legislatore non è affatto preclusa la qualificazione in termini di silenzio assenso del decorso infruttuoso del termine per provvedere*”²⁰², mentre, dall'altro, sulla base di una valorizzazione del momento di valutazione degli interessi, ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme regionali che

¹⁹⁹ Si veda la sent. Corte cost. n. 641/1987, secondo cui l'ambiente è un “*bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela, ma tutte, nell'insieme sono riconducibili ad unità*”.

²⁰⁰ Si collocano nel medesimo genere anche le seguenti pronunce: Corte Giust. 28 febbraio 1991, in C-131/88, Commissione c. Germania; Corte giustizia, 19 settembre 2000, in C-287/98, Linster.

²⁰¹ MORBIDELLI G., *Urbanistica incostituzionale per abuso di silenzio assenso*, in Giur. cost., 1992, p. 3434, che definisce l'istruttoria come “*una fase necessaria di ogni procedimento (viene definita il “cuore” del procedimento). Essa è infatti volta all'acquisizione dei dati e delle conoscenze necessarie per poter adottare il provvedimento e costituisce lo strumento attraverso cui l'Amministrazione adempie all'obbligo generale di adeguati accertamenti dei presupposti giustificativi del provvedimento*”.

²⁰² Cfr. Corte Cost., sent. n. 404/1997; Corte Cost., sent. n. 262/1997; Corte cost., sent. n. 169/1994.

avevano previsto il meccanismo del silenzio assenso in materia ambientale nell'ambito di procedimenti ad elevato tasso discrezionale²⁰³.

Tuttavia, con l'entrata in vigore della legge 14 maggio 2005, n. 80, che ha introdotto nell'ordinamento la non operatività del silenzio assenso in materia ambientale (art. 20, comma 4), è sorta una delicata questione interpretativa, giacché l'art. 13, legge 6 dicembre 1991, n. 394, prevede che - al fine di consentire la realizzazione di interventi, impianti ed opere nel perimetro delle aree naturali protette - decorsi i sessanta giorni assegnati dalla legge all'Ente parco per adottare in modo espresso il nulla osta, deve ritenersi formato il silenzio assenso sull'istanza.

Come è noto, spesso il cambiamento di una disciplina generale crea dubbi in merito all'abrogazione delle discipline speciali previgenti, sicché, la menzionata questione è approdata all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la quale ha risolto un contrasto giurisprudenziale, tra l'orientamento favorevole all'applicabilità del silenzio assenso al nulla osta dell'Ente parco²⁰⁴, e l'orientamento sfavorevole a detta applicabilità²⁰⁵.

Nello specifico, il primo orientamento ritiene che l'art. 13, l. 394/91 sarebbe vigente nonostante l'entrata in vigore dell'art. 20, comma 4, l. n. 241/90 in virtù del principio "*lex posterior generalis non derogat priori speciali*" ed in ragione del fatto che il legislatore può sempre introdurre ipotesi specifiche e derogatorie di silenzio assenso in determinate materie.

In concreto, tale giurisprudenza ritiene superabile l'ostacolo costituito dalla elencazione di materie escluse dal regime del silenzio assenso, allorquando il legislatore preveda esplicitamente ipotesi derogatorie, fermi restando i limiti previsti dai principi costituzionali e dall'ordinamento comunitario.

Il secondo orientamento, invece, non ravvisa un rapporto di specialità tra le due norme e predilige il criterio cronologico secondo il quale "*lex posterior derogat priori*".

Volendo analizzare più da vicino il complessivo contesto normativo-giurisprudenziale in cui si colloca l'istituto del silenzio assenso dell'Ente parco, occorre ricordare che la legge

²⁰³ Cfr. Corte Cost., sent. n. 26/1996; Corte Cost., sent. n. 194/1993; Corte Cost., sent. n. 302/1988.

²⁰⁴ Si veda, Consiglio di Stato, sez. VI, n. 6591/2008, il quale verteva su un caso di diniego di nulla osta adottato dall'ente parco oltre un anno dopo la presentazione della relativa istanza (senza il previo annullamento in autotutela del provvedimento silenzioso), nonché dopo l'ottenimento dei titoli abilitativi necessari sul piano edilizio, quale il permesso di costruire.

²⁰⁵ Sul punto, Consiglio di Stato, sez. IV, 28 ottobre 2013, n. 5188, disponibile in giustizia-amministrativa.it.

n. 394/91 attua una previsione costituzionale che “*tuteli la natura attraverso lo strumento delle aree naturali protette*”²⁰⁶.

Si tratta di una legge quadro approvata a seguito di un *iter* travagliato e lungo e, peraltro, oggetto di numerose proposte di modifica e revisione²⁰⁷.

Con l’inserimento del silenzio assenso, in presenza di un mancato rilascio del nulla osta nel termine di sessanta giorni, “*la previsione del silenzio assenso ha costituito una significativa deroga, nella materia de qua, alla disciplina generale dei provvedimenti di competenza delle amministrazioni preposte alla salvaguardia ambientale*”²⁰⁸, ma “*la legge quadro ha approntato un sistema di tutele più organico di quello adottato in passato ed idoneo a garantire una efficace tutela preventiva già a monte dei procedimenti autorizzatori relativi ai singoli interventi soggetti a nulla osta*”²⁰⁹.

La più attenta dottrina, pertanto, cogliendo il nucleo del problema, definisce il nulla osta, come “*atto endoprocedimentale, emanato in vista dell’interesse pubblico curato da un’amministrazione diversa da quella procedente, mediante il quale si dichiara che, in relazione a quell’interesse, non sussistono ostacoli all’adozione del provvedimento finale*”²¹⁰. Tale strumento, infatti, impone all’amministrazione preposta la tutela dell’interesse ambientale, contemperando i vari interessi contrapposti, al fine di giungere ad una composizione che consideri il primo interesse come prevalente²¹¹.

Per quanto riguarda, invece, i parametri di conformità per il nulla osta stesso, l’Ente parco deve attenersi al regolamento e al piano del parco. In particolare, in merito al primo, l’art. 11, l. n. 394/91 dispone espressamente che “*il regolamento del parco disciplina l’esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco, da adottarsi anche contestualmente all’approvazione del piano per il parco e, comunque, non oltre sei mesi dall’approvazione del medesimo*” (comma 1), con lo scopo di “*garantire il perseguimento delle finalità di cui all’articolo 1 e il rispetto delle caratteristiche proprie di ogni parco*” (comma 2).

²⁰⁶ Come fa notare SIMONCINI A., *Ambiente e protezione della natura*, Padova, CEDAM, 1996, p. 311, si tratta della prima pronuncia della Consulta sulla Legge quadro.

²⁰⁷ Si veda, ad esempio, il disegno di legge S. 1004, presentato nella precedente legislatura (XVII).

²⁰⁸ DESIDERI C., FONDERICO F., *I parchi nazionali per la protezione della natura*, Milano, Ed. Giuffrè, 1998, p. 120-121, il quale aggiunge inoltre che “*sarebbe stato senza dubbio più opportuno prevedere un regime differenziato a seconda della zona del parco e, quindi, del grado di protezione assicurato all’interesse naturalistico*”.

²⁰⁹ IBIDEM.

²¹⁰ CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Diritto dell’ambiente*, Bari-Roma, Ed. Laterza, 2002, p. 234.

²¹¹ Si veda, Consiglio di Stato, sez. IV, 28.10.2013, n. 5188, secondo cui il fine del nulla-osta è quello di “*verificare la conformità tra le disposizioni di piano e l’intervento*”.

L'art. 12 della summenzionata legge, d'altro canto, predispone l'iter di adozione e approvazione del piano del parco, che rappresenta il mezzo per individuare le attività compatibili con l'interesse ambientale-paesaggistico (comma 1), suddividendo il territorio del parco in base al diverso grado di protezione (comma 2).

Il comma 7 del medesimo articolo prevede, poi, che il piano abbia effetto di “*dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione*”.

Così facendo, “*l'ordinamento costituisce un sistema a doppio binario di sbarramento normativo, trasversale e derogatorio rispetto a qualsiasi ordine di settore*”²¹² ed il nulla osta ha la funzione di verificare la conformità del piano e del regolamento, consentendo attività di interventi, impianti o opere²¹³.

Da ultimo, come detto prima, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, mediante la sentenza 27 luglio 2016, n. 17, ha ritenuto che il legislatore abbia contemperato i vari interessi in gioco, giacché, tra l'altro, il menzionato art. 13, in una recente proposta di modifica della legge quadro, è stato mantenuto inalterato.

Al fine di risolvere l'antinomia tra l'art. 13, l. n. 394/91 e l'art. 20, comma 4, l. n. 241/90, l'Adunanza Plenaria ha applicato il criterio generale “*lex posterior generalis non derogat priori speciali*”, ritenendo il silenzio assenso non abrogato a seguito dell'entrata in vigore della riforma del 2005.

In concreto, l'Adunanza Plenaria, dopo aver sintetizzato i due orientamenti giurisprudenziali, ha ritenuto illogico prevedere una disposizione che generalizzi il regime del silenzio assenso e lo renda inapplicabile alle ipotesi di silenzio assenso già previste nell'ordinamento *ante* riforma, in virtù del fatto che non si rinviene una indicazione della giurisprudenza costituzionale in senso preclusivo alla possibilità per il legislatore ordinario statale di dotarsi dello strumento di semplificazione procedimentale, rappresentato dal silenzio-assenso anche in materia ambientale, laddove si tratti di valutazioni con tasso di discrezionalità non elevatissimo²¹⁴.

Sembra corretto, pertanto, ritenere che la sottrazione al sistema semplificatorio generale delle materie che riguardano interessi sensibili sia stata presa in considerazione *pro futuro*,

²¹² DI PLINIO G., *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, 1996, Torino, Utet, p. 217.

²¹³ IVI, p. 214.

²¹⁴ Corte cost. sentenze 19 ottobre 1992, n. 393; 27 aprile 1993, n. 194; 2 febbraio 1996, n. 26; 17 dicembre 1997, n. 404; 16 luglio 2014, n. 209.

non includendo quegli specifici procedimenti nei quali il silenzio assenso sia già stato ritenuto compatibile dal legislatore²¹⁵.

In conclusione, così facendo, ai sensi della statuizione dell'Adunanza Plenaria, la previsione dell'art. 13, l. n. 394/91, non deve ritenersi implicitamente abrogata.

²¹⁵ ASPRONE M., *La relazione tra la tutela dell'ambiente e l'istituto del silenzio assenso nell'ultima giurisprudenza amministrativa*, 02/07/2018, disponibile in Banca dati G.A.R.I. (Gazzetta amministrativa della Repubblica Italiana).

CAPITOLO III

I PROCEDIMENTI AMBIENTALI COME MODELLI DI SEMPLIFICAZIONE

1. Introduzione

Il rapporto tra semplificazione e ambiente, tanto nella prospettiva semplificativa, quanto in quella di protezione ambientale, è oggi al centro del dibattito pubblico²¹⁶.

Ne è piena prova non solo l'introduzione nell'ordinamento costituzionale di clausole relative a sistemi e modelli di protezione ambientale²¹⁷, le quali evidenziano l'assoluta importanza della tutela ambientale nel rapporto con altri diritti fondamentali, ma anche a livello internazionale²¹⁸, l'inserimento di trattati multilaterali e di *soft law*, intenti a promuovere una protezione ambientale ancora maggiore.

Come si vedrà successivamente, il nostro ordinamento si preoccupa di salvaguardare gli interessi ambientali mediante una tutela amministrativa, basata sull'azione - spesso a carattere preventivo - delle amministrazioni pubbliche.

In tale campo rientrano i procedimenti amministrativi destinati alla tutela ambientale, che, come detto in precedenza, rappresentano la sede di contemperamento di tutti gli interessi, in quanto costituiscono il luogo del bilanciamento degli interessi ambientali con tutti gli altri potenzialmente contrastanti²¹⁹.

Tuttavia, il risvolto negativo di tale aspetto consiste in un'intensificata procedimentalizzazione dell'attività amministrativa in materia ambientale, e quindi nella difficoltà di impiegare gli istituti di semplificazione al procedimento, volti a rendere più veloce l'attività della pubblica amministrazione.

Alla luce delle precedenti osservazioni, sarà approfondito l'esame di alcuni specifici procedimenti, con riguardo soprattutto alle misure di tutela preventiva degli interessi

²¹⁶ Si pensi ad esempio all'istituzione del Ministero della transizione ecologica, istituito durante il Governo Draghi, al fine di proiettare il sistema di protezione ambientale nazionale verso un modello più ecologico e sostenibile, che renda meno dannoso per l'ambiente il processo di produzione di energia e la produzione industriale.

²¹⁷ Ne è una prova l'ultima riforma costituzionale del 2022, in merito al rinnovo degli artt. 9 e 41 Cost.

²¹⁸ Si è già assistito a varie Convenzioni internazionali dedite all'importanza della tutela ambientale, come la Convenzione di Stoccolma (1972), la Convenzione di Rio (1992) fino all' Agenda for Sustainable Development - Sustainable Development Goals (2015).

²¹⁹ In proposito, MONTANARO R., *L'ambiente e i suoi istituti della partecipazione*, in CROSETTI A., FRACCHIA F. (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 107 ss.;

ambientali così come modificate e/o integrate dalle ultime novità introdotte dal Decreto Semplificazioni (d.l. 76/2020, conv. in l. 120/2020) e Decreto Semplificazioni-*bis* (d.l. 77/2021, conv in l. 108/21).

Tali nuove misure, peraltro, confermano che la complessità delle questioni ambientali non preclude la possibilità al legislatore di introdurre dei correttivi volti a semplificare ulteriormente l'azione amministrativa.

D'altronde, negli anni si è sempre più diffusa l'idea che l'interesse ambientale debba essere valutato in concreto²²⁰, in coerenza con i principi in materia, tra cui si annoverano, ad esempio, il principio di integrazione e quello di sviluppo sostenibile. Quest'ultimo, in particolare richiede nell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, un'attenzione particolare per *“un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità”*²²¹.

Si è osservato, inoltre, che *“l'interesse ambientale deve far valere in concreto le ragioni del suo esistere e del suo prevalere senza che mai possa essere pretermesso, ma senza che neppure possa presumere una considerazione astrattamente superiore a quella degli altri obiettivi di interesse pubblico”*²²².

2. Procedimento unico e semplificazioni ambientali

Il percorso semplificativo intrapreso dal legislatore da parecchi anni ormai comprende anche il settore ambientale.

In questo specifico settore, sembra essere cambiato il punto di vista originario del legislatore: si passa, infatti, da un'idea di prevalenza degli interessi sensibili su ogni istanza di semplificazione a un atteggiamento di minore rigore basato su un'idea di negazione di una scala gerarchica di interessi, da inquadrarsi in un sistema contemporaneo fondato sulla ricerca di equilibri *“puntistico-reticolati”* negoziali e contingenti²²³.

²²⁰ CAIA G., *La gestione dell'ambiente: principi di semplificazione e di coordinamento*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, vol. 1, p. 237 ss.

²²¹ Tali principi trovano fondamento negli artt. 2, 6 e 174 del Trattato CE, poi trasfusi nell'art. 3, par. 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE) e negli artt. 11 e 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

²²² RALLO A., *Funzioni di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, cit., p. 41.

²²³ Per queste tendenze BOBBIO L., *Le arene deliberative*, in *Riv. it. politiche pubbliche*, 2002, p. 5 ss., CASSESE S., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 601 ss.

Il legislatore, soprattutto negli ultimi anni, ha cercato di sottoporre l'ambiente ad operazioni di semplificazione, ricorrendo ad istituti come il silenzio-assenso. In merito alle disposizioni di semplificazione introdotte nei settori sensibili, sono stati espressi in dottrina dubbi e perplessità²²⁴.

In più, le recenti semplificazioni nel campo degli interessi ambientali costituiscono una risposta netta alla complessità normativa della materia, in quanto sono volte a razionalizzarla il più possibile²²⁵.

L'origine di ciò è ascrivibile a vari fattori, come *“l'emergere, in tutta la sua complessità sistemica, della questione ambientale; la progressiva centralità assunta nelle agende politiche multilivello; il moltiplicarsi degli interessi ambientali giuridicamente rilevanti; il fondamento tecnico della loro tutela; la dimensione finalistica di tali interessi, diretti alla conservazione e alla protezione dell'ecosistema e dei suoi equilibri e, dunque, la loro intrinseca trasversalità che, quantomeno in una prima fase, implica una ineliminabile portata conflittuale rispetto agli opposti interessi allo sviluppo economico e, più in generale, all'uso delle risorse”*²²⁶.

A questo si aggiunge un ulteriore insieme di questioni che si pongono a causa di una disciplina per lo più frammentata e disorganica, che comporta, a volte, una moltiplicazione non solo dei procedimenti ambientali, ma anche degli oneri che gravano sul richiedente per ogni atto autorizzatorio²²⁷.

Tuttavia, nonostante la sussistenza di risultati non soddisfacenti²²⁸, si è pensato di aderire ad un approccio interdisciplinare e globale, basato sull'integrazione di interessi ambientali tra loro e sull'integrazione tra ambiente ed altri interessi, immaginando una prospettiva del bilanciamento degli interessi, ispirata a un modello di sostenibilità²²⁹.

²²⁴ Manifesta siffatti dubbi, in una prospettiva istituzionale, ROMANO A., *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241 del 1990: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2/2006, p. 489-517; inoltre, le osservazioni critiche di FERRARA R., *Le “complicazioni” della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, p. 323 ss; SANDULLI M.A., *L'istituto del silenzio assenso tra semplificazione e incertezza*, in *L'editoriale scientifica*, 2013, Napoli, p. 434-443.

²²⁵ Sul tema in particolare, RENNA M., *Semplificazione e ambiente*, cit., p. 37-70.

²²⁶ SCOTTI E., *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2018, Milano, Fasc. 5, p. 357.

²²⁷ DE LEONARDIS F., *Semplificazioni e ambiente*, in AA.VV., *Rapporto 2015 di Italiadecide. Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 432-450; RENNA M., *L'allocatione delle funzioni amministrative*, in ROSSI G., a cura di, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, p. 141 ss.

²²⁸ RENNA M., *Semplificazione e ambiente*, cit., p. 37-70.

²²⁹ FRACCHIA F., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, *Editoriale scientifica*, 2010 che preconizza il passaggio dal diritto dell'ambiente al diritto dello sviluppo sostenibile, p. 260

A fronte della difficoltà di razionalizzare il sistema ambientale secondo una logica unitaria, dal punto di vista normativo l'idea della semplificazione più diffusa è stata la gestione del pluralismo dei procedimenti amministrativi, unificandoli attraverso un modello di coordinamento unico definito dalla legge n. 241/90, negli artt. 14 e seguenti²³⁰.

Seguendo tale logica dunque, si è pervenuti alla formazione di procedimenti unificati in materia di energie rinnovabili²³¹, di rifiuti²³² e di emissioni industriali²³³; è stata inoltre introdotta l'A.U.A. (autorizzazione unica ambientale), la quale, per l'appunto, è volta ad ottenere una serie di titoli ambientali mediante un procedimento unico.

Nell'ottica della semplificazione del processo decisionale, l'istituto dell'autorizzazione unica è stato esteso anche alla procedura riguardante la valutazione di impatto ambientale.

Con la riforma del d.lgs. n. 104/2017, sono stati, infatti, introdotti: 1) il provvedimento unico in materia ambientale, per la VIA statale (art. 27, d.lgs. n. 152/06); 2) il provvedimento autorizzatorio unico regionale, per la VIA regionale (art. 27-bis, d.lgs. n. 152/06).

3. La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)

3.1. Le origini

La VIA viene introdotta nel nostro ordinamento mediante l'art. 6, l. 8 luglio 1986, n. 349, nel primo recepimento della direttiva n. 85/337/CEE, il quale ha prefigurato una valutazione di impatto ambientale di competenza statale di natura discrezionale, parzialmente vincolante, in quanto superabile con delibera del Consiglio dei Ministri.

Già dalle prime applicazioni si sono manifestate delle intenzioni di raccordo con altri procedimenti ambientali di settore²³⁴.

A tal proposito, a fronte dei dubbi interpretativi relativi all'assorbimento degli altri procedimenti di settore nella VIA²³⁵, la giurisprudenza ha affermato la tesi della

²³⁰ SCOTTI E., *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, cit., p. 359.

²³¹ Al riguardo v. l'art. 12 del d. lgs. n. 387/2003 per l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili.

²³² Per la costruzione e la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, v. l'art. 208 d. lgs. 152/2006.

²³³ Per la quale si v. gli artt. 29-bis ss., d. lgs. n. 152/2006.

²³⁴ Così DE CESARIS A., *Il miraggio della semplificazione*, (nota a Cons. St., sez. V, 6 dicembre 1993, n. 1262), in *Riv. giur. amb.*, 1994, p. 669 ss.

²³⁵ SCOTTI E., *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, cit., p. 361.

separazione di tali procedimenti dalla procedura della compatibilità ambientale, a causa delle necessarie acquisizioni degli atti di assenso che la normativa settoriale prevedeva²³⁶.

Il legislatore, dal canto suo, non aveva indicato soluzioni al riguardo, non avendo previsto norme di coordinamento tra i diversi procedimenti. Su questo solco, la separazione tra la VIA e i procedimenti paralleli era tenuta ferma, dato che si voleva impedire la convergenza della VIA nella conferenza di servizi e negli altri procedimenti unificati²³⁷.

Per quanto riguarda la VIA regionale, la logica separatista veniva abbandonata, prima con il d.p.r. 12 aprile 1996, il quale rimetteva alle Regioni la possibilità di individuare misure che potessero coordinare la VIA ed i provvedimenti volti al rilascio di pareri, nulla osta, autorizzazioni, assensi, disponendo l'armonizzazione delle procedure²³⁸.

In un secondo momento, con la l. n. 340/2000 veniva ridisegnata la disciplina della conferenza di servizi, mediante l'introduzione di una disposizione rimediale. In altri termini, nel caso di mancata tempestiva adozione della VIA, l'amministrazione competente avrebbe dovuto esprimersi direttamente nella conferenza (art. 14-ter, comma 4, l. n. 241/1990); tuttavia, fino alla riforma della disciplina, avvenuta ad opera del d.lgs. n. 127/2016, tale norma è rimasta in larga misura inapplicata.

Successivamente, con il d.lgs. n. 152/06, si sono realizzati dei passi importanti verso la concentrazione dei procedimenti, chiarendo la duplice dimensione del coordinamento: la dimensione interna relativa al coordinamento tra i procedimenti ambientali; la dimensione esterna, riguardante il coordinamento tra la VIA e tutti gli altri tipi di procedimenti, ambientali e non, relativi all'approvazione del progetto.

Con riguardo alla dimensione interna, il legislatore ha disegnato, mediante l'art. 26, comma 4, d.lgs. 152/06, con le modifiche apportate dal d.lgs. 4/2008, un provvedimento di VIA che *“sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, nullaosta o altri atti di*

²³⁶ Cons. St., sez. V, 6 dicembre 1993, n. 1262.

²³⁷ SCOTTI E., *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, cit., p. 361 sostiene infatti che *“Gli artt. 14 ss. l. n. 241/1990, nella versione originaria non avevano previsto infatti alcun tipo di raccordo. Una prima forma di coordinamento degli interessi ambientali, si è avuta con la l. n. 127/1997, con cui si è previsto che in caso di VIA si potevano applicare, mediante gli altri procedimenti ambientali settoriali, le misure per il superamento del silenzio di cui agli artt. 14, 16, 17 (di regola non applicabili alla materia ambientale). Tale previsione venne poi superata a seguito della riscrittura della disciplina della conferenza di servizi ad opera della l. 24 novembre 2000, n. 340, con cui venne invece previsto che in caso di mancata adozione della VIA nei termini l'amministrazione competente per la VIA si esprimesse direttamente in conferenza”*.

²³⁸ Il modello di raccordo elettivo era la conferenza di servizi decisa di cui dell art. 14, comma secondo, della l. n. 241/1990.

assenso comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera".

Il d.lgs. n. 128/2010 ha impresso un'essenza ancor più semplificativa al coordinamento tra gli interessi ambientali²³⁹: decorso il termine di sessanta giorni concesso alle amministrazioni ambientali per esprimersi, ovvero in caso di dissenso, l'amministrazione (statale o regionale) preposta alla VIA potrà in ogni caso concludere il procedimento.

3.2. La cornice europea

Oltre ad analizzare le nuove previsioni contenute nel codice ambiente, il problema del pluralismo ambientale e del coordinamento della VIA con gli altri procedimenti non riguarda esclusivamente il contesto nazionale, bensì anche quello sovranazionale, dato che deriva dal progressivo emergere della questione ambientale e dall'espansione del pluralismo nelle nuove democrazie occidentali.

Si è provveduto in tal senso già dal "considerando" 37 della Direttiva 2014/52/UE, il quale chiarisce espressamente la necessità di trovare delle *"procedure coordinate e/o comuni, qualora l'obbligo di effettuare una valutazione in relazione a questioni ambientali risulti contemporaneamente dalla direttiva VIA, della direttiva 92/43/CEE in materia di acque e/o della direttiva 2009/147/CE, in materia di rifiuti o dalla direttiva 2012/18/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)"*.

Così, otto anni dopo la Direttiva 2006/132/CE che aveva introdotto l'espedito dello sportello unico²⁴⁰ nel settore ambientale, il legislatore europeo, per gestire la complessità della materia, faceva ricorso allo strumento del coordinamento tra i procedimenti, in modo tale da unificare le competenze - senza tuttavia alterare la legale distribuzione e la disciplina sostanziale²⁴¹ - facendo emergere un coordinamento, *"inteso come modalità di*

²³⁹ GIAMPIETRO F., *Il terzo correttivo (n. 128/2010) al TUA: sintesi e prospettive*, in *Amb. svil.*, 2010, n. 11, p. 3.

²⁴⁰ IL SUAP o Sportello Unico è lo strumento attraverso il quale vengono unificate, in un solo procedimento, tutte le autorizzazioni necessarie per la realizzazione, l'avvio, la modifica o la cessazione di imprese per la produzione di beni e servizi.

²⁴¹ Si veda il considerando n. 48 della direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno: *"Al fine di semplificare ulteriormente le procedure amministrative è opportuno fare in modo che ogni prestatore abbia un interlocutore unico tramite il quale espletare tutte le procedure e formalità (in prosieguo: sportello unico). La creazione degli sportelli unici, infatti, non dovrebbe interferire nella divisione dei compiti tra le autorità competenti in seno ad ogni sistema nazionale. Quando la competenza spetta a diverse autorità a livello regionale o locale, una di esse può assumersi il ruolo di sportello unico e coordinare le attività con le altre autorità"*.

*accordo fra interessi caratterizzata da una contestualizzazione procedimentale delle decisioni al fine di agevolare il confronto, la negoziazione e la ricerca di un compromesso tra le amministrazioni, nel singolo caso*²⁴².

In questo modo, il legislatore attua ben presto, in un contesto di sostenibilità²⁴³, il disposto dell'art. 11 TFUE in merito all'integrazione tra politiche ambientali ed altre politiche²⁴⁴.

Integrare, infatti, rappresenta un *surplus* rispetto al mero coordinamento, poiché implica non solo la riunificazione di procedimenti differenti in un contesto unitario, ma anche l'attribuzione di univocità al parametro di discrezionalità e al criterio decisionale degli organi pubblici, in modo tale da tenere conto di tutti gli interessi coinvolti, comuni ai diversi decisori pubblici nella definizione del concreto assetto di interessi²⁴⁵.

La scelta di un coordinamento formale per la procedura di VIA fa sì che l'intento del legislatore sia improntato al superamento dell'approccio settoriale; superamento, questo, che caratterizza la materia ambientale e che ha preso le mosse già dalla riunificazione procedimentale, la quale rappresenta il primo espediente verso una politica di integrazione, creando un contesto favorevole all'equilibrio tra interessi coinvolti, soprattutto ambientali²⁴⁶.

Tuttavia, la soluzione prospettata non conduce sempre verso un esito favorevole, anzi, il procedimento può diventare il luogo in cui, secondo logiche pragmatiche²⁴⁷, vengono accantonati gli interessi deboli o minoritari.

Il risultato finale dipende non solo dalla dinamica del singolo caso, ma anche dal rilievo dato dal legislatore, nell'attuazione della direttiva europea, al procedimento unico.

Ed è proprio secondo questa chiave di lettura che i procedimenti unificati introdotti nel codice ambiente verranno analizzati nei prossimi paragrafi.

²⁴² SCOTTI E., *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, cit., p. 365.

²⁴³ Dispone l' art. 11 TFUE "Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile".

²⁴⁴ DELL' ANNO P., *Principi del diritto ambientale nazionale ed europeo*, Milano, 2004, p. 75 ss.; CAVALLARO M.C., *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, p. 467.

²⁴⁵ SCOCA F.G., *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit., p. 259 ss.

²⁴⁶ Evidenza in questi termini il rapporto tra equilibrio sistemico e decisioni condizionali FREDIANI E., *Decisione condizionale e tutela integrata di interessi sensibili*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 447.

²⁴⁷ Per questi possibili esiti, NAPOLITANO G., *La logica del diritto amministrativo*, 2014, Bologna; BOBBIO L., *Le arene deliberative*, cit., p. 5 ss., CASSESE S., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, cit., p. 601 ss.

3.3. VIA e provvedimenti unici nel d. lgs. n. 152/06

Il legislatore nazionale ha recepito con il d.lgs. 16 luglio 2017, n. 104, la Direttiva 2014/51/UE, distinguendo, come già precisato, due diverse modalità di coordinamento della valutazione di impatto ambientale: una statale e una regionale.

Relativamente alla VIA statale, viene previsto, nella disposizione dell'art. 27, d.lgs. 152/06, un provvedimento unico in materia ambientale, il quale prevede un coordinamento degli interessi ambientali e ricomprende *“ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atto di assenso in materia ambientale, richiesto dalla normativa vigente per la realizzazione e l'esercizio del progetto”*.

Così, l'istante, nello svolgimento del procedimento, potrà optare o per la riunificazione di tali provvedimenti o per la procedura ordinaria, ai sensi degli artt. 23 ss., d.lgs. n. 152/06. In base a queste ultime disposizioni infatti, la VIA statale e gli altri procedimenti ambientali sono procedure autonome.

Peraltro, nel caso di VIA statale, viene escluso qualsiasi tipo di coordinamento esterno con altri provvedimenti amministrativi non inerenti alla materia ambientale, ma necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera.

Per quanto riguarda invece la concentrazione a livello regionale, è stato introdotto un modello di coordinamento obbligatorio, mediante il provvedimento autorizzatorio unico regionale, il quale comprende il provvedimento unico e *“tutte le autorizzazioni, le intese, le concessioni, le licenze, i pareri, i nulla osta e gli assensi comunque denominati necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto”* (art. 27-bis), non delimitando la concentrazione esclusivamente alla materia ambientale²⁴⁸.

Nonostante la sussistenza di notevoli differenze sostanziali ampie, le due discipline scorrono su un alveo procedimentale comune.

In entrambi i casi, la procedura comincia ad istanza di parte che, per l'appunto, determina l'avvio del procedimento unico presso l'autorità competente, la quale acquisisce il ruolo di amministrazione procedente.

²⁴⁸Tale normativa è stata ritenuta legittima dalla Corte costituzionale (sent. 198/2018) rispetto a molteplici censure sollevate dalle regioni, e segnatamente: disparità di trattamento tra VIA statale e regionale; illogicità; violazione del principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost.; violazione del principio di leale collaborazione.

Si avrà, in un secondo momento, la fase istruttoria, la quale viene svolta autonomamente e separatamente da ogni amministrazione, in relazione al progetto e alla documentazione concernente la propria competenza.

Nella fase decisoria, infine, svolta seguendo logiche di coordinamento, viene indetta una conferenza di servizi in modalità sincrona, che porterà all'adozione di un provvedimento unico che, per quanto riguarda la VIA statale, è comprensivo di tutti i titoli ambientali e, per ciò che concerne la VIA regionale, è comprensivo di tutti i titoli amministrativi per la realizzazione e l'esercizio del progetto.

3.4. Le novità introdotte dal decreto semplificazioni in materia di VIA e provvedimento unico

Il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 recante “*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*”, c.d. Decreto Semplificazioni²⁴⁹ ha introdotto nuove previsioni in materia ambientale, modificando alcune disposizioni del d.lgs. n. 152/06, in particolare incidendo sulla disciplina riguardante la valutazione di impatto ambientale e la verifica di assoggettabilità a VIA, c.d. *screening*²⁵⁰.

Le nuove discipline introdotte devono essere interpretate secondo il principio a cui è ispirato il decreto, ossia la semplificazione dell'*iter* procedimentale delle materie concernenti il suddetto decreto²⁵¹.

Nel preambolo di tale decreto si legge infatti come l'intento del legislatore fosse quello di una “*accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia, operando senza pregiudizio per i presidi di legalità*”, nonché a “*introdurre misure di semplificazione procedimentale e*

²⁴⁹ Il c.d. Decreto Semplificazioni, pubblicato sulla G.U. Serie Generale n. 178 del 16 luglio 2020, Suppl. Ordinario n. 24, è stato convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, pubblicata sulla G.U. Serie Generale n. 228 del 14 settembre 2020, Suppl. Ordinario n. 33. Il testo originario è entrato in vigore il 17 Luglio 2020, mentre le modifiche apportate dalla legge di conversione sono in vigore dal 15 settembre 2020.

²⁵⁰ Lo screening è una procedura preliminare volta a definire se il progetto deve essere assoggettato all'ulteriore procedimento di VIA, prima di essere realizzato. La verifica di assoggettabilità a VIA viene effettuata sulla base dello “*studio preliminare ambientale*” e secondo la procedura delineata dell'art. 19 del d.lgs. n. 152/2006.

²⁵¹ Il decreto Semplificazioni è un corpo normativo molto complesso e variegato, in cui sono contenute disposizioni che spaziano dal diritto di voto all'università, dai vigili del fuoco alla stabilità finanziaria degli enti locali, dalla rigenerazione urbana all'edilizia. Per un approfondimento critico sulle principali novità introdotte in tema di attività amministrativa, contratti pubblici e responsabilità del personale delle amministrazioni pubbliche.

di sostegno e diffusione dell'amministrazione digitale, nonché interventi di semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni, nonché di adottare misure di semplificazione in materia di attività imprenditoriale, di ambiente e di green economy, al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19".

In materia di VIA, sono state modificate alcune fasi del procedimento; sono stati ridotti i termini di conclusione del procedimento previgenti; è stata creata una disciplina specifica per la valutazione ambientale dei progetti del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)²⁵² ed infine è stato semplificato l'iter di rilascio del provvedimento unico ambientale.

Una delle principali novità riguarda la modifica dell'art. 5, co. 1, d.lgs. n. 152/06, il quale, nella sua nuova formulazione, dispone che, ai fini del rilascio del provvedimento di VIA, il proponente è tenuto a presentare il progetto di fattibilità, o ove già possibile, il progetto definitivo. Conseguentemente, sarà necessario un livello di dettaglio elevato del progetto *“in ogni caso tale da consentire la compiuta valutazione dei contenuti dello studio di impatto ambientale ai sensi dell'allegato IV della direttiva 2011/92/UE”*²⁵³. Lo stesso decreto, peraltro, ha ridotto i termini di ogni fase del procedimento di VIA²⁵⁴.

In materia di provvedimento unico, l'art. 50 co. 1, lett. n) e o) del Decreto Semplificazioni ha modificato la disciplina prevista per il Provvedimento unico in materia ambientale (art. 27, d.lgs n. 152/06) e per il Provvedimento autorizzatorio unico regionale (art. 27-bis, d.lgs. n. 152/06).

Le modifiche del provvedimento unico statale hanno per lo più carattere acceleratorio, come, ad esempio, la riduzione da quindici a dieci giorni del termine di attivazione del procedimento per l'autorità competente (termine che decorre dalla presentazione

²⁵² Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima è uno strumento a carattere programmatico, elaborato dal Ministero dello Sviluppo Economico, dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999. Il Piano si struttura in 5 linee di intervento da sviluppare in maniera integrata: dalla decarbonizzazione all'efficienza e sicurezza energetica, passando attraverso lo sviluppo del mercato interno dell'energia, della ricerca, dell'innovazione e della competitività.

²⁵³ Art. 5, co. 1, lett. g), secondo periodo, del d.lgs. n. 152/2006.

²⁵⁴ In seguito alle modifiche apportate dall'art. 50, co. 1, lett. h), i) e l), del Decreto Semplificazioni, è stato stabilito un termine per la pubblicazione della documentazione trasmessa dal proponente (cinque giorni) e sono stati ridotti i termini perentori riguardanti: l'espressione da parte dell'autorità competente del parere sulla portata e sul livello di dettaglio delle informazioni da includere nello studio di impatto ambientale (quarantacinque giorni), la verifica della completezza della documentazione allegata all'istanza di VIA (dieci giorni), la presentazione di controdeduzioni da parte del proponente rispetto alle osservazioni pervenute (quindici giorni), la trasmissione di ulteriori documentazioni o integrazioni da parte del proponente (non superiore ad ulteriori venti giorni) e il periodo di sospensione dei termini ai fini della presentazione della documentazione integrativa (non superiore a sessanta giorni).

dell'istanza del proponente); la riduzione da trenta a quindici giorni, a partire dalla pubblicazione dell'avviso di avvio del procedimento, per la richiesta di eventuali integrazioni da parte dell'autorità competente, per la presentazione della relativa documentazione a carico del proponente; la riduzione dei termini anche per la successiva convocazione della conferenza dei servizi decisoria (cinque giorni dalla verifica della completezza documentale o dalla eventuale ricezione delle integrazioni richieste).

Altre semplificazioni riguardano la pubblicazione di integrazioni documentali, divenute obbligatoria²⁵⁵ ed il periodo di sospensione dei termini che l'amministrazione può concedere, una sola volta, per la presentazione della documentazione integrativa (ridotto da centottanta a novanta giorni).

Infine, relativamente al provvedimento unico autorizzatorio regionale, è stato ridotto da quindici a dieci giorni il termine per la verifica da parte dell'autorità competente, della documentazione presentata a sostegno del progetto, ovvero per la conseguente trasmissione, a tutte le amministrazioni e agli enti potenzialmente interessati, della comunicazione di avvenuta pubblicazione dell'istanza sul sito istituzionale. Viene ridotto, inoltre, il termine non solo della presentazione delle osservazioni da parte del pubblico (da sessanta a trenta giorni), ma anche della conclusione della conferenza di servizi decisoria (da centoventi a novanta giorni).

Per ciò che attiene alla procedura di *screening*, invece, l'art. 50, co.1, lett. f), Decreto Semplificazioni ha rimodellato l'art. 19, d.lgs. n. 152/06, prevedendo non solo uno snellimento dei tempi di valutazione dei progetti sottoposti a procedura di *screening*, ma anche una disciplina specifica in materia di esercizio del potere sostitutivo nel caso di inerzia dell'amministrazione.

L'autorità competente è ora tenuta a verificare la completezza dello studio ambientale preliminare²⁵⁶ in un tempo di cinque giorni dalla ricezione della documentazione. Chiarimenti e informazioni possono essere richiesti esclusivamente una volta e il proponente ha a disposizione quindici giorni per depositare la documentazione mancante, pena il rigetto della domanda con annessa archiviazione della pratica.

²⁵⁵ Nella versione previgente dell'art. 27, co. 7, d.lgs. n. 152/2006, la documentazione integrativa veniva pubblicata soltanto laddove l'autorità competente ne ravvisasse motivatamente la necessità, in ragione del carattere sostanziale e rilevante delle modifiche apportate.

²⁵⁶ Lo studio preliminare ambientale deve essere redatto in conformità all'Allegato IV-*bis* alla parte II del d.lgs. n. 152/2006 e va trasmesso in formato elettronico con annessa copia dell'avvenuto pagamento del contributo di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 152/2006.

La possibilità di presentare osservazioni sullo studio ambientale preliminare è, peraltro, garantita al pubblico nel termine di quarantacinque giorni dalle pubblicazioni²⁵⁷.

Per ciò che concerne la fase conclusiva del procedimento, l'autorità competente è chiamata ad adottare il provvedimento definitivo di verifica di assoggettabilità entro quarantacinque giorni dalle osservazioni su menzionate, con la possibilità di proroga di venti giorni nei casi “*relativi alla natura, alla complessità, all'ubicazione o alle dimensioni del progetto*” secondo quanto previsto dall'art. 19, co. 6, del d.lgs. n. 152/2006²⁵⁸.

In merito all'esercizio del potere sostitutivo, infine, l'art. 19, co. 11, d.lgs. n. 152/06 conferma la perentorietà dei termini, con la precisazione che “*in caso di omessa conclusione del procedimento, il titolare del potere sostitutivo nominato ex art. 2 della l. n. 241/1990 provvede al rilascio entro i successivi trenta giorni*”, o comunque dopo aver acquisito il parere dell'ISPRA²⁵⁹ entro il termine di trenta giorni, ove la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale non si sia pronunciata.

3.5. Il decreto Semplificazioni-bis, il PNRR e il cambio di prospettiva in materia ambientale

Con la legge 29 luglio 2021, n. 108, pubblicata il 30 luglio 2021 in Gazzetta Ufficiale è stato convertito il Decreto legge 21 maggio 2021, n. 77, cd. Decreto Semplificazioni-bis.

Gli obiettivi di tale Decreto sono contenuti nelle disposizioni della parte II, la quale reca il titolo di “*Disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure e di rafforzamento della capacità amministrativa*” e introduce modifiche normative relative tra l'altro alle discipline di VIA e VAS, economia circolare ed efficientamento energetico.

²⁵⁷ In questo senso, ai sensi dell'art. 19, co. 3, del d.lgs. n. 152/2006, l'autorità competente è tenuta a pubblicare lo studio preliminare sul proprio sito istituzionale “*contestualmente alla ricezione della documentazione, laddove ritenuta completa, o dei chiarimenti e delle integrazioni*” e comunicarne, per via telematica, l'avvenuta pubblicazione a tutte le amministrazioni e a tutti gli enti territoriali potenzialmente interessati.

²⁵⁸ Gli oneri motivazionali previsti dai commi 7 e 8 dell'art. 19 del d.lgs. n. 152/2006 non hanno subito modifiche rispetto alla previgente formulazione.

²⁵⁹ L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) è un ente pubblico di ricerca istituito con l. 6 agosto 2008, n. 133, che si occupa di protezione ambientale, delle emergenze ambientali e di ricerca. Frutto dell'accorpamento tre enti in passato controllati dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare: l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) e l'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM).

Nella parte II del Decreto sono state, inoltre, introdotte disposizioni in tema di transizione digitale, installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica, nonché in materia di contratti pubblici, Mezzogiorno, con interventi sulla disciplina delle zone economiche speciali e in tema di procedimento amministrativo, mediante rafforzamento di istituti di poteri sostitutivi e del silenzio assenso.

Nella settore che più ci interessa, ossia quello delle procedure ambientali, le disposizioni della parte II del Decreto perseguono due principali obiettivi: integrare la disciplina prevista per la valutazione ambientale dei progetti del PNIEC per incorporare anche la valutazione dei progetti per l'attuazione del PNRR potenziandone l'azione, e semplificare la disciplina in materia di VIA e VAS, prevista dal codice ambiente.

Già l'art. 18 di tale decreto, il quale sostituisce l'art. 7, comma 2-*bis* del codice ambiente, contiene una disposizione che attribuisce natura di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza alle opere, impianti ed infrastrutture necessari alla realizzazione dei progetti ritenuti strategici per la transizione energetica del Paese inclusi nel PNRR e al raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNIEC, dando priorità alla transizione energetica del paese.

Un'ulteriore disposizione è quella che introduce nell'art. 6 del Codice dell'Ambiente, il comma 9-*bis*, che stabilisce che "*Nell'ambito dei progetti già autorizzati, per le varianti progettuali legate a modifiche, estensioni e adeguamenti tecnici non sostanziali che non comportino impatti ambientali significativi e negativi si applica la procedura di cui al comma 9*".

La natura sostanziale delle variazioni apportate a progetti e opere viene, in ogni caso, valutata dall'Autorità competente, a cui spetterà l'obbligo di stabilire se la "*variante progettuale*" sia o meno da ricondurre a verifica di assoggettabilità a VIA o a VIA, ai sensi dell'art. 6, comma 9 (a cui rinvia la disciplina del comma 9-*bis*).

Con l'art. 19 del decreto vengono apportate modifiche ai termini e alla disciplina relative al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA (art. 19) e alla consultazione preventiva (art. 20). In particolare, la norma prevede disposizioni sia per accelerare le procedure di screening, sia per facilitare il confronto tra P.A. e proponente, con l'obiettivo di semplificare il procedimento.

L'art. 20 invece introduce la nuova disciplina di VIA statale, detta anche VIA "*fast track*", relativamente ai progetti ricompresi nel PNRR e nel PNIEC. Relativamente a tali progetti, la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, deve esprimersi entro il termine di trenta giorni

dalla conclusione della fase di consultazione e comunque entro il termine di centotrenta giorni dalla data di pubblicazione della documentazione, predisponendo lo schema di provvedimento di VIA. Nei successivi trenta giorni, il direttore generale del MiTE (Ministero della Transizione ecologica) dovrà adottare il provvedimento conclusivo, previa acquisizione del concerto del direttore generale del Ministero della cultura, da rilasciarsi entro venti giorni.

Si osserva, al riguardo, che nel procedimento ordinario, disciplinato dagli artt. 23 e ss., d.lgs. n. 152/2006, il relativo provvedimento deve essere adottato dall'autorità competente entro il termine di sessanta giorni, dalla conclusione della fase di consultazione (disciplinato dall'art. 24 Codice Ambiente, anch'esso oggetto di modifica), previa acquisizione *“del concerto del direttore generale del Ministero della cultura”* entro il termine di trenta giorni.

Con riferimento alla procedura di VIA *“fast track”*, nei casi in cui i termini per la conclusione del procedimento non siano rispettati al proponente spetta un rimborso del 50% dei diritti di istruttoria, da iscriversi in apposito capitolo a tale fine istituito.

Infine, la norma (art. 24) dispone, nel caso in cui gli elaborati progettuali siano sviluppati *“a un livello che consenta la compiuta redazione della relazione paesaggistica”*, il provvedimento conclusivo comprende l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del D.Lgs. 42/2004.

Anche con riferimento al provvedimento unico ambientale, l'art. 22 del decreto modifica l'art. 27 d.lgs. n. 152/06, limitando l'oggetto del provvedimento unico alle sole autorizzazioni ambientali di cui al comma 2²⁶⁰, ma anche rilasciando al proponente la facoltà di richiedere l'esclusione dal procedimento dell'acquisizione di autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, nel caso in cui le relative normative di settore richiedano, per consentire una compiuta istruttoria tecnico-amministrativa, un livello di progettazione esecutivo.

²⁶⁰ Tra le autorizzazioni presenti al comma 2 dell'art. 27, d.lgs n. 152/06, troviamo la *“autorizzazione integrata ambientale ai sensi del Titolo III-bis della Parte II del presente decreto; b) autorizzazione riguardante la disciplina degli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee di cui all'articolo 104 del presente decreto; c) autorizzazione riguardante la disciplina dell'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte di cui all'articolo 109 del presente decreto; d) autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; e) autorizzazione culturale di cui all'articolo 21 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; f) autorizzazione riguardante il vincolo idrogeologico di cui al regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; g) nulla osta di fattibilità di cui all'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105; h) autorizzazione antisismica di cui all'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380”*.

Sulla valutazione di impatto ambientale regionale, l'art. 23 prevede l'introduzione nel Codice ambiente di una disposizione nuova (art. 26-bis), mediante la quale il proponente, per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, può interagire con l'autorità competente sulla documentazione da presentare, richiedendo l'avvio di una fase preliminare diretta *"alla definizione delle informazioni da inserire nello studio di impatto ambientale, del relativo livello di dettaglio e delle metodologie da adottare per la predisposizione dello stesso, nonché alla definizione delle condizioni per ottenere le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto"*.

L'art. 24 contiene una serie di modifiche alla disciplina del procedimento relativo al rilascio del Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR), anche con riferimento alle varianti urbanistiche e ai titoli abilitativi settoriali.

Con l'impostazione semplificatoria prevista da tale decreto sono stati introdotti due nuovi istituti, previsti rispettivamente dall'art. 25, che prevede una procedura per individuare l'autorità competente, per il caso di opere o interventi corrispondenti a diverse tipologie soggette a VIA ovvero a verifica di assoggettabilità a VIA rientranti in parte nella competenza statale e in parte in quella regionale; e dall'art. 27, il quale introduce il meccanismo dell'interpello ambientale, strumento che consente agli enti locali e per le associazioni di categoria di inoltrare al MiTE istanze sull'applicazione della normativa statale in materia ambientale.

4. L'autorizzazione integrata ambientale (AIA)

4.1. Le caratteristiche principali e l'utilizzo delle BAT (*best available techniques*)

L'autorizzazione integrata ambientale viene introdotta dalla Direttiva 96/61/CE, la quale segna un cambiamento nella visione della politica ambientale, che transita da una politica settoriale ad una politica integrata²⁶¹.

L'obiettivo fondamentale del legislatore europeo infatti era quello di promuovere una valutazione contestuale di tutti gli aspetti e conseguenze che una determinata attività può provocare su vari fattori ambientali.

²⁶¹ Così, MAROCCO T., *La Direttiva IPPC e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, Fasc. 1, p. 35.

Essa viene applicata ad attività industriali o agricole che potenzialmente possono provocare inquinamento nell'aria, nell'acqua e nel suolo e anche sotto il profilo della gestione dei rifiuti, e consiste in un titolo abilitativo che ha come scopo il controllo del soddisfacimento delle condizioni per l'esercizio dell'attività stessa.

Questa nuova modalità di controllo integrato, ossia contemporaneo delle diverse possibili forme di pregiudizio ambientale derivanti dalla medesima attività, incentiva l'adozione di misure atte ad impedire la diffusione dell'inquinamento da un recettore ad un altro, senza che vi sia il rischio che il contenimento di una fonte inquinante si traduca nel maggiore inquinamento prodotto da altra fonte²⁶².

Tale tipo di strumento, se da un lato presenta un carattere innovativo, incentrato nella tutela integrata dell'inquinamento, dall'altro poggia su un tradizionale principio cardine del diritto ambientale, ossia quello di azione preventiva, predisponendo misure idonee a ridurre il rischio di un pregiudizio; misure che consentano, nello stesso tempo, di svolgere l'attività economica posta in essere in maniera sostenibile e compatibile con la tutela ambientale.

In maniera analoga ad altre autorizzazioni ambientali, l'AIA previene le conseguenze negative che potrebbero derivare dall'azione umana nell'interazione con l'ambiente, mediante una verifica di compatibilità eseguita *ex ante* e tramite dei controlli postumi svolti ad intervalli di tempo, che ne consentano anche di verificare se sussistono i presupposti per il rinnovo dell'autorizzazione.

L'autorizzazione ha una portata conformativa, stabilendo le modalità di esercizio dell'impianto²⁶³, ove l'amministrazione competente è tenuta a constatare il rispetto dei requisiti imposti²⁶⁴. Si può, pertanto, ricondurre tale istituto alla categoria degli strumenti di *command and control*, molto utilizzati nel sistema giuridico ambientale²⁶⁵.

²⁶² VERNILE S., *L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali: tutela dell'ambiente vs semplificazione amministrativa e sostenibilità socio-economica*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2015, Fasc. 6, p. 1703.

²⁶³ Così FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'ambiente*, 2008, Laterza, Bari-Roma, p. 99-212.

²⁶⁴ Si v. ancora CROSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, 2007, Milano, p. 945-984, che richiama la figura delle autorizzazioni in funzione di controllo nelle quali sarebbero individuabili i due elementi indefettibili del giudizio e della misura. In particolare, egli definisce l'autorizzazione in funzione di controllo (ben può essere considerata tale l'AIA) come il "*procedimento di accertamento di requisiti preliminare rispetto all'esercizio di alcune attività. In questi casi, la nozione di controllo è appunto utilizzata per descrivere un procedimento di "verifica" di un certo comportamento e/o attività alla stregua di un dato parametro (normativo o meno ma normalmente si tratta dell'osservanza di obblighi e limiti), verifica che è preordinata all'adozione di una misura*".

²⁶⁵ Di questo avviso, VERNILE S., *op. cit.*, p. 1704, ove sostiene che "*Quanto finora detto trova conferma nella disciplina dell'AIA di cui al Codice dell'ambiente, da ultimo modificata dal d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46, che, in primo luogo, detta i criteri che l'amministrazione competente deve osservare nell'individuare le*

La struttura dell'AIA si caratterizza per due elementi essenziali, ossia la natura conformativa e il carattere dinamico. In particolare, le condizioni dell'AIA vengono fissate avendo a riferimento le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT).

Queste ultime, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 152/06, vengono individuate come *“la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire, in linea di massima, la base dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso”*.

In questo modo, il legislatore italiano impronta le migliori tecniche disponibili non solo verso una visione preventiva, il cui obiettivo primario ricade nella riduzione delle emissioni e dell'inquinamento²⁶⁶, ma anche verso una visione sostenibile, inquadrando la disponibilità delle migliori tecniche tanto in termini di accessibilità tecnica, quanto in termini di sostenibilità economica²⁶⁷, in cui non viene richiesto al soggetto un impegno assoluto nel ricercare le tecniche idonee a ridurre la capacità inquinante dell'impatto, ma una scelta organizzativa che risponda a criteri di proporzionalità e adeguatezza da un punto di vista sia tecnico che economico²⁶⁸.

4.2. Le politiche nazionali di semplificazione dell'AIA

A livello interno, la disciplina nazionale dell'AIA persegue una politica di semplificazione amministrativa, contestualmente ad una politica integrata di tutela ambientale²⁶⁹.

condizioni cui deve essere assoggettata l'attività, in secondo luogo, prescrive le forme di controllo, gravanti sia sull'autorità sia sul richiedente l'autorizzazione, e le conseguenti misure sanzionatorie”.

²⁶⁶ In questo senso, LABARILE M.A., *Autorizzazione integrata ambientale, come cambia il ruolo delle BAT (Best Available Techniques)*, in Riv. giur. ambiente, fasc. 1, 2013, p.1.

²⁶⁷ Secondo ZATTI A., *Aspetti economici della normativa IPPC e dell'autorizzazione integrata ambientale*, in AA.VV., *Autorizzazione integrata ambientale: nuove regole, strumenti, attori*, in *Ambiente e sviluppo*, 2005, p. 12, i passaggi che servono per l'individuazione delle BAT *“mirano a determinare l'accettabilità economica del costo delle soluzioni tecnico-organizzative individuate, basandosi su due elementi valutativi: il rapporto costi/benefici ambientali e la sostenibilità economica a livello settoriale”*.

²⁶⁸ Ancora, LABARILE M.A., *Autorizzazione integrata ambientale*, op. cit., stabilisce che le BAT ricordano la diffusione dell'acronimo BATNEEC (Best Available Techniques Not Entailing Excessive Cost), a significare che le migliori tecniche disponibili non devono comportare un costo eccessivo.

²⁶⁹ VERNILE S., op. cit., p. 1713.

Innanzitutto, vi è da notare come in fase di recepimento della direttiva sia stato previsto un procedimento ed un provvedimento unico di autorizzazione integrata ambientale²⁷⁰, anche se le direttive europee mirano ad una valutazione globale delle forme di inquinamento derivante da una determinata attività, senza tuttavia prescrivere un procedimento unitario.

Da ciò, ci si può rendere conto della politica intrapresa dal legislatore nazionale, incentrata prevalentemente non solo sullo sviluppo e sullo svolgimento di attività economiche, ma anche sulla semplificazione e sullo snellimento dell'attività amministrativa²⁷¹.

E così, ad esempio, un fine semplificativo si ravvisa indubbiamente nella previsione riguardante l'indizione di una conferenza di servizi obbligatoria cui partecipano tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento e non solo.

Secondo un orientamento dottrinale²⁷², tale meccanismo, a questo scopo, prevede che vengano acquisite in un'unica sede tutte le valutazioni necessarie. In questo modo non solo viene semplificato il procedimento, ma viene anche garantita l'interconnessione dei vari interessi ambientali in gioco, così da assicurare una tutela ambientale integrata.

A questo proposito, viene aggiunto che, all'interno delle diverse fasi dell'istruttoria venga prevista anche la partecipazione del pubblico, consistente nella presentazione di osservazioni sulla domanda in forma scritta da parte dei soggetti interessati entro 30 giorni dalla pubblicazione dell'avviso nel sito web dell'autorità competente.

Spetterà poi all'amministrazione competente la decisione definitiva, in base alle osservazioni rese durante la conferenza dalle altre amministrazioni e dal pubblico, ponderando i vari interessi in gioco e, nel caso specifico dell'AIA, le varie forme di inquinamento e le loro interazioni²⁷³.

La conferenza di servizi non rappresenta, comunque, l'unico strumento semplificatorio, integrato con la tutela dell'interesse ambientale, utilizzato dal legislatore. Il meccanismo

²⁷⁰ Si v. M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, cit., p. 37, per il quale la sostituzione di diversi titoli abilitativi con un'unica autorizzazione realizza un importante esempio di semplificazione funzionale e di razionalizzazione sostanziale della disciplina ambientale.

²⁷¹ Così, anche CALABRÒ M., *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in Riv. giur. edilizia, 2010, Fasc. 5, p. 239, per il quale "si è tentato di conciliare le esigenze di tutela ambientale con quelle di maggiore semplificazione ed efficienza dell'azione amministrativa, facendo sì che l'introduzione di un istituto volto a garantire più elevati standard di protezione del bene ambientale potesse avere ricadute positive (si ribadisce, in via solo indiretta) anche sul sistema economico, riducendo gli oneri esistenti in capo agli operatori e semplificando i procedimenti ed il sistema delle competenze".

²⁷² VERNILE S., op. cit., p. 1715.

²⁷³ Affermano la natura decisoria della conferenza, CARUCCIO L., *L'autorizzazione integrata ambientale* in BUCELLO M.- PISCITELLI L. - VIOLA S.E. (a cura di), *VAS, VIA, AIA, rifiuti, emissioni in atmosfera. Le modifiche apportate al Codice dell'Ambiente dai decreti legislativi 128/2010 e 205/2010*, Milano, 2012, p. 362-436, e MUSONE R., *La conferenza di servizi prevista dal procedimento di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale dopo il d.lgs. n. 128/2010*, in www.filodiritto.com.

dell'AIA infatti, riunisce in un unico procedimento e in un unico provvedimento più titoli abilitativi necessari per l'esercizio dell'impianto.

Non risulta però che l'attività amministrativa abbia ricavato dai meccanismi di semplificazione dei veri e propri vantaggi. Sicuramente, da un lato l'unicità del procedimento riduce il numero di procedure da espletare per l'esercizio di un'attività potenzialmente dannosa per l'ambiente.

Tuttavia, dall'altro lato, la durata media di un procedimento ambientale è notevolmente più lunga rispetto ai tempi indicati dalla legge. Nonostante l'art. 29-*quater* comma 10, d.lgs. n. 152/06 dispone che *“l'autorità competente esprime le proprie determinazioni sulla domanda di autorizzazione integrata ambientale entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda”*, nella realtà le procedure di AIA si concludono in tempi decisamente più lunghi²⁷⁴.

D'altra parte, non potrebbero introdursi facilmente nel nostro ordinamento istituti che permettano di superare i ritardi procedimentale *“posto che l'interesse ambientale si pone come limite alla semplificazione, non potendosi prescindere dalla sua valutazione”*²⁷⁵.

5. Le istanze nazionali di semplificazione amministrativa: l'AUA

L'autorizzazione unica ambientale viene introdotta nel nostro ordinamento ad opera del D.P.R. 13 marzo 2013, n. 59, il quale recita all'art. 1 che tale autorizzazione *“si applica alle categorie di imprese di cui all'articolo 2 del decreto del Ministero delle attività produttive 18 aprile 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 238 del 12 ottobre 2015, nonché agli impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale”*.

Il Ministero dell'ambiente ha chiarito, emanando una circolare recante *“Chiarimenti interpretativi relativi alla disciplina dell'autorizzazione unica ambientale nella fase di prima applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59”*, l'applicazione del titolo autorizzatorio.

²⁷⁴ VERNILE S., *La relatività del tempo (amministrativo): la validità del provvedimento tardivo e la tutela risarcitoria (ed indennitaria) tra esigenze di tutela del privato e perseguimento dell'interesse pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, 2/2015, p. 403-451 afferma che *“La difficoltà di individuare dei meccanismi di velocizzazione o comunque dei rimedi idonei a garantire l'effettiva conclusione dei procedimenti entro i termini frustra significativamente le esigenze di semplificazione, dal momento che nemmeno l'unificazione delle procedure ha consentito di ridurre i tempi complessivi necessari per intraprendere l'attività”*.

²⁷⁵ VERNILE S., *L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali*, cit., p. 1717.

Con tale atto viene, tra l'altro, indicato un ulteriore presupposto dell'istituto, ossia che l'autorizzazione unica ambientale è necessaria non solo qualora si tratti di un impianto per cui non sia richiesta l'AIA, ma anche qualora il gestore sia una grande impresa²⁷⁶ e non più esclusivamente una piccola-media impresa.

In ogni caso, è opportuno sottolineare che la disciplina dell'AUA è caratterizzata da alcune similitudini e differenze rispetto a quella dell'AIA.

Innanzitutto, un elemento in comune tra le due autorizzazioni è sicuramente la previsione di un procedimento ambientale unico e di un titolo abilitativo unico, il quale sostituisce più autorizzazioni.

Tuttavia, dall'esame dei due istituti, emerge che le finalità sono diverse: mentre nel caso dell'autorizzazione integrata ambientale, la necessità di garantire una tutela integrata dell'ambiente prevale sulle esigenze semplificative dell'attività amministrativa, nell'autorizzazione unica ambientale si presenta esattamente il caso contrario, poiché l'introduzione di tale provvedimento ha una logica di snellimento degli oneri burocratici delle piccole-medie imprese, in virtù del principio di proporzionalità degli adempimenti da eseguire per lo svolgimento di attività correlata alle dimensioni dell'impresa (sebbene il Ministero dell'ambiente abbia poi specificato come la disposizione sia riferibile anche alle grandi imprese)²⁷⁷.

La finalità semplificativa dell'AUA, infatti, viene confermata non solo dal fatto che il regolamento sia stato emanato in attuazione dell'art. 23 del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, noto come "*Semplifica Italia*" e convertito, con modificazioni, dalla l. 4 aprile 2012, n. 35²⁷⁸, ma anche dal titolo del regolamento stesso, il quale reca "*la disciplina dell'autorizzazione*

²⁷⁶ Si legge, infatti, all'interno della circolare del 7 novembre 2013, n. Prot. 0049801/GAB, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al punto 1, che "*preliminarmente, occorre chiarire se il D.P.R. 59/2013 si applichi solo alle piccole e medie imprese non soggette ad A.I.A., ovvero a tutti gli impianti non soggetti ad A.I.A., quindi a prescindere dai requisiti dimensionali del gestore. Il problema, invero, si pone in quanto sia l'articolo 1, comma 1, del d.P.R. n. 59 del 2013, sia l'articolo 23, comma 1, del d.l. n. 5 del 2012 (che al primo fornisce la necessaria base di normazione primaria), nel definire la platea dei destinatari del nuovo procedimento autorizzatorio, legano gli "impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale" alle "piccole e medie imprese" (secondo la qualificazione normativa enucleata all'articolo 2 del decreto del Ministero delle attività produttive del 18 aprile 2005), mediante una congiunzione aggiuntiva (nonché). Si ritiene peraltro evidente che il secondo presupposto applicativo (gli impianti esclusi dall'AIA) non si "cumula", bensì "assorbe" il primo (l'appartenenza del gestore alla categoria delle PMI)".*

²⁷⁷ Così, FACCHINI C., *SUAP: Autorizzazione unica ambientale e semplificazione del decreto del "fare"*, in *Azienditalia*, 2013, Fasc. 10, p. 711. Si v. anche LORENZOTTI F., *L'autorizzazione unica ambientale tra semplificazioni e complicazioni*, in www.ambientediritto.it.

²⁷⁸ Sul punto, DE CHIARO I., *La nuova autorizzazione unica ambientale (A.U.A.). Quadro normativo e spunti critici*, in *Riv. giur. edilizia*, Fasc. 3, 2013, p. 3, per cui alla base della riforma vi è l'intento di concentrare e ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese.

unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale”.

In più, mentre l’elenco delle autorizzazioni cui fa capo l’AIA è di tipo tassativo (contenute all’interno dell’Allegato IX codice ambiente), l’elenco cui fa capo l’art. 3, d.P.R. n. 59/2013 è esemplificativo. Non per altro, il comma 2 della norma prevede che *“le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono individuare ulteriori atti di comunicazione, notifica ed autorizzazione in materia ambientale che possono essere compresi nell’autorizzazione unica ambientale”*²⁷⁹.

Inoltre, l’esame della documentazione dell’Analisi di Impatto della Regolamentazione ha evidenziato come l’istituto dell’autorizzazione unica sia volta a superare la complessità della materia ambientale nei confronti delle attività economiche²⁸⁰.

Ad ogni modo, un aspetto semplificatorio importante, all’interno della disciplina dell’AUA, è sicuramente da individuare nella gestione della procedura da parte del SUAP (Sportello Unico Attività Produttive).

Questa prospettiva rappresenta una peculiarità importante del procedimento AUA, poiché ha soddisfatto l’esigenza del legislatore di alleggerire gli oneri burocratici, individuando un soggetto unico, molto vicino ai cittadini, con cui il proponente possa confrontarsi durante lo svolgimento dell’intera procedura²⁸¹. Tutto ciò a tutela, non solo di un fine, come detto prima, semplificativo, ma anche di un fine volto a favorire la crescita e lo sviluppo economico.

In ogni caso, è evidente la sovrapposizione tra la tutela ambientale e lo sviluppo delle attività socio-economiche, esasperate, da ultimo, nella sentenza del caso “Ilva”, che si interroga sul rapporto delle vicende socio-economiche all’interno delle dinamiche ambientali²⁸².

²⁷⁹ Nonostante si tratti di un elenco “aperto”, è evidente in ogni caso la riduzione dell’intervento semplificativo rispetto ai criteri direttivi di cui al decreto Semplifica Italia. L’art. 23, comma 1, lett.a), dispone, infatti, che *“l’autorizzazione sostituisce ogni atto di comunicazione, notifica ed autorizzazione previsto dalla legislazione vigente in materia ambientale”*.

²⁸⁰ In tale documentazione è infatti disposto che *“l’autorizzazione unica ambientale (AUA) è stata prevista dal Legislatore quale risposta alla richiesta delle imprese di semplificare i procedimenti afferenti ad una molteplicità di autorizzazioni e comunicazioni previste dalla legge in materia ambientale per il tramite del SUAP mantenendo, peraltro, un alto livello di tutela ambientale”*.

²⁸¹ Esso è definito dall’art. 2 del d.P.R. 59/2013 come *“l’unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento”*.

²⁸² VERNILE S., *op. cit.*, p. 1725.

6. Il caso “Ilva” di Taranto: un esempio di bilanciamento tra esigenze di tutela ambientale e istanze socio-economiche

L'art. 1 del d.l. 3 dicembre 2012, n. 207, convertito in l. 24 dicembre 2012, n. 231, dispone dal Governo che *“in caso di stabilimento di interesse strategico nazionale, individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, quando presso di esso sono occupati un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno, qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può autorizzare, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi ed a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame della medesima autorizzazione, secondo le procedure ed i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili”*.

Il successivo art. 3 invece prevede che *“gli impianti siderurgici della società ILVA S.p.A. costituiscono stabilimenti di interesse strategico nazionale a norma dell'articolo”* e che *“l'autorizzazione integrata ambientale rilasciata in data 26 ottobre 2012 alla società ILVA S.p.A. con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare prot. n. DVA/DEC/2012/0000547, nella versione di cui al comunicato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 252 del 27 ottobre 2012, contiene le prescrizioni volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento siderurgico della società ILVA S.p.A. di Taranto a norma dell'articolo 1”*.

In più, si legge internamente al testo normativo che *“a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, per un periodo di trentasei mesi, la società ILVA S.p.A. di Taranto è immessa nel possesso dei beni dell'impresa ed è in ogni caso autorizzata, nei limiti consentiti dal provvedimento di cui al comma 2, alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ferma restando l'applicazione di tutte le disposizioni contenute nel medesimo decreto”*.

Si nota che il menzionato decreto sia intervenuto in una fase successiva ad una valutazione negativa delle conseguenze ambientali dell'attività svolta dalla società Ilva S.p.a., tale da far emettere dall'autorità giudiziaria un provvedimento cautelare di sequestro preventivo

avente ad oggetto alcune aree e impianti dello stabilimento siderurgico e dei prodotti finiti del nucleo produttivo.

Tale provvedimento restrittivo è stato motivato dall’Autorità in ragione della “*sussistenza di una situazione di emergenza ambientale e sanitaria (...) di assoluta gravità e comprovata attualità, imputabile alle emissioni inquinanti convogliate, diffusive e fuggitive dello stabilimento ILVA S.p.A.*”²⁸³

Il Governo, tuttavia, ha reputato che l'esigenza del mantenimento di livelli occupazionali e la necessità di mantenere la produzione fossero sufficienti per approdare alla ricerca di un compromesso tra l’interesse ambientale e quello socio-economico occupazionale e produttivo.

A questo proposito, il d.l. n. 207/12 subordina all’esistenza di due presupposti la possibilità per il Ministero dell’ambiente di riesaminare l’AIA: 1) il riposizionamento dello stabilimento industriale ad un livello di interesse strategico nazionale; 2) la presenza di almeno duecento lavoratori subordinati all’interno dell’ambiente lavorativo, da almeno un anno.

In concreto, entrambe le condizioni attengono ad interessi di natura economico-sociale, i quali non possono essere del tutto sacrificati ad esigenze di tutela ambientale, dovendo essere considerati all’interno del campo della valutazione di compatibilità ambientale relativa allo svolgimento dell’attività dell’impianto, potenzialmente inquinante²⁸⁴.

Sembra che il menzionato intervento normativo sia indirizzato più verso una tutela meno settoriale e più sistematica²⁸⁵, a cui segue un arretramento della tutela ambientale, la quale diviene un interesse da ponderare con altri interessi costituzionalmente protetti²⁸⁶. Si noti, al riguardo, che le questioni costituzionali sollevate dall’adozione del decreto hanno

²⁸³ Le misure preventive sono state disposte in relazione a un ampio numero di reati, quali disastro doloso c.d. innominato aggravato dalla verifica del disastro, avvelenamento di acque e sostanze alimentari, danneggiamento aggravato continuato, getto pericoloso di cose, ma anche associazione per delinquere. Sul punto, si v. SELVAGGI N., *Decreto Ilva e “rimedi penalistici”*, in *Giorn. dir. amm.*, Fasc. 4, 2013, p. 379-384. Non può tacersi peraltro come si sia posto in questo caso, e in generale si ponga ogniqualvolta il giudice si trovi a trattare di questioni ambientali, un problema di expertise, poiché il giudice, non dotato delle necessarie conoscenze tecniche, deve necessariamente avvalersi di consulenti le cui valutazioni potrebbero confliggere con quelle dell’autorità amministrativa.

²⁸⁴ VERNILE S., *op. cit.*, p. 1727.

²⁸⁵ In questo senso, si v. FREDIANI E., *Autorizzazione integrata ambientale e tutela “sistemica” nella vicenda dell’Ilva di Taranto*, in www.federalismi.it per il quale i diversi interessi in gioco concorrono in via paritaria alla realizzazione di un assetto ordinato e unitario.

²⁸⁶ Ancora FREDIANI E., *Autorizzazione integrata ambientale e tutela “sistemica” nella vicenda dell’Ilva di Taranto*, che richiama ROSSI G.P., *Storicità e gradualità della emersione dell’interesse ambientale nella sfera giuridica*, in ROSSI G.P. (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2011, Fasc. 6.

portato ad una pronuncia di legittimità costituzionale (sent. 9 maggio 2013, n. 85, la quale ha dichiarato in parte inammissibile e in parte non fondata la questione).

Tra l'altro, nella pronuncia della Consulta, con cui è stata *“messa in salvo”* la disciplina del d.l. n. 207/12, è stato constatato che il provvedimento impugnato realizza *“un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui discende l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso”*.

Da questo punto di vista, secondo la Corte Costituzionale, il legislatore delegato ha evidenziato come lo strumento finalizzato al bilanciamento tra l'interesse alla tutela della salute e dell'ambiente e l'interesse socio-economico sia proprio l'AIA in sede di riesame, la quale, nonostante sia stato disposto un sequestro giudiziario, detta le condizioni di funzionamento dell'impianto.

Viene in evidenza quindi un ulteriore fine dell'autorizzazione integrata ambientale, giacché la stessa non solo deve garantire la sostenibilità dell'attività da approvare, ma deve anche disporre misure che siano compatibili con l'occupazione e l'interesse produttivo. Da qui, può evincersi che in forza di interessi costituzionali ugualmente protetti, vi possa essere una soccombenza parziale dell'ambiente²⁸⁷.

Ad ogni modo, i giudici della Consulta auspicano che per il tramite di misure volte alla tutela dell'interesse ambientale, vengano salvaguardati anche ulteriori interessi egualmente importanti in un'ottica di sviluppo sostenibile²⁸⁸; inteso sia come preservazione delle risorse disponibili a salvaguardia delle generazioni future, sia come fissazione di un principio di proporzionalità nell'imposizione di misure restrittive²⁸⁹.

²⁸⁷ VERNILE S., *op. cit.*, p. 1727-1728.

²⁸⁸ Sempre nella pronuncia della Corte costituzionale sul caso Ilva si legge, infatti, che *“la normativa censurata non prevede, infatti, la continuazione pura e semplice dell'attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l'intervento repressivo dell'autorità giudiziaria, ma impone nuove condizioni, la cui osservanza deve essere continuamente controllata, con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente. Essa è pertanto ispirata alla finalità di attuare un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione, e non al totale annientamento del primo”*.

²⁸⁹ Secondo i giudici della Consulta infatti, *“la Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo, secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale. (...) Il punto di equilibrio contenuto nell'AIA non è necessariamente il migliore in assoluto, essendo ben possibile*

Sta di fatto che la presenza di diversi interessi da bilanciare può rinvenirsi nelle stesse disposizioni dell'AIA, e segnatamente nella parte in cui vengono descritte le BAT (best available techniques), le quali devono essere “*disponibili*” anche da un punto di vista economico, al fine di perseguire un massimo risultato “*raggiungibile*”, in base non solo al grado di evoluzione tecnico-scientifica delle tecnologie, ma anche ai relativi costi.

Con tale intervento, in conclusione, non si è attenuata la tutela ambientale, a favore degli interessi socio-economici, posto che, per il tramite il riesame dell'AIA si è intervenuti sullo svolgimento dell'attività in maniera più rigorosa e stringente, interpretando tale intervento come un rafforzamento della tutela ambientale, specialmente nelle disposizioni relative a controlli e sanzioni.

6.1. L'altra faccia della medaglia: brevi cenni al decreto “*Salva Ilva*”. Corte Costituzionale 23 marzo del 2018, n. 58

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 58/2018, esattamente cinque anni dopo la pronuncia sul caso Ilva, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di varie norme attinenti al cd. “*decreto salva-Ilva*”, ossia l'art. 3, decreto legge 4 luglio 2015, n. 92 e gli artt. 1, comma 2 e 2-octies, legge 6 agosto 2015, n. 132²⁹⁰.

Si tratta, per l'appunto, di norme che autorizzavano la continuazione di attività produttive di stabilimenti industriali di “*interesse strategico nazionale*”, sequestrati a seguito di procedimenti attinenti a reati contro la sicurezza sul lavoro.

Nella sentenza in questione, la Consulta ha ritenuto fondata, con riferimento agli artt. 2, 3, 4, 32, co. 1, 35, co. 1, 41, co. 2, e 112 Cost., la questione di legittimità costituzionale

nutrire altre opinioni sui mezzi più efficaci per conseguire i risultati voluti, ma deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'iter formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere, con mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista”.

²⁹⁰ Il d.l. n. 92 del 2015 (recante “*Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*”) è decaduto per mancata conversione entro sessanta giorni dall'adozione. Tuttavia, nelle more del termine di conversione, la sua disciplina ed i suoi effetti prodotti medio tempore sono stati fatti espressamente salvi dalla legge n. 132 del 2015 (“*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria*”).

dell'art. 3, d.l. n. 92 del 2015, sollevata dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto.

Il Giudice delle leggi, in particolare, esprime l'idea di come non sia preclusa al legislatore la possibilità di intervenire per salvaguardare la produttività di un'impresa in maniera continuativa in settori strategici per l'economia nazionale, garantendo allo stesso momento, dei livelli di occupazione per i lavoratori. In tale ottica, i sequestri preventivi disposti dall'autorità giudiziaria non impongono una sorta di divieto nella continuazione della prosecuzione dell'attività d'impresa.

Tuttavia, secondo la Corte, il legislatore non ha rispettato i criteri di proporzionalità e ragionevolezza nel bilanciamento degli interessi costituzionali fondamentali, poiché non ha dato adeguato peso alle esigenze di tutela della salute, della sicurezza e dell'incolumità dei lavoratori, dato che questi ultimi vengono esposti, in maniera considerevole, a situazioni di rischio della vita stessa.

In questo senso, nella disposizione dell'art. 3, d.l. n. 92/2015 veniva prevista la prosecuzione dell'attività d'impresa *“senza soluzione di continuità, alla condizione che entro trenta giorni la parte privata colpita dal sequestro predisponga un piano di intervento contenente misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio”*, non meglio definite.

In considerazione della mancanza di misure tempestive di tutela per l'incolumità dei lavoratori, di riferimenti a disposizioni di legge in materia di sicurezza sul lavoro o ad altre misure di prevenzione, la Consulta ha rilevato che, a differenza di quanto accaduto nel 2012, il legislatore ha privilegiato la tutela dell'interesse alla prosecuzione dell'attività dell'impresa, subordinando a quest'ultima la tutela di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), a cui deve ricollegarsi il diritto al lavoro in ambiente sicuro ed esente da pericoli (art. 4 e 35 Cost.).

In conclusione, la Corte ha statuito l'illegittimità costituzionale della norma in esame, sopravvissuta in virtù di un iter legislativo anomalo, essendo quest'ultima apparentemente abrogata con la legge di conversione di un altro decreto legge e, simultaneamente, trasposta in un altro articolo della stessa legge di conversione, con una clausola che manteneva per il passato gli effetti già prodotti²⁹¹.

²⁹¹ E' su questa legge di conversione (l. 6 agosto 2015, n. 132) che si riversano gli esiti del sindacato di costituzionalità: nella sentenza in esame, la Corte ha esteso la declaratoria di illegittimità costituzionale anche agli artt. 1, co. 2, e 21-*octies*, l. n. 132 del 2015, reputando che la norma censurata continui a vivere nell'ordinamento in forza di una inscindibile combinazione di disposizioni strettamente interconnesse tra loro.

CAPITOLO IV

TRE MODELLI A CONFRONTO: LA FRANCIA, L'OLANDA E L'INGHILTERRA

1. L'esperienza francese

1.1. Origine ed evoluzione del diritto ambientale francese

L'esperienza francese mostra alcuni elementi di originalità rispetto ad altri ordinamenti europei, con riferimento in particolare al profilo del fondamento costituzionale dell'ambiente, al rinnovamento legislativo in materia e a vari aspetti di democrazia partecipativa inerenti alla tutela ambientale.

Inizialmente in Francia, così come avvenuto in Italia, vi furono numerosi tentativi per individuare un fondamento costituzionale, cui si potesse ricollegare la tutela dell'ambiente²⁹².

Solo con la legge sulla protezione della natura del 1976 veniva riconosciuta alla tutela ambientale un valore di interesse unitario, che poggiava su una nozione generale, sostanzialmente coincidente con il patrimonio naturale²⁹³.

Negli anni seguenti si avvertì l'esigenza di ampliare la menzionata nozione, in modo tale da assicurare un godimento minimo delle risorse comuni. Fu, pertanto, emanata nel 1995 la legge sul rafforzamento della tutela ambientale (*Loi no 95-101 du 2 février 1995 sur renforcement de la protection de l'environnement, c.d. Loi Barnier*), la quale recepiva, per la prima volta, i più rilevanti principi comunitari in materia ambientale²⁹⁴.

Nel 2000 è stato poi approvato il *Code de l'environnement*, formato da 7 libri e 975 articoli, con disposizioni che riguardano non solo varie tematiche ambientali (gli ambienti fisici, il patrimonio naturale, la prevenzione dell'inquinamento, dei rischi e delle nocività), ma che individuano anche le giurisdizioni territoriali (la *Nouvelle Calédonie*, *Polynésie*

²⁹² AMIRANTE D., *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Jovene, Napoli, 2003; ZINZI M., *La Charte de l'environnement francese tra principi e valori costituzionali*, E.S.I., Napoli, 2011.

²⁹³ PRIEUR M., *Les nouveaux droits*, in *Actual jur. Dr. Adm.*, 2005, p. 21. ROMI R., *Droit de l'environnement*, 8^a ed., Paris, 2014, p. 148 ss.

²⁹⁴ Secondo MARTIN G., *Le droit à l'environnement*, in *PPS*, 1978, p. 178 ss., Tale legge ha delineato il diritto a un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato che si identifica sia con il diritto di godere dei beni ambientali comuni (aria, acqua, etc.) sia degli habitat naturali, cui corrisponde l'obbligo, tanto per i pubblici poteri quanto per i privati, di salvaguardare e contribuire alla tutela dello stesso.

française, Wallis et Futuna, Terre Australi e Antartiche francesi e Mayotte) ove applicare tali disposizioni oltre la Francia.

Tale codice ha avuto una grande importanza dal punto di vista semplificativo e organizzativo, dato che ha riordinato la frammentata produzione normativa, riconoscendo e attuando nell'ordinamento francese la triade di principi comunitari in materia di tutela ambientale, ossia il principio di precauzione, il principio di prevenzione e il principio "chi inquina paga".

1.2. La costituzionalizzazione dell'ambiente

La legge 1 marzo 2005, n. 205, introduce nell'ordinamento francese la *Charte de l'environnement*, e cioè un testo di valore costituzionale che riconosce una tutela, per l'appunto, costituzionale all'ambiente.

Si tratta, tuttavia, di una costituzionalizzazione abbastanza singolare, poiché, a differenza di quanto è avvenuto in Italia, non si è assistito ad un semplice riconoscimento della tutela ambientale all'interno di una norma costituzionale, ma il tutto è avvenuto mediante l'emanazione di un testo *ad hoc*, cui è stato attribuito valore costituzionale²⁹⁵.

Segnatamente, tale Carta è stata aggiunta alla Costituzione collocandosi tra il primo e il secondo comma del Preambolo del 1958, subito dopo al testo della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789 e del Preambolo del 1946. È stata, così, marcata, in via sottintesa, una nuova tappa del processo evolutivo costituzionale francese, che si svolge attribuendo alla *Charte*, di fatto, un valore costituzionale eguale alla Dichiarazione del 1789 e al Preambolo del 1946²⁹⁶.

All'interno della *Charte* vi sono dieci articoli. Tali articoli non hanno la stessa portata precettiva: alcune disposizioni esprimono diritti, doveri e principi dotati di effettività diretta²⁹⁷; altri, viceversa, sono dotati di una portata più politica, necessitando di un riferimento alla legge.

²⁹⁵ ZINZI M., *La Charte de l'environnement francese tra principi e valori costituzionali*, 2011.

²⁹⁶ CANS C., *La Carta costituzionale dell'ambiente: evoluzione o rivoluzione del diritto francese dell'ambiente?* In *AA.VV. Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006.

²⁹⁷ JEGOUZO Y., *La genèse de la Charte constitutionnelle de l'environnement*, in *Rev. Jur. Envir.*, 2003, n. spécial, p. 31.

Un elemento innovativo della Carta è sicuramente la collocazione a livello costituzionale di principi comunitari di politica ambientale, ossia la precauzione, la prevenzione e il principio “*chi inquina paga*”.

Al riguardo, un orientamento dottrinale ritiene che tali tre principi abbiano una valenza diversa, qualificando solo il principio di precauzione come “*principio costituzionale a pieno titolo*” e attribuendo al principio di prevenzione e al principio “*chi inquina paga*” un valore di dovere costituzionale²⁹⁸.

Sta di fatto che l’ordinamento francese è uno dei primi ordinamenti che acquisisce piena consapevolezza della portata giuridica dei principi comunitari a tutela dell’ambiente, identificandoli come portatori di una matrice di doverosità verso la collettività e le istituzioni²⁹⁹.

1.3. L’organizzazione della pubblica amministrazione in materia ambientale

All’interno dell’ordinamento francese, nonostante lo Stato sia presente nel campo della tutela ambientale per mezzo di politiche, regolamenti e controlli, esistono vari organismi e enti pubblici e privati che intervengono a livelli e titoli diversi³⁰⁰.

La responsabilità per il controllo e per la protezione della qualità ambientale è affidata al Ministero della transizione ecologica (*Ministère de la transition écologique*), il quale si serve di direzioni regionali dell’industria, della ricerca e dell’ambiente (*Directions régionales de l’Industrie de la Recherche et de l’Environnement*, DRIRE) e delle direzioni regionali dell’ambiente (*Directions régionales de l’Environnement*, DIREN), competenti a livello locale per il rilascio di provvedimenti amministrativi, ossia autorizzazioni, permessi ambientali, ispezioni, controlli e nell’attuazione della legislazione di settore.

Relativamente all’amministrazione statale, il Ministero vede estendere le proprie competenze all’energia e allo sviluppo sostenibile, articolandosi in varie direzioni generali, in un Consiglio generale e in autorità ambientali. I Consigli si sono moltiplicati nel tempo, così come le Agenzie e le Istituzioni pubbliche.

²⁹⁸ MORAND-DEVILLER J., *Le droit de l’environnement*, 2015, Presses Universitaires de France - PUF, p. 9-20

²⁹⁹ IERA R., *Il caso francese*, in *Il diritto ambientale comparato*, FRACCHIA F. (a cura di), disponibile in www.federalismi.it, n. 7/2017, p. 24.

³⁰⁰ IBIDEM, p. 28.

Le autorità ambientali si suddividono in Autorità del controllo dell'inquinamento acustico aeroportuale, Autorità della sicurezza nucleare e la Commissione nazionale del dibattito pubblico, istituita nel 1995. Quest'ultima, in particolare, presenta alcuni caratteri specifici, in quanto viene investita da progetti di piani e programmi afferenti questioni socio-economiche nazionali che abbiano un impatto importante sull'ambiente.

Il compito affidato alla Commissione si sostanzia nel vigilare sul rispetto dell'informazione e della partecipazione del pubblico, fornendo varie raccomandazioni di carattere generico, in modo tale da rendere i cittadini partecipi e informati circa le attività statali.

Le direzioni centrali dell'ambiente, della pianificazione e dell'urbanistica, operando a livello regionale, rappresentano un intermediario tra lo Stato e i centri decentrati in merito alla circolazione di informazioni, alle azioni intraprese per la pianificazione e contrattualizzazione.

Le diverse politiche regionali vengono poste in essere mediante le Direzioni dipartimentali ministeriali, vigilate dall'attività del Prefetto, al quale sono delegati una pluralità di poteri.

Considerevole importanza è data al decentramento delle attività amministrative³⁰¹, consistente nel trasferimento di responsabilità politiche e amministrative dallo Stato alle comunità locali, le quali apportano il loro contributo alla politica di direzione statale.

Gli strumenti giuridici con cui si attua il riparto di competenze in materia di tutela ambientale si identificano nei cd. contratti di progetto tra Stato e Regione.

Non è un caso che la riforma costituzionale del 28 marzo 2013 ha di fatto attribuito alle comunità locali la possibilità non solo di prendere delle decisioni per l'insieme delle competenze che possono essere meglio attuate al loro livello, ma anche di chiedere allo Stato l'ottenimento, specialmente a livello ambientale, di nuove competenze.

I Comuni mantengono competenze importanti sul controllo speciale ambientale, come il controllo sulla raccolta ed eliminazione di rifiuti domestici e il controllo sul risanamento delle acque.

Tale riparto arriva a considerare le attribuzioni della pubblica amministrazione come una sorta di "*police administrative spéciale*"³⁰².

³⁰¹ MORAND-DEVILLER J., *Vers une démocratie administrative délibérative. Consultation, concertation, participation towards a deliberative administrative democracy. consultation, co-décision, and participation*, in *Foro amm. TAR*, Fasc. 12, 2011, p. 4179.

³⁰² ROMI R., *Droit et Administration de l'environnement*, 2004, Montchrestien.

1.4. Le lois Grenelle environnement

Prima della modifica del Codice dell'ambiente, la Francia aveva intrapreso dei passi per un importante piano di riforma legislativa in materia ambientale; piano che è culminato nell'emanazione della *loi Grenelle I* nel 2009 e della *loi Grenelle II* nel 2010.

Si tratta di un progetto di riforma legislativa caratterizzato da tre elementi principali: la trasversalità delle materie trattate; il contesto internazionale su cui tali leggi sono fondate, che hanno visto delineare un diritto dell'uomo all'ambiente; la previsione di molteplici meccanismi partecipativi dei cittadini³⁰³.

Con la *loi Grenelle I*, il legislatore ha inteso procedere verso una programmazione settorializzata, riguardante specialmente la protezione e l'aumento delle risorse idriche, l'induzione verso il risparmio energetico ed il miglioramento del settore dei rifiuti, riducendone la produzione e implementando la qualità dell'aria. La legge, inoltre, è stata indirizzata verso un obiettivo chiaro consistente in una linea più permissivista riguardo all'edificazione³⁰⁴.

La successiva legge 12 luglio 2010, n. 788, detta *Grenelle II*, ha apportato alcune modifiche sostanziali in diversi settori ambientali attinenti anche la tutela del paesaggio.

Un orientamento dottrinale ritiene che tale legge abbia una valenza attributiva di maggiori poteri e obblighi alle autorità competenti, di modo che vi sia una più attenta valutazione del patrimonio ambientale³⁰⁵.

Ad esempio, la legge in parola attribuisce al governo il potere di emettere provvedimenti che riformino il *Code de l'urbanisme* (art. 25) e il *Code de l'environnement* (art. 256), in un'ottica di semplificazione della complessa materia ambientale.

Viene modificato il regime della consultazione pubblica, estendendolo a tutti gli interventi che incidono sull'ambiente, nonché alle direttive territoriali di sistemazione territoriale, le quali, peraltro, si attengono alle politiche di sviluppo sostenibile, determinando gli obiettivi statali in materia di urbanistica e di comunicazioni elettroniche.

Si rinvencono, altresì, disposizioni inoltre che prevedono la possibilità di istituire le AVAP (*Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine*), le quali determinano le zone di protezione del patrimonio architettonico, urbano e paesaggistico e che, similmente al

³⁰³ IERA R., *Il caso francese*, in *Il diritto ambientale comparato*, FRACCHIA F. (a cura di), disponibile in www.federalismi.it, n. 7/2017, p. 26.

³⁰⁴ FLORIO S., *La protezione giuridica del paesaggio in Italia e in Francia*, p. 153, disponibile in www.tel.archives-ouvertes.fr.

³⁰⁵ BAFFERT P., *Loi engagement National pour l'environnement (Grenelle 2): l'urbanisme se met au vert*, in *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, n. 6/2010, p. 412-419.

nostro ordinamento, nel caso in cui si debbano eseguire dei lavori, contemplano un meccanismo più celere, che poggia sul parere dell' *Architecte des bâtiments* e disciplina la possibilità di contestare l'eventuale parere negativo di quest'ultimo davanti al Prefetto in un termine ridotto da sessanta a trenta giorni.

Un'altra novità significativa contenuta nella *loi Grenelle II* è stata l'introduzione delle trame verdi e blu, ossia delle agevolazioni nella creazione di zone di continuità agro-ecologica, elaborate congiuntamente tra Stato e Regioni mediante piani e programmi, servendosi, per l'attuazione di questi ultimi di Associazioni intercomunali di enti locali.

Tuttavia, nonostante l'obiettivo delle due *lois Grenelle* fosse quello di semplificare e chiarificare la materia ambientale e urbanistica, è emersa invece un'eccessiva complessità del sistema normativo, costituito dall'introduzione di vari strumenti amministrativi di regolazione del territorio e da una moltiplicazione dei diversi livelli di governo locale, con annesso aumento potenziale dei conflitti³⁰⁶. Tale scenario quindi si manifesta come contrastante ad un obiettivo di semplificazione amministrativa della materia ambientale e paesaggistica.

In dottrina, infatti, taluno è giunto ad affermare, da un lato, che le due leggi *Grenelle* sono state disattese nei fatti, nonostante abbiano provato a instaurare dei meccanismi di semplificazione tramite istituti amministrativi e ambientali e, dall'altro, che il concetto di "*prise et compte*" dell'effettiva situazione ambientale è stata negativamente influenzata da una gerarchia imposta dalle norme, già di per sé complesse e imprecise³⁰⁷.

1.5. Le novità introdotte dal decreto 30 luglio 2021, n. 1000

Il Titolo III della Legge n. 2020-1527 del 7 dicembre 2020 sull'accelerazione e la semplificazione dell'azione pubblica, denominata "Legge ASAP", ha introdotto alcune disposizioni volte ad accelerare e semplificare le procedure amministrative applicabili alle imprese del settore ambientale.

Il decreto n. 2021-1000 del 30 luglio 2021, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 31 luglio 2021, ha principalmente lo scopo di fornire le disposizioni normative necessarie alla

³⁰⁶ FLORIO S., *La protezione giuridica del paesaggio in Italia e in Francia*, cit., p. 155

³⁰⁷ Sul punto cfr. AUDRAIN DEMEY G., *L'intégration des trames verte set blues dans les documents d'urbanisme: l'omniprésence du rapport de "prise en compte"*, *Droit de l'environnement*, n. 214, Juillet/Août 2013, p. 277-279.

sua applicazione. Il testo include anche misure per migliorare e semplificare varie procedure applicabili all'ambiente.

Il decreto è entrato in vigore il 1° agosto 2021, fatte salve specifiche disposizioni transitorie, in particolare per le procedure in corso.

Alcune disposizioni ambientali riguardano la Partecipazione pubblica elettronica: quando è richiesta la consultazione pubblica, in particolare durante l'esame di una domanda di autorizzazione, il processo tradizionale si basa su un'inchiesta pubblica, che coinvolge in particolare un commissario d'inchiesta o una commissione d'inchiesta incaricata di sintetizzare osservazioni e proposte del pubblico e di esprimere il proprio parere al termine dell'istruttoria.

Tuttavia, più che un'indagine, molti progetti sono ora oggetto di una procedura elettronica di partecipazione pubblica (*Participation du public par voie électronique*, detta PPVE), in cui, tra l'altro, è l'autorità competente a prendere la decisione che si conforma ai commenti di sintesi da parte del pubblico.

Finora, il codice ambiente prevedeva che l'avviso di comunicazione al pubblico della PPVE fosse affisso sul sito web dell'autorità competente ad autorizzare il progetto ed esposto nei suoi locali, pubblicato su due giornali regionali o locali (e su un quotidiano a diffusione nazionale per progetti di rilevanza nazionale) e, infine, esposto nei municipi dei comuni il cui territorio potrebbe essere interessato dal progetto.

Il decreto 30 luglio 2021 integra e chiarisce le condizioni testé richiamate, definendo le modalità di pubblicità delle inchieste pubbliche. Pertanto, d'ora in poi, la procedura prevista nel codice ambientale richiede al committente di esporre nei luoghi previsti per la realizzazione del progetto, in modo visibile e leggibile, le strade e la pubblicità preavviso, almeno quindici giorni prima dell'apertura della procedura telematica di partecipazione e per tutta la sua durata.

Ulteriori innovazioni attengono ai procedimenti ambientali VIA e AIA.

Inizialmente, nella procedura di VIA, il fascicolo di presentazione del progetto, comprensivo dello studio di impatto e della domanda di autorizzazione depositata, è inviato all'autorità ambientale per la formulazione del parere.

Finora, il termine concesso all'autorità ambientale per emettere il proprio parere era di tre mesi, qualora fosse coinvolto il Ministro dell'ambiente o si trattasse della formazione dell'Autorità Ambientale del Consiglio generale per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile;

era, invece, di due mesi per la missione dell'autorità ambientale regionale con competenza territoriale.

Il decreto del 30 luglio 2021 unifica a due mesi il termine per il rilascio del parere da parte dell'Autorità Ambientale sul fascicolo di progetto ricevuto. Il suo parere (o le informazioni relative all'assenza di osservazioni rilasciate nei termini) è pubblicato su internet non appena adottato.

Per ciò che concerne l'AIA, invece, già la legge ASAP (*accélération et de simplification de l'action publique*) del 7 dicembre 2020 ha rivisto a più livelli il sistema autorizzativo ambientale. In particolare, compilando l'elenco delle autorizzazioni o formalità che l'autorizzazione ambientale può sostituire o consentendo al prefetto di autorizzare, ricorrendo specifiche condizioni, l'attore ad iniziare alcuni lavori prima del rilascio dell'autorizzazione ambientale, a proprie spese e rischi.

Ma soprattutto, mentre l'esame della domanda di autorizzazione ambientale era fino ad allora obbligatoriamente soggetta ad istruttoria pubblica, la legge ASAP prevedeva che la consultazione pubblica non assumesse più la forma di istruttoria pubblica se non in due casi: i) se il caso del progetto debba essere sottoposto a valutazione ambientale; ii) se il prefetto lo ritiene necessario per il progetto in questione, *"in base al suo impatto sull'ambiente oltre che le problematiche socio-economiche ad essa connesse o il suo impatto sulla pianificazione territoriale"*.

Negli altri casi, la consultazione pubblica avviene attraverso una procedura elettronica di partecipazione pubblica.

Il decreto del 30 luglio 2021 riscrive, quindi, diverse disposizioni normative per tenere conto delle due modalità con cui ora può svolgersi la consultazione pubblica: in primo luogo riduce il termine per la richiesta di proroga o rinnovo di un'autorizzazione ambientale (da 2 anni ad almeno 6 mesi prima della scadenza dell'autorizzazione); in secondo luogo, il decreto accorcia anche alcuni termini previsti nell'ambito del procedimento per l'esame delle domande di autorizzazione ambientale per determinate attività, impianti o talune strutture o opere relative ad una situazione di emergenza civile.

2. Il caso olandese

2.1. L'evoluzione del diritto dell'ambiente nei Paesi Bassi

I Paesi Bassi, estendendosi su un territorio piccolo (circa 40.000 km²) e registrando un forte tasso di densità abitativa (circa 16 milioni di abitanti), dispongono di una singolare regolamentazione in relazione alla gestione dello spazio e all'uso delle risorse naturali.

Per ovviare a tale disagio, infatti, alcuni degli obiettivi principali del Paese, dal punto di vista ambientale, sono la salvaguardia della biodiversità, la riduzione di minacce per la salute umana e la limitazione del sovrasfruttamento delle risorse a disposizione.

Per raggiungere tali obiettivi, il Paese si serve del diritto ambientale, il quale costituisce un settore del diritto amministrativo. Difatti, molte definizioni di base si ritrovano nel *General Administrative Law Code*, in vigore dal 1994.

Nel diritto ambientale olandese, le Autorità pubbliche si servono, sulla scorta dei mezzi introdotti a livello comunitario e internazionale, di tre tipologie di vie di regolamentazione: 1) la *direct regulation*, in virtù della quale lo Stato fissa obiettivi e standard da raggiungere unilateralmente e che rappresenta l'approccio dominante di regolazione; 2) l'*economic o indirect regulation*, che propende per opzioni che facilitino un comportamento *environmentally friendly* e che producano benefici economici o agevolazioni fiscali (ad esempio, gli incentivi all'utilizzo delle fonti di energia rinnovabile, per i quali in Olanda si ricorre ad un sistema di certificati su base volontaria, limitatamente all'energia idroelettrica); 3) la *self-regulation*, che si incentra su un tipo di immagine da comunicare al fine di riscuotere consensi³⁰⁸.

2.2. La costituzionalizzazione e l'azionabilità del diritto ambientale

La Costituzione olandese rientra tra le Costituzioni che prevedono per la tutela ambientale disposizioni programmatiche, le quali contemplano in maggior misura, rispetto alle disposizioni di diretta applicazione, successivi interventi dello Stato per la tutela ambientale.

³⁰⁸ VILLARI A., *Il caso olandese: un diritto ambientale che riflette problematiche specifiche*, in *Il diritto ambientale comparato*, FRACCHIA F. (a cura di), disponibile in www.federalismi.it, n. 7/2017, p. 45.

Già dal 1983, tra i diritti fondamentali contenuti nel Capitolo I è previsto nella disposizione dell'art. 21 il diritto ad un ambiente salubre, inteso però essenzialmente come dovere delle pubbliche amministrazioni.

Tale norma afferma “*it shall be the concern the duty of the authorities to keep the country habitable and to protect and improve the environment*”.

La dottrina è stata molto impegnata nell'interpretazione di tale norma, valutandone un modico valore precettivo, dato che la stessa vuole proteggere due interessi (*habitability and improvement of the environment*) in conflitto tra loro, delegando allo Stato un ampio potere discrezionale³⁰⁹.

Tale norma costituzionale si articola in due parti: una sostanziale, la quale impone allo Stato l'emanazione di norme che garantiscano un livello di protezione dell'ambiente sufficiente, ed una procedurale, la quale si riferisce alla responsabilità statale verso l'ambiente.

Il diritto alla protezione e alla salvaguardia dell'ambiente (diritto sociale), identificato dall'art. 21, viene identificato più come un dovere in capo allo Stato che come un mero diritto individuale in capo ai cittadini³¹⁰, sicché lo Stato può invocare questa norma anche nei confronti dei cittadini che danneggiano o inquinano l'ambiente³¹¹.

Per di più, per quanto riguarda l'azionabilità di tale diritto, occorre ricordare che nei Paesi Bassi non è consentito ai giudici di sindacare gli atti normativi formali, ossia quelli emessi congiuntamente da Parlamento e Corona. Tali atti, però, possono essere oggetto di riesame in base ai diritti fondamentali.

Nel campo ambientale, tuttavia, sono presenti numerose leggi che offrono un alto livello di protezione ambientale. Ne consegue che il giudice può valutare la corrispondenza delle

³⁰⁹ BRANS, E., *Liability for damage to public natural resources*, 2001, Kluwer Law International, pp. 48–49; SEERDEN R., HELDEWEG M., *Public environmental law in the Netherlands*, in RENE J.G.H. SEERDEN & MICHIEL A. HELDEWEG & KURT R. DEKETELAERE, *Public environmental law in the European Union and the United States: a comparative analysis*, *Comparative environmental law & policy series*, Kluwer Law International, 2002, pp. 341-393.

³¹⁰ Nel diritto olandese esiste una distinzione fondamentale tra i c.d. diritti costituzionali (*classical basic rights*), che corrispondono a un dovere per lo Stato di garantire un certo risultato e che possono essere fatti valere davanti a un giudice anche contro le istituzioni nel caso in cui il risultato garantito non sia stato raggiunto, e i c.d. diritti sociali (*social basic rights*), che sono spesso formulati come obblighi di tutela in capo alle autorità, le quali hanno l'onere di agire al meglio delle loro possibilità.

³¹¹ VAN RIJSWICK M., ROBBE J., *Does a constitutional right to environmental protection and improvement guarantee environmental protection and improvement?*, in *Constitutional rights to an ecologically balanced environment*, Report of the international conference organized by the Flemish Environmental Law Association in collaboration with the European Environmental Law Association, 2007, pp. 30–37.

misure amministrative rispetto alla legislazione ordinaria, senza che sia necessario parametrare tale verifica con la Costituzione³¹².

In secondo luogo, la scarsa applicazione diretta dell'art. 21 Cost. dipende dalla indeterminatezza di tale diritto sociale, che lascia allo Stato un'ampia discrezionalità nell'attuazione del diritto alla tutela ambientale³¹³.

Per di più, in Olanda, dal 2005 in poi, è stata abolita l'*actio popularis*, ossia la possibilità per chiunque avesse fornito delle osservazioni sulla bozza provvedimento, di impugnare i provvedimenti amministrativi che incidessero sulle tematiche ambientali. L'abolizione è stata promossa per lo più da chi sosteneva come la partecipazione popolare nella decisione amministrativa fosse gravosa in termini di costo e tempo per lo Stato, e non un vero e proprio miglioramento della tutela ambientale.

L'*actio popularis*, pertanto, dopo il 2005 è stata sostituita dalla possibilità di intervenire nel procedimento amministrativo, per chi avesse un interesse diretto e personale in relazione al provvedimento³¹⁴.

2.3. Le fonti del diritto ambientale olandese e la semplificazione procedimentale

I testi normativi principali in materia ambientale nei Paesi Bassi sono essenzialmente due: l'*Environmental Management Act* (EMA) e il *Water Act* (WA).

Il primo, entrato in vigore nel 2010, include quasi tutte le leggi nazionali in materia ambientale, anche se vi sono materie regolate da testi *ad hoc*. L'EMA disciplina gli strumenti da utilizzare per la gestione ambientale, come i Piani e i Programmi ambientali, i criteri di emissione e scarichi, i permessi ambientali e gli istituti che assicurino le attuazioni delle prerogative legislative in materia ambientale e ne sanzionano l'eventuale violazione.

Inoltre, l'EMA è stato integrato con alcuni principi fondamentali come lo sviluppo sostenibile, l'equilibrio ambientale, la minimizzazione del rischio accettabile (cd. "*alara*", ossia *as low as reasonably achievable*), la precauzione, la prevenzione e "*chi inquina paga*".

³¹² VILLARI A., *Il caso olandese: un diritto ambientale che riflette problematiche specifiche*, cit., p. 47.

³¹³ Così si è pronunciato il Cons. Stato nel parere del 27 aprile 1992.

³¹⁴ VILLARI A., *Il caso olandese: un diritto ambientale che riflette problematiche specifiche*, cit., p. 48.

L'EMA si configura quale atto innovativo poiché intende l'ambiente come un unico bene oggetto di tutela. Attualmente, infatti, è possibile presentare esclusivamente un'unica istanza per l'ottenimento di un unico provvedimento con cui siano prese in considerazione tutte le matrici ambientali (cd. provvedimento APPA, ossia *all in one permit for physical aspects*), che sostituisce i circa 25 permessi ambientali precedenti, in materia di aria, rifiuti, efficienza energetica, senza però sostituire il permesso in materia di acqua, che necessita di un provvedimento specifico.

Tale semplificazione procedimentale, su cui ha inciso l'EMA, riguarda anche altri aspetti, come, ad esempio, le modalità con cui può proporsi l'istanza (in maniera elettronica, con la trasmissione alle autorità competenti per i singoli aspetti dell'APPA); la durata dei provvedimenti, che in via generale è illimitata, salvo i casi di revisioni per modifiche o alterazioni; le cd. *General rules*, fissate per specifiche tipologie di impianti che non necessitano di autorizzazione, ma sono soggetti ad un obbligo di notifica all'amministrazione competente nel momento in cui l'impianto comincia ad operare e qualora l'impianto stesso dovesse subire determinate modifiche.

Il secondo testo legislativo è lo *Water Act*, entrato in vigore nel 2009, il quale disciplina la gestione delle acque superficiali e di falda.

Tale atto riassume i precedenti atti legislativi in materia di acqua ed in particolare definisce i requisiti minimi per la gestione dei sistemi acquiferi, lasciando libertà agli enti locali sull'incremento dei livelli di protezione ancora maggiori.

Anche il WA si ispira a un approccio semplificativo, motivo per cui, dalla sua entrata in vigore, sei autorizzazioni precedenti sono state sostituite da un permesso unico che riguarda qualunque attività idonea a incidere sulla qualità e quantità dell'acqua.

La presenza di un atto legislativo di alto grado, attinente ad una materia così specifica come l'acqua, dimostra come il diritto ambientale olandese sia teso a risolvere problematiche attinenti alla gestione dell'acqua e soprattutto mostra l'attenzione che il Paese ha verso questo bene³¹⁵.

³¹⁵ IVI, p. 49.

2.4. Il modello di governo e la suddivisione delle funzioni amministrative

Soprattutto in materia ambientale, la suddivisione delle varie competenze amministrative riflette il sistema olandese, basato sulla *multi governance*. Ancor di più, la tematica ambientale coinvolge i vari livelli di governo: Stato, province, comuni e *water boards*.

Le linee guida statali vengono impartite dal Ministero delle Infrastrutture e dell'Ambiente, che rappresenta l'organo competente e responsabile per lo sviluppo della politica gestionale e legislativa, fornendo le comunicazioni riguardanti tutte le principali materie ambientali.

Esso è strutturato in 3 rami: *policy, implementation e inspections*, suddivisi a loro volta in Direttorati generali. Tra questi ultimi, in materia ambientale si riscontrano il Direttorato Generale per i lavori pubblici e la gestione delle acque, il Direttorato per lo sviluppo territoriale e le problematiche idriche e il Direttorato Generale per l'ambiente e gli affari internazionali.

Oltre alle Direzioni generali, il Ministero è coadiuvato da varie Agenzie, le quali garantiscono un alto livello di servizi. Vi rientrano, ad esempio, l'Agenzia per la valutazione ambientale, la quale si occupa essenzialmente di analisi strategica di problematiche ambientali, naturalistiche e territoriali; il Regio Istituto meteorologico olandese, il quale provvede a segnalare le condizioni atmosferiche, il clima e i rischi sismici, con particolare attenzione alla salute, alla sicurezza nonché alla sostenibilità ambientale, fornendo informazioni ai cittadini e al Governo.

In merito ai processi decisori in materia ambientale, invece, il Ministero delle Infrastrutture e dell'Ambiente collabora con altri Ministeri ed enti amministrativi. Ad esempio, nel settore *energy*, vi è una stretta collaborazione con il Ministero degli affari economici, agricoltura e innovazione; nell'emissione di permessi relativi alla rimozione dell'amianto vi è una collaborazione con il Ministero degli affari sociali e del lavoro. Non sono poche, inoltre, le cooperazioni con autorità locali, quali quelle provinciali, comunali, nonché con organizzazioni di ricerca o, infine, con i cittadini stessi.

Tale politica ha da sempre costituito, nei Paesi Bassi, una solida base al fine di individuare e implementare alti standard di qualità, da parte di autorità di livello locale sull'ambiente e, soprattutto, sulle risorse idriche³¹⁶.

A livello provinciale vi sono dodici governi che attuano le politiche regionali in materia, mediante l'elaborazione di piani regionali che stabiliscono le direttive urbanistiche in

³¹⁶ IVI, p. 50.

merito alla collocazione di industrie, aree residenziali all'interno di città e paesi, al fine di salvaguardare l'interesse ambientale.

È significativo, al riguardo, che la politica gestionale dell'ambiente è legata alla pianificazione territoriale e che le autorità locali sono responsabili del rilascio di permessi ambientali che stabiliscono i limiti del rumore e, in genere, delle emissioni.

Le Province, nell'attuazione delle politiche ambientali, tra l'altro, svolgono un ruolo cardine nella produzione di energia legata alle fonti rinnovabili, nella misura in cui stabiliscono lo spazio dedicato alla costruzione di impianti che producono energia rinnovabile (ad esempio i parchi eolici) all'interno degli atti di pianificazione del territorio.

I comuni, invece, hanno il compito di recepire e attuare le direttive e i regolamenti che provengono dai livelli statali e provinciali. In più, essi sono responsabili per ciò che attiene all'attività legata alla raccolta differenziata dei rifiuti, lo smaltimento dei rifiuti pericolosi, l'inquinamento atmosferico e l'inquinamento acustico.

In ultimo, un ruolo importante è svolto dalle autorità idriche (cd. *Water boards*), le quali operano in maniera indipendente rispetto al modello nazionale e sono incaricate della prevenzione e del mantenimento delle difese contro le inondazioni, lungo la costa, dei fiumi e dei corsi d'acqua.

2.5. La più recente giurisprudenza olandese in materia ambientale: il caso Urgenda

Con sentenza depositata il 24 giugno 2015 (procedimento C/09/456689/ HA ZA 13-1396) per la prima volta nella storia olandese, il Governo è stato condannato per uno scarso impegno nel tutelare la salute dei cittadini dalle minacce del cambiamento climatico.

Il processo si origina da un ricorso proposto da un'associazione ambientalista, la Fondazione Urgenda (una piattaforma composta da 886 cittadini che attua programmi e piani di prevenzione in materia di cambiamento climatico), la quale aveva chiesto al giudice di obbligare lo Stato a ridurre, entro il 2020, le emissioni di gas a effetto serra del 40%, o per lo meno del 25%, posto che, a parere dell'associazione, le politiche ambientali nazionali non erano idonee, sotto questo aspetto a scongiurare i pericoli derivanti dal cambiamento climatico.

Successivamente, la Corte distrettuale dell'Aja ha emesso un provvedimento, in virtù del quale è stato ordinato al Governo di adottare strumenti e misure per fissare lo standard

delle emissioni del gas a effetto serra al 25% in meno entro il 2020, rispetto agli standard del 1990.

L'oggetto, su cui la Corte si è pronunciata, riguarda l'esistenza di un obbligo di limitazione delle emissioni in misura maggiore rispetto a quanto operato dal Governo. Ancor più nello specifico, ci si è chiesti se il livello di discrezionalità degli organi legislativi e dell'amministrazione fosse adeguato per l'adozione di misure di attuazione del dovere di "prendersi cura" dei propri cittadini, tenendo conto delle conseguenze sui diritti umani delle generazioni future³¹⁷.

La ricostruzione dell'associazione ambientalista si era fondata non solo, a livello nazionale, sull'art. 21 della Costituzione, il quale impone allo Stato un dovere di diligenza in merito alla vivibilità e sostenibilità del paese, alla protezione e al miglioramento ambientale, ma anche, a livello internazionale, nelle fonti di matrice europea, tra cui l'art. 191 TFUE, le direttive 2003/87/CE, 2004/101/CE e 2009/29/CE in materia di *emission trading*, e ancora nel principio "no harm rule", secondo cui uno Stato deve prevenire, ridurre e controllare il rischio di danno ambientale verso altri Stati e, infine, negli obblighi derivanti dalla CEDU, di cui agli artt. 2 e 8, relativamente al diritto alla vita e al diritto al rispetto della vita familiare e privata.

Orbene, in primo luogo, la Corte ha escluso che la discrezionalità statale, nell'adottare misure di tutela ambientale, fosse limitata da norme interne e sovranazionali, affermando, altresì, che i principi contenuti all'interno nella Convenzione di Rio del 1992 e nell'art. 191 TFUE sono idonei a valutare il corretto uso della discrezionalità statale nello stabilire le politiche di riduzione delle emissioni.

In secondo luogo, la Corte ha ritenuto che, nel caso di specie, vi fosse una violazione dei diritti personali di cui all'art. 2 e 8 della CEDU, che possono comportare l'obbligo, in alcuni casi, per le autorità, di adottare misure idonee alla protezione dei cittadini. Alla luce di tali motivazioni, la discrezionalità riconosciuta allo Stato dalla Costituzione e dai trattati internazionali non è illimitata, perché non deve essere inferiore a certi standard previsti.

Infine, la Corte ha affermato che lo Stato gode di un limitato potere discrezionale nel prevenire pericolosi cambiamenti climatici e che, nello scegliere le misure necessarie, deve tenere in considerazione un'equa distribuzione dei costi tra le generazioni presenti e future.

³¹⁷ VERSCHUUREN J., *The Netherlands*, in KOTZE L. J., PATERSON A. R., *The role of the judiciary in environmental governance. Comparative perspectives*, 2009, Kluwer Law International, pp. 55–85.

La sentenza ha, infatti, concluso che lo Stato olandese, omettendo di porre in essere misure sufficienti per la prevenzione di cambiamenti climatici dannosi, ha agito in maniera negligente.

3. Il Regno Unito: la particolarità di un diritto insulare

3.1. L'irreperibilità di un sistema di principi. Il sistema delle fonti e il riparto di competenze in materia ambientale

In una prospettiva comparatistica, l'ordinamento inglese in materia ambientale costituisce una fonte di notevole interesse.

Esso rappresenta, infatti, un punto di riferimento importante all'interno della famiglia degli ordinamenti *common law*, connotato dall'assenza non solo di una Costituzione scritta, ma anche di disposizioni in materia ambientale appartenenti alle fonti primarie.

Per di più, non sussistendo una Carta fondamentale, non è facile effettuare una comparazione dettagliata relativamente ai principi che accompagnano la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile, anche e soprattutto, per l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea a seguito del referendum del 2016³¹⁸.

Si attribuisce, tuttavia, la valenza "*quasi costituzionale*" ad alcuni *pieces of legislation*, come lo *Human Rights Act* del 1998, il quale attribuisce all'apparato giudiziario il potere di mettere in questione gli atti legislativi che non siano compatibili con le norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, secondo un meccanismo di *judicial review*, che non prevede però l'annullamento dell'atto.

La CEDU, dal canto suo, mantiene alcune disposizioni che si riferiscono, in maniera indiretta, alla tutela ambientale, come l'art. 6, relativo al *due process* e riconducibile, in via interpretativa, alla garanzia della partecipazione nel procedimento amministrativo, incluso il procedimento ambientale, e come l'art. 8, che tutela la vita familiare e personale, riferendosi anche alla salubrità dell'ambiente, ai sensi della giurisprudenza³¹⁹.

³¹⁸ CARUCCIO L., *La tutela dell'ambiente nel Regno Unito, la specialità di un diritto "insulare"* in *Il diritto ambientale comparato*, FRACCHIA F. (a cura di), disponibile in www.federalismi.it, n. 7/2017, p. 61.

³¹⁹ Si vedano, in tal senso, le sentenze *Lopez Ostra vs Spagna*, sentenza 9 dicembre 1994 e *Hatton e al. c. Regno Unito*, sentenza 8 luglio 2003.

Resta comunque difficile rinvenire norme o principi in testi costituzionali e ordinari che rimandino alla tutela ambientale, “*ammesso che questa debba essere qualificata come una mancanza*”³²⁰.

Dagli anni ‘60 e ‘70, infatti, l’intervento normativo in materia ambientale è stato molto settorializzato, con provvedimenti che hanno trattato prevalentemente l’inquinamento atmosferico e idrico.

Per di più, anche con l’emanazione dell’*Environmental Protection Act* del 1990, ossia l’unico corpo normativo che più si avvicinava ad un modello di “*Codice dell’Ambiente*”, non si rinveniva alcuna enunciazione di principi generali incentrati sull’azione ambientale. Tale atto, tuttavia, comprende molte discipline di settore afferenti i temi dell’inquinamento atmosferico e idrico, dei rifiuti, della tutela delle aree naturali protette, degli OGM, anche se manca una vera e propria parte dedicata alle valutazioni ambientali.

Va sottolineato, inoltre, come la redazione degli *Statutes*, all’interno dell’ordinamento inglese, sia analitica, dettagliata e interessata a indicare i presupposti e i destinatari possibili dell’esercizio dei poteri dell’amministrazione. Di conseguenza, tutto ciò crea una situazione di non conciliabilità con l’elaborazione di principi e di clausole generali, anche in materie che più si accostano al diritto amministrativo puro³²¹.

Soprattutto, gli *Statutes* in materia ambientale ricorrono a concetti generali, i quali vengono rimessi alla valutazione e applicabilità dell’amministrazione stessa, con tutte le conseguenze attinenti al sindacato sul corretto esercizio della discrezionalità³²².

È da rilevare tuttavia la sussistenza di un richiamo al principio di sviluppo sostenibile, all’interno dei *goals* dell’*Environment Agency EA (Environment Act 1995, Section 4)*, il quale indica un parametro non solo nella fase tecnico-istruttoria dei procedimenti ambientali, ma anche nella fase decisionale con riguardo alle autorizzazioni più importanti. Le fonti normative dell’ordinamento inglese in materia ambientale prevedono una legislazione di rango primario, costituita dagli *Statutes* e dai *delegated legislation*, coadiuvata da un insieme di fonti subordinate di tipo regolamentare (*Regulations and Statutory instruments*) che incide direttamente sulle disposizioni ambientali di dettaglio³²³.

³²⁰ CARUCCIO L., *op. cit.*, p. 62.

³²¹ MEINERS R.E., MORRIS A.P., *The Common law and the Environment. Rethinking the statutory basis for modern environmental law*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2000.

³²² BELL S., MCGILIVRAY D., PEDERSEN O.W., *Environmental law*, Oxford University press, 2013.

³²³ Si pensi al caso delle *Environmental Permitting Regulations*, soggette a costante revisione e aggiornamento.

In campo ambientale, il Governo è solito adottare atti generali e di indirizzo (*Government Policies and Strategies*), in modo da orientare l'azione amministrativa, ed emanare i cd. *Planning*, per la pianificazione del territorio, dal livello centrale a quello periferico, ove operano le *municipalities*.

A livello centrale, i compiti amministrativi in materia ambientale sono affidati ad un dipartimento del *Secretary of State*, ossia il *Department for Environment, Food and Rural Affairs*, il quale si serve dell'*Environmental Protection Agency* (EPA), la quale ha competenza nel rilascio di alcuni rilevanti titoli autorizzativi ambientali importanti.

A livello periferico invece, è onere degli enti locali incentrarsi nell'attività di programmazione e *planning* del territorio, la quale influenza direttamente l'ambiente e viene indirizzata dalle disposizioni e direttive delle autorità centrali, come la *National Planning Policy Framework*, nonché dagli strumenti di pianificazione sovraordinati³²⁴.

Le normative in materia ambientale vengono emanate direttamente dal livello centrale, salvo che non siano state oggetto di *devolution* da parte del Parlamento. Infatti, alcuni Statutes, come l'*Environmental Protection Act* prevedono disposizioni ad applicazione regionale differenziata, applicabili nel concorso di specifiche condizioni, solo all'Inghilterra, solo alla Scozia ovvero solo al Galles³²⁵.

3.2. Un differente tipo di approccio alla tutela ambientale e il ruolo crescente del diritto amministrativo

Una particolarità riguardante l'ordinamento britannico e gli altri ordinamenti di *common law* è la combinazione tra gli strumenti di diritto pubblico e di diritto privato in materia ambientale.

In passato, la tutela di situazioni giuridiche soggettive che potevano essere influenzate da questioni di carattere ambientale, come la proprietà o la persona, vedeva lo strumento del *writ of nuisance* come rimedio giudiziale principale.

Esso, in particolare, era il mezzo necessario al fine di tutelare il proprio diritto individuale contro un'azione di disturbo del titolare legittimo di altro diritto (proprietario confinante o

³²⁴ CORDINI G., *Diritto ambientale comparato*, CEDAM, Padova, 2002, p. 72 e ss.

³²⁵ Si noti altresì che l'*Environment Act* del 1995 ha costituito, oltre all'*Environment Agency*, anche la *Scottish Environment Protection Agency* (SEPA).

produttore di attività commerciale) che potesse impedire il pieno godimento del diritto individuale stesso.

Questo tipo di rimedio, al momento, non solo è paragonabile alla disposizione prevista dall'art. 844 del Codice Civile, relativamente alle immissioni *in alienum*, ma è anche disciplinato da una normativa specifica all'interno del *Environmental Protection Act* (cd. *Statutory nuisance*)³²⁶.

Tuttavia, mentre il *writ of nuisance* è solo di carattere giudiziale, lo *Statutory nuisance* “*rappresenta una richiesta privata di esercizio di poteri amministrativi, generalmente da parte delle municipalities, per la risoluzione del conflitto intersoggettivo*”³²⁷.

In tal caso, i poteri amministrativi esercitabili sono di carattere repressivo (*abatement notice*) ovvero aventi ad oggetto l'imposizione di obblighi per il soggetto responsabile (*service of notice*), con la previsione di sanzioni penali nel caso di mancata osservanza delle direttive imposte.

Questa ipotesi rappresenta una prescrizione di carattere amministrativo che opera a posteriori, a cui rimane sconosciuta la logica di regolazione ambientale di carattere preventivo delle attività inquinanti³²⁸. È permessa, in ogni caso, la tutela giudiziale da parte del soggetto destinatario di obblighi conformativi, anche sul piano della contestazione della *procedural fairness*.

La presenza di strumenti di tutela privatistica nel campo ambientale non significa che non vi sia in tale materia un'influenza del diritto amministrativo. Già lo stesso rimedio dello *statutory nuisance* si può affermare come un rimedio a regime amministrativo³²⁹.

L'ordinamento britannico, nel qualificare le azioni di *nuisance*, in relazione agli strumenti amministrativi di tutela ambientale come atti generali, atti di pianificazione, singole autorizzazioni ambientali o di trasformazione del territorio, si presenta come un ordinamento molto complesso.

La giurisprudenza, dal canto suo, ha mitigato i modi e le situazioni in cui possa essere proposta un'azione di *nuisance* verso opere oggetto di autorizzazione amministrativa ovvero verso un'autorizzazione conferita da un atto normativo.

³²⁶ Tale rimedio è contenuto nella Parte III–Section 79 e seguenti dell' *Environmental Protection Act*.

³²⁷ CARUCCIO L., *La tutela dell'ambiente nel Regno Unito, la specialità di un diritto “insulare”* in *Il diritto ambientale comparato*, FRACCHIA F. (a cura di), disponibile in www.federalismi.it, n. 7/2017, p. 65.

³²⁸ CORDINI G., *Diritto ambientale comparato*, in *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, Vol I, diretto da P. DELL'ANNO e E. PICOZZA, p. 101 e ss.

³²⁹ CARUCCIO L., *op. cit.*, p. 65.

Nel precedente *Halsey v. Esso Petroleum Co. Ltd* del 1961 [QB, 1961], si è affermato come l'accettabilità delle emissioni debba essere definita, tenendo conto del *reasonable use of land*, e quindi di quanto espressamente stabilito dai provvedimenti amministrativi in materia di uso del territorio³³⁰.

Nel caso *Allen v. Gulf Oil Refining del 1981* [QB, 1981], ove l'autorizzazione all'installazione e all'esercizio di una raffineria era stata rilasciata mediante un provvedimento legislativo, veniva riconosciuto un ampio *scope of immunity* all'attività inquinante autorizzata. L'azione di *nuisance*, peraltro, può essere consentita solo nel caso in cui la conduzione dell'attività porti ad un inquinamento superiore ai parametri imposti per tale tipologia di attività, tenendo conto delle cautele operative del settore³³¹.

In una recente pronuncia, *Watson v. Croft Promo Sport Ltd del 2009* [England and Wales Court of Appeal Civ 15, 26 gennaio 2009], relativa ad una controversia nata da un possibile rischio di inquinamento acustico di un autodromo, il ricorso all'azione di *nuisance* è stata ammessa anche con riguardo all'attività autorizzata da un provvedimento amministrativo, prendendo in considerazione, comunque, le condizioni di rilascio del permesso e delle incidenze di queste sulle effettive possibilità d'uso delle aree³³².

Nell'ordinamento britannico, quello che risulta è che su un piano pratico, i rimedi di tipo privatistico tipici del *common law* cedono, o comunque conservano spazi residuali, rispetto non solo alla preponderanza degli strumenti amministrativi a tutela ambientale, come le *policies*, le *regulations*, gli *strategic planning*, ma anche “a favore della centralità del tema del grado di effettività e incidenza degli strumenti di *judicial review* nei confronti dei provvedimenti amministrativi in materia ambientale”³³³.

Su quest'ultimo punto, vi è stata una sentenza della Corte EDU nei confronti del Regno Unito. Essa ha riguardato prevalentemente il tema dell'effettività dei meccanismi di controllo di legittimità dei provvedimenti decisori di carattere amministrativo attinenti all'ambiente (*Hatton e al. c. Regno Unito*, Ric. n. 36022/97, sentenza dell'8 luglio 2003). La Corte è stata chiamata, in sostanza, a verificare la possibile violazione dell'art. 8 della Convenzione, attinente alla protezione dell'integrità della vita familiare e personale, relativamente alla gestione dell'inquinamento acustico e atmosferico dell'aeroporto di Londra Heathrow.

³³⁰ IBIDEM.

³³¹ IBIDEM.

³³² IVI, p. 60.

³³³ IBIDEM.

Tuttavia, la Corte, non ha riconosciuto alcuna violazione dell'art. 8 nella parte in cui le autorità amministrative competenti, chiamate a bilanciare gli interessi della collettività con quelli dei singoli, abbiano ecceduto nei limiti discrezionali loro attribuiti. Piuttosto, la Corte stessa ha ravvisato la sussistenza di violazioni relative alla mancata pienezza ed effettività nella configurazione di rimedi di tutela giudiziale contro le decisioni amministrative, riconoscendo, di conseguenza, una violazione dell'art. 13 della Convenzione, in merito al diritto di accesso alla tutela giudiziale (parr. 137-142 sentenza).

CONCLUSIONI

Le problematiche ambientali rappresentano una grande sfida del nostro tempo. Dagli anni '70 in poi è emersa la consapevolezza della necessità della salvaguardia e preservazione dell'ambiente stesso.

In questo quadro, la tutela ambientale è ispirata a principi di origine sovranazionale basati, in particolare, sulla precauzione e sulla prevenzione in particolare. Tali principi impongono al legislatore accortezza nelle decisioni legislative o amministrative, specialmente nella realizzazione di modelli procedurali che attribuiscono valore legale al silenzio-assenso dell'amministrazione preposta alla tutela dell'ambiente.

È normale come la scelta tra la semplificazione dell'azione amministrativa, la quale vorrebbe prescindere dall'adozione di un provvedimento espresso, e la tutela dell'interesse ambientale, che postulerebbe non solo l'adozione del provvedimento espresso, ma anche l'insuperabilità dei dinieghi e dei silenzi delle amministrazioni portatrici degli interessi sensibili, non può risolversi in una preferenza assoluta per i moduli di semplificazione³³⁴, poiché sarebbe illogica e violerebbe alcuni precetti costituzionali.

Ed invero, se da un lato, la scelta per la semplificazione dell'azione amministrativa, senza alcun riguardo verso l'interesse sensibile, sarebbe irragionevole per via del contrasto con le disposizioni degli art. 9, 32 e 41 Cost., dall'altro, la scelta del legislatore improntata alla salvaguardia massima dell'ambiente, che non permettesse in alcun modo il superamento dell'inerzia dell'amministrazione preposta all'interesse ambientale, non solo contrasterebbe l'art. 97 Cost., ma paralizzerebbe il sistema dell'azione amministrativa, con conseguenze anche nel campo del progresso economico del Paese.

Pertanto, una soluzione plausibile, compatibilmente con i valori fondamentali del nostro ordinamento, consiste in una via di compromesso che cerchi di raggiungere un punto di equilibrio tra le due opzioni appena descritte.

Tale equilibrio deve essere garantito e valutato dal punto di vista legislativo, nell'emanazione delle norme, e dal punto di vista del giudice delle leggi, nel controllo di costituzionalità delle disposizioni emanate, seguendo sempre logiche di proporzionalità e ragionevolezza.

Le varie riforme susseguitesi nel tempo, a partire dalla l. n. 241/90 hanno tentato di cercare un punto di equilibrio tra i due estremi. Dalla riforma Madia in poi, invece, il legislatore ha

³³⁴ DEIANA S., *Ambiente in genere. La semplificazione dell'azione amministrativa e la tutela dell'interesse ambientale*, in www.lexambiente.it

tentato di dare preferenza agli obiettivi di semplificazione e celerità dell'attività amministrativa, introducendo alcune ipotesi di semplificazione in materia di interessi sensibili.

In tale contesto, la compatibilità del silenzio-assenso con un procedimento amministrativo che coinvolge interessi ambientali si rivela come altamente problematica, posto che tale istituto verifica di fatto l'eliminazione della fase procedimentale, in cui viene eseguito il bilanciamento dei vari interessi in gioco.

Tali dubbi e perplessità sono stati in parte colmati dalla giurisprudenza, la quale ha individuato nella discrezionalità amministrativa il limite tendenziale dell'applicabilità del silenzio assenso in materia ambientale. In sostanza, solo laddove la discrezionalità amministrativa abbia già subito limitazioni, ad opera di precedenti atti di regolazione o di autovincolo, l'istituto del silenzio assenso viene ad essere ritenuto compatibile con l'interesse ambientale.

Concludendo, l'ampiezza della discrezionalità amministrativa sembra essere una sorta di “*spartiacque*” tra le ipotesi in cui gli interessi sensibili meritano una valutazione concreta e le ipotesi in cui tale valutazione possa essere evitata per favorire la celerità e l'economicità del procedimento amministrativo³³⁵.

³³⁵ SALVEMINI L., *LA P.A. tra silenzio e discrezionalità nella tutela degli interessi ambientali La discrezionalità amministrativa: un parametro per valutare la legittimità del silenzio assenso?*, in www.dirittifondamentali.it, Fasc. 2/2020, 10 giugno 2020.

BIBLIOGRAFIA

- AMIRANTE D., Diritto ambientale italiano e comparato. Principi, Jovene, Napoli, 2003.
- AMOROSINO S., La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento, in Foro amministrativo-Tar, 2005, Vol. VII-VIII.
- AMOROSINO S., Lo stallo della semplificazione amministrativa: fattori critici e ipotesi di rilancio, in Foro amministrativo-Tar, 2004, Vol. VI.
- ANGELINI A., Cambio di rotta. Lo sviluppo sostenibile, Armando Editore, Roma, 2008.
- AUDRAIN DEMEY G., L'intégration des trames verte set blues dans les documents d'urbanisme: l'omniprésence du rapport de "prise en compte", in Droit de l'environnement, n. 214, Juillet/Août 2013.
- BAFFERT P., Loi engagement National pour l'environnement (Grenelle 2): l'urbanisme se met au vert, in Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme, n. 6/2010.
- BATTINI S., La trasformazione della conferenza di servizi e il sogno di Chuang-Tzu, in S. BATTINI (a cura di), La nuova conferenza di servizi, Roma, 2016.
- BELL S., MCGILIVRAY D., PEDERSEN O.W., Environmental law, in Oxford University press, 2013.
- BENEDETTI A., Le certificazioni ambientali, in Diritto dell'ambiente, (a cura di) ROSSI G., Giappichelli, Torino, 2008.
- BOBBIO L., Le arene deliberative, in Riv. it. politiche pubbliche, 2002.
- BRANS, E., Liability for damage to public natural resources, Kluwer Law International, 2001.
- BROCCA M., *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, Torino, Giappichelli, 2018.
- CAFAGNO M., Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune, Giappichelli, Torino, 2007.
- CAIA G., La gestione dell'ambiente: principi di semplificazione e di coordinamento, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A.(a cura di), Ambiente e diritto, Firenze, 1999, vol. 1.

- CALABRÒ M., Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale, in Riv. giur. edilizia, 2010, Fasc. 5.
- CAMMELLI M., Amministrazione di risultato, in Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Giuffrè, Milano, 2002.
- CANS C., La Carta costituzionale dell'ambiente: evoluzione o rivoluzione del diritto francese dell'ambiente? In AA.VV. Ambiente, attività amministrativa e codificazione, Milano, 2006.
- CARINGELLA F., Il diritto amministrativo, Jovene, Napoli, 2004.
- CARPENTIERI P., La tutela dei beni culturali, paesaggistici e ambientali nelle riforme della legge 124 del 2015, in Riv. giur. urb., 2016.
- CARUCCIO L., L'autorizzazione integrata ambientale in BUCELLO M.-PISCITELLI L. - VIOLA S.E. (a cura di), VAS, VIA, AIA, rifiuti, emissioni in atmosfera. Le modifiche apportate al Codice dell'Ambiente dai decreti legislativi 128/2010 e 205/2010, Milano, 2012.
- CASSESE S., L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato, in Riv. trim. dir. pubbl., 2001.
- CAVALLARO M.C., Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2007.
- CELONE C., Il diritto alla buona amministrazione tra ordinamento europeo e italiano, in Il diritto dell'economia, 2016, Fasc. 3.
- CERULLI IRELLI V., Corso di diritto amministrativo, Giappichelli, Torino, 1994.
- CERULLI IRELLI V., Lineamenti del diritto amministrativo, Giappichelli, Torino, 2012.
- CHIEPPA R., GIOVAGNOLI R., Manuale di diritto amministrativo, Giuffrè, Milano, 2020.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., Conferenza di servizi, in Enc. dir., in Annali, Fasc. II, Milano, 2009.
- CLARICH M., Manuale di diritto amministrativo, Il Mulino, Bologna, 2019.
- CORDINI G., Diritto ambientale comparato, CEDAM, Padova, 2002.
- CORDINI G., Diritto ambientale comparato, in Trattato di Diritto dell'Ambiente, Vol I, diretto da P. DELL'ANNO P. e PICOZZA E., Giuffrè, Milano, 2012.
- CORSO G., Amministrazione di risultati, in Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Giuffrè, Milano, 2002.

- CROSETTI A., I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza, Giuffrè, Milano, 2007.
- CROSETTI A.- FERRARA R.- FRACCHIA F.- OLIVETTI RASON N., Introduzione al diritto dell'ambiente, Editori Laterza, Bari-Roma, 2018.
- D'ANGELO F., L'autorizzazione paesaggistica: inapplicabilità del silenzio assenso "endoprocedimentale", in Dir. Amm., 2021, Fasc. 2.
- DE CESARIS A., Il miraggio della semplificazione, (nota a Cons. St., sez. V, 6 dicembre 1993, n. 1262), in Riv. giur. amb., 1994.
- DE CHIARO I., La nuova autorizzazione unica ambientale (A.U.A.). Quadro normativo e spunti critici, in Riv. giur. edilizia, Fasc. 3, 2013.
- DE LEONARDIS F., Semplificazioni e ambiente, in AA.VV., Rapporto 2015 di Italiadecide. Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese, il Mulino, Bologna, 2015.
- DELL' ANNO P., Principi del diritto ambientale nazionale ed europeo, Giuffrè, Milano, 2004.
- DELLA SCALA M.G., Attività consultiva e semplificazioni procedurali, in L'azione amministrativa, (a cura di) ROMANO A., Torino, 2016.
- DELLA SCALA M.G., Le valutazioni tecniche, in ROMANO A. (a cura di), L'azione amministrativa.
- DESIDERI C., FONDERICO F., I parchi nazionali per la protezione della natura, Milano, Ed. Giuffrè, 1998.
- DIPACE R. - RALLO A. - SCOGNAMIGLIO A., Impatto ambientale e bilanciamento di interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale. Raccolta degli Atti del Convegno Nazionale Associazione Italiana di Diritto dell'Ambiente 2018 (Campobasso, 13 aprile 2018), Napoli, 2018.
- DI PLINIO G., Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette, UTET, Torino, 1996.
- FACCHINI C., SUAP: Autorizzazione unica ambientale e semplificazione del decreto del "fare", in Azienditalia, 2013.
- FALCON G., La normativa sul procedimento amministrativo: semplificazione o aggravamento, in Riv. giur. urb., 2000.
- FERRARA R., Il procedimento amministrativo visto dal "terzo", in Il diritto processuale amministrativo, 2003.

- FERRARA R., Introduzione al diritto amministrativo, Editore Laterza, Roma-Bari, 2018.
- FERRARA R., Le “complicazioni” della semplificazione amministrativa: verso un’amministrazione senza qualità?, in *Dir. proc. amm.*, 1999.
- FOIS P., Il diritto ambientale nell’ordinamento dell’Unione europea, in *Diritto ambientale* (a cura di) CORDINI G.- FOIS P.- MARCHISIO S., Giappichelli, Torino, 2008.
- FRACCHIA F., Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell’altro tra protezione dell’ambiente e tutela della specie umana, Napoli, Editoriale scientifica, 2010.
- FREDIANI E., Decisione condizionale e tutela integrata di interessi sensibili, in *Dir. amm.*, 2017.
- GALATERIA L.- STIPO M., Manuale di diritto amministrativo, Giappichelli, Torino, 1993.
- GIAMPIETRO F., Il terzo correttivo (n. 128/2010) al TUA: sintesi e prospettive, in *Amb. svil.*, 2010, n. 11.
- GIANNINI M.S., Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1973.
- GRASSI S., Procedimenti amministrativi e tutela dell’ambiente, in *Codice dell’azione amministrativa*, Giuffrè, Milano.
- GUSTAPANE V.A., voce Tutela dell’ambiente, in *Enc. Dir. XLV*, Giuffrè, Milano, 1992.
- JEGOUZO Y., La genèse de la Charte constitutionnelle de l’environnement, in *Rev. Jur. Envir.*, 2003.
- LABARILE M.A., Autorizzazione integrata ambientale, come cambia il ruolo delle BAT (Best Available Techniques), in *Riv. giur. ambiente*, Fasc.1, 2013.
- LEONARDI R., La tutela dell’interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi, Giappichelli, Torino, 2020.
- LONGOBARDI N., La libertà di impresa come libertà fondamentale ed il recedere del tradizionale primato del potere amministrativo, in LONGOBARDI N., (a cura di), *Il diritto amministrativo in trasformazione*, Giappichelli, Torino, 2016.
- MARCHETTI B., Il principio di precauzione, in SANDULLI M.A.(a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*.
- MADDALENA P., La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza costituzionale, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2010.

- MARCHETTI B., Il principio di precauzione, in SANDULLI M.A.(a cura di), Codice dell'azione amministrativa.
- MARI G., Le incertezze irrisolte in tema di autorizzazione paesaggistica, in Riv. giur. ed., 2014, Fasc. 6.
- MARI G., Primarietà degli interessi sensibili e relativa garanzia nel silenzio assenso tra PP.AA. e nella conferenza di servizi, in Rivista Giuridica dell'Edilizia, fasc. 5, 1 ottobre 2017, in De Jure, banche dati editoriali.
- MAROCCO T., La Direttiva IPPC e il suo recepimento in Italia, in Riv. giur. ambiente, Fasc. 1, 2004.
- MARTIN G., Le droit à l'environnement, in PPS, 1978.
- MEINERS R.E., MORRIS A.P., The Common law and the Environment. Rethinking the statutory basis for modern environmental law, Rowman & Littlefield, Lanham, 2000.
- MERUSI F., Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia. Dall'autorizzazione alla riserva di provvedimento inibitorio, in Dir. amm., 2015.
- MONTANARO R., L'ambiente e i suoi istituti della partecipazione, in CROSETTI A., FRACCHIA F. (a cura di), Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze, Giuffrè, Milano, 2002.
- MORAND-DEVILLER J., Le droit de l'environnement, Presses Universitaires de France - PUF, 2015.
- MORAND-DEVILLER J., Vers une démocratie administrative délibérative. Consultation, concertation, participation towards a deliberative administrative democracy. consultation, co-décision, and participation, in Foro amm. TAR, Fasc. 12, 2011.
- MORBIDELLI G., Il regime amministrativo speciale dell'ambiente, in Scritti in onore di Alberto Predieri, Giuffrè, Milano, 1996.
- MORBIDELLI G., Il procedimento amministrativo, in Diritto amministrativo, a cura di MAZZAROLLI L.- PERICU G.- ROMANO A.- ROVERSI MONACO F.A.- SCOCA F.G., I, Monduzzi, Bologna, 2005.
- MORBIDELLI G., Urbanistica incostituzionale per abuso di silenzio assenso, in Giur. cost., 1992.
- NAPOLITANO G., La logica del diritto amministrativo, Bologna, 2014.
- NATALINI A., Il tempo delle riforme amministrative, il Mulino, Bologna, 2006.

- PARISIO V., Art. 146, in FERRARA R., FERRARI G.F. (a cura di), Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia, CEDAM, Padova, 2015.
- PARISIO V., Interessi ‘forti’ e interessi ‘deboli’: la natura degli interessi come limite alla semplificazione del procedimento amministrativo nella legge 7 agosto 1990 n. 241, in Dir. e proc. amm., 2014.
- PELLIZZARI S., Make it better and simpler. Semplificazione amministrativa e principio di semplicità dell’azione dei pubblici poteri nell’ambito dell’ordinamento dell’Unione Europea, in Diritto pubblico, 2012, cit.
- POLICE A., Principi e azione amministrativa, in SCOCA F.G.(a cura di), Diritto amministrativo, Torino, 2017.
- PORCHIA O., Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea, in La Tutela dell’Ambiente, (a cura di) FERRARA R., Giappichelli, Torino, 2006, cit.
- POZZO B., La responsabilità ambientale, la nuova Direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, Giuffrè, Milano, 2005.
- PREDIERI A., voce Paesaggio, Ed. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981.
- PRIEUR M., Les nouveaux droits, in Actual jur. Dr. Adm., 2005
- RALLO A., Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000.
- RENNA M., L’allocazione delle funzioni amministrative, in ROSSI G., a cura di, Diritto dell’ambiente, Torino, 2015.
- RENNA M., Semplificazione e ambiente, in Riv. giur. edilizia, 2008.
- ROMANO A., A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241 del 1990: divagazioni sull’autonomia dell’amministrazione, in Dir. amm., 2/2006.
- ROMANO TASSONE A., Sulla formula “amministrazione per risultati”, in Scritti in onore di E. Casetta, (a cura di) MOLASCHI V. e VIDETTA C., Napoli, II, 2001.
- ROMI R., Droit de l'environnement, 8^a ed., Paris, 2014.
- ROMI R., Droit et Administration de l'environnement, 2004, Montchrestien.
- ROSSI G.P., Storicità e gradualità della emersione dell’interesse ambientale nella sfera giuridica, in ROSSI G.P. (a cura di), Diritto dell’ambiente, Torino, 2011, Fasc. 6.
- SANDULLI A.M., Manuale di diritto amministrativo, Jovene, Napoli, 1989.

- SANDULLI M.A., Conclusioni di un dibattito sul principio della certezza delle regole, in FRANCARIO F., SANDULLI M.A. (a cura di), Principio di ragionevolezza delle decisioni giurisdizionali e diritto alla sicurezza giuridica, Napoli, 2018.
- SANDULLI M.A., L'istituto del silenzio assenso tra semplificazione e incertezza, in L'editoriale scientifica, 2013, Napoli.
- SANDULLI M.A., Tutela dell'ambiente e sviluppo economico e infrastrutturale: un difficile ma necessario temperamento, in Riv. giur. edil., 2000.
- SCALIA F., Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi, in Rivista Giuridica dell'Edilizia, Fasc. 6, Milano, 2016.
- COCA F.G., Analisi giuridica della conferenza di servizi, in Dir. amm., 1999.
- SCOTTI E., La conferenza di servizi, in ROMANO A.(a cura di), L'attività amministrativa, Torino, 2015.
- SCOTTI E., Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati, in Riv. giur. edil., 2018, Fasc. 5, Vol. II.
- SEERDEN R., HELDEWEG M., Public environmental law in the Netherlands, in RENE J.G.H. SEERDEN & MICHIEL A. HELDEWEG & KURT R. DEKETELAERE, Public environmental law in the European Union and the United States: a comparative analysis, Comparative environmental law & policy series, Kluwer Law International, 2002.
- SELVAGGI N., Decreto Ilva e “rimedi penalistici”, in Giorn. dir. amm., Fasc. 4, 2013.
- SIMONCINI A., Ambiente e protezione della natura, Padova, Ed. CEDAM, 1996.
- SINISI M., L'autorizzazione paesaggistica tra liberalizzazione e semplificazione (d.p.r. 13 febbraio 2017 n. 31): la “questione aperta” del rapporto tra semplificazione amministrativa e tutela del paesaggio, in Riv. giur. ed., 2017, Fasc. 4.
- SPASIANO M.R., La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico, in Il foro amministrativo TAR, 2010.
- TROPEA G., La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n. 124/2015, in Diritto amministrativo, Rivista trimestrale 1-2/2016, Milano.
- VAN RIJSWICK M., ROBBE J., Does a constitutional right to environmental protection and improvement guarantee environmental protection and improvement?, in Constitutional rights to an ecologically balanced environment, Report of the international conference organized by the Flemish Environmental

Law Association in collaboration with the European Environmental Law Association, 2007.

- VERNILE S., L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali: tutela dell'ambiente vs semplificazione amministrativa e sostenibilità socio-economica, in Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario, 2015, Fasc. 6.
- VERNILE S., La relatività del tempo (amministrativo): la validità del provvedimento tardivo e la tutela risarcitoria (ed indennitaria) tra esigenze di tutela del privato e perseguimento dell'interesse pubblico, in Il diritto dell'economia, 2/2015.
- VERSCHUUREN J., The Netherlands, in KOTZE L. J., PATERSON A. R., The role of the judiciary in environmental governance. Comparative perspectives, 2009, Kluwer Law International.
- VESPERINI G., La nuova conferenza di servizi, in Giornale di diritto amministrativo n. 5, 2016.
- VESPERINI G., Le norme generali sulla semplificazione, in La riforma della pubblica amministrazione, in Gior. dir. amm., 2015, Fasc. 5.
- VITALE C., Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni: il parere del Consiglio di Stato, in Gior. dir. amm., 2017, Fasc. 1.
- ZATTI A., Aspetti economici della normativa IPPC e dell'autorizzazione integrata ambientale A., in AA.VV., Autorizzazione integrata ambientale: nuove regole, strumenti, attori, in Ambiente e sviluppo, 2005.
- ZINZI M., *La Charte de l'environnement française tra principi e valori costituzionali*, Editore E.S.I., Napoli, 2011.

SITOGRAFIA

- ASPRONE M., *La relazione tra la tutela dell'ambiente e l'istituto del silenzio assenso nell'ultima giurisprudenza amministrativa*, 02/07/2018, disponibile in Banca dati G.A.R.I. (Gazzetta amministrativa della Repubblica Italiana).
- BISOFFI L., *Semplificazioni del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *federalismi.it*, n. 1/2019.

- BONI M., *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e "ragionevole" compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale sul caso Ilva*, in federalismi.it, n. 3/2014.
- CARPENTIERI P., *Patrimonio culturale e discrezionalità degli organi di tutela*, in Aedon.it, n. 3/2016.
- CARUCCIO L., *La tutela dell'ambiente nel Regno Unito, la specialità di un diritto "insulare"* in *Il diritto ambientale comparato*, FRACCHIA F. (a cura di), disponibile in www.federalismi.it, n. 7/2017.
- CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come diritto dell'ambiente*, disponibile in www.federalismi.it, p. 4.
- DE LEONARDIS F., *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17-bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, n. 20/2015, disponibile in www.federalismi.it.
- DEIANA S., *Ambiente in genere. La semplificazione dell'azione amministrativa e la tutela dell'interesse ambientale*, disponibile in www.lexambiente.it, 2019.
- DELLE CAVE G., *Autorizzazione paesaggistica e silenzio assenso tra P.A.: un connubio (im)possibile? competenze procedurali e portata applicativa dell'art. 17-bis, l. n. 241/90 (nota a Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640)*, 6 luglio 2021, disponibile in www.giustiziainsieme.it.
- DIPACE R., *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, disponibile su www.federalismi.it, n. 16/2016.
- FERRARA D., *Trasparenza e accountability: riduzione del cd. rischio amministrativo e tutela della reputazione della pubblica amministrazione*, disponibile in "Norma, quotidiano d'informazione giuridica", Direzione scientifica di SANDULLI M.A. e SCUDERI A., www.extranet.dbi.it.
- FLORIO S., *La protezione giuridica del paesaggio in Italia e in Francia*, disponibile in www.tel.archives-ouvertes.fr, p. 153 ss.
- FREDIANI E., *Autorizzazione integrata ambientale e tutela "sistemica" nella vicenda dell'Ilva di Taranto*, "sistemica" nella vicenda dell'Ilva di Taranto, in www.federalismi.it.
- GALDI M., *Sisifo e l'evoluzione della discrezionalità amministrativa*, 25 aprile 2018, disponibile in www.federalismi.it, p. 4 ss.
- IERA R., *Il caso francese*, in *Il diritto ambientale comparato*, FRACCHIA F. (a cura di), disponibile in www.federalismi.it, n. 7/2017.

- LORENZOTTI F., *L'autorizzazione unica ambientale tra semplificazioni e complicazioni*, in www.ambientediritto.it.
- MATTARELLA B.G., *La semplificazione amministrativa come modello di sviluppo economico*, in *Astrid rassegna* n. 11/2019.
- MUSONE R., *La conferenza di servizi prevista dal procedimento di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale dopo il d.lgs. n. 128/2010*, in www.filodiritto.com.
- NICOTRA V. F., *I principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa*, in *federalismi.it*, n.12/2017.
- SALANITRO U., *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Giornale di diritto amministrativo* 1/2009.
- SALVEMINI L., *LA P.A. tra silenzio e discrezionalità nella tutela degli interessi ambientali La discrezionalità amministrativa: un parametro per valutare la legittimità del silenzio assenso?*, in www.dirittifondamentali.it, Fasc. 2/2020, 10 giugno 2020.
- SALVEMINI L., *Lo Sviluppo Sostenibile: Evoluzione di un obiettivo imperituro*, *Ambientediritto Editore*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, Anno XX, Fascicolo 2/2020, p. 21.
- SANDULLI M.A., *Gli effetti della 7 agosto 2015 l. n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio assenso e autotutela*, n. 17/2015, disponibile in www.federalismi.it.
- SANDULLI M.A., *Postilla all'editoriale "Gli effetti diretti della legge 7 agosto 2015, n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio assenso e autotutela"*, in *www.federalismi.it*, 2015, p. 20.
- SCALIA F., *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, in *Procedimento amministrativo*, p. 14-15.
- SCOTTI E., *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, 10 agosto 2016, disponibile su www.federalismi.it, p. 14 ss.
- *Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare la pace con le imprese*, *Italiadecide*, 2015.
- SGUEO G., *L'evoluzione storica della semplificazione amministrativa*, 20 marzo 2008, disponibile su www.diritto.it.
- VERDOLINI E., *Il caso ILVA Taranto e il fil rouge degli interessi costituzionali: commento alla sentenza 182 del 2017 della Corte Costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 2/2018.

- VILLARI A., *Il caso olandese: un diritto ambientale che riflette problematiche specifiche*, in *Il diritto ambientale comparato*, FRACCHIA F. (a cura di), disponibile in www.federalismi.it, n. 7/2017, p. 45.
- VIVIANI C., *Il decreto semplificazioni alla prova dei fatti - La transizione ecologica fra semplificazione e riorganizzazione amministrativa*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2021, p. 5 (commento alla normativa).
- www.giustizia-amministrativa.it.
- www.giustiziacivile.it
- www.ilquotidianodellapa.it
- www.snpambiente.it
- www.treccani.it

GIURISPRUDENZA

- Sent. 11 marzo 1941, Tribunale arbitrale internazionale, Fonderia di Trail.
- Corte di giustizia, sentenza 20 febbraio 1979, C-120/78, *Cassis de Dijon*.
- Corte di giustizia, sentenza 7 febbraio 1985, C-240/83, *Oli usati*.
- Corte Giust., sentenza 28 febbraio 1991, in C-131/88, Commissione c. Germania;
- Corte giustizia, sent. 19 settembre 2000, in C-287/98, Linster.
- Corte giust., sentenza 25 luglio 2008, C-142/07.
- Corte Costituzionale, sentenza 28 maggio 1987, n. 210.
- Corte Costituzionale, sentenza 17 dicembre 1987, n. 641.
- Corte Cost., sentenza n. 302/1988.
- Corte cost., sentenza 19 ottobre 1992, n. 393.

- Corte Cost., sentenza 27 aprile 1993, n. 194.
- Corte Cost., sentenza 2 febbraio 1996, n. 26.
- Corte cost., sent. 17 dicembre 1997, n. 404.
- Corte Cost., sent. 10 marzo 1998, n. 302.
- Corte Cost., sent. 1 luglio 1992, n. 307.
- Corte Cost., sentenza n. 194/1993.
- Corte cost., sent. n. 169/1994.
- Corte Cost., sent. n. 26/1996.
- Corte Cost., sent. n. 404/1997.
- Corte Cost., sent. n. 262/1997.
- Corte Cost., sent. n. 182/2006.
- Corte Cost., sent. n. 398/2006.
- Corte cost., sent. 7 novembre 2007, n. 367.
- Corte Costituzionale, sentenza del 14 novembre 2007, n. 378.
- Corte Cost., sentenza n. 278/2012.
- Corte Cost., sent. 9 maggio 2013, n. 85.
- Corte Cost., sent. 9 maggio 2014, n. 121.
- Corte Cost., sentenza 16 luglio 2014, n. 209.
- Corte Cost., sent. 23 marzo del 2018, n. 58
- Corte di Cassazione Civile, sentenza 6 ottobre 1979, n. 5172.
- Corte di Cass. penale, Sez. III, sent. 23 febbraio 2001, n. 12819.

- Corte di Cass. Pen., Sez. III, sentenza n. 1786, del 17 gennaio 2014.
- Corte di Cassazione Penale, Sez. III, sentenza n. 34517 del 14 luglio 2017.
- Cons. St., sez. V, sent. 6 dicembre 1993, n. 1262.
- Cons. Stato, Sez. V, sent. 3 gennaio 2002, n. 11.
- Cons. Stato, VI sez., sentenza 9 giugno 2005, n. 3043.
- Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 6591/2008.
- Cons. St., Sez. VI, 24 dicembre 2009, n. 8710.
- Cons. Stato, Sez. VI, sent. 15 luglio 2010, n. 4575.
- Cons. Stato, sez. VI, sent. 23 maggio 2012, n. 3039
- Cons. Stato, sent. 17 ottobre 2012, n. 5292.
- Cons. Stato, sez. VI, sent. 15 marzo 2013, n. 1561.
- Cons. Stato, sez. IV, sent. 17 settembre 2013, n. 4611.
- Cons. Stato, sez. VI, sent. 04 ottobre 2013, n. 4914.
- Consiglio di Stato, sez. IV, 28 ottobre 2013, n. 5188.
- Cons. Stato, sentenza 4 novembre 2013, n. 5290.
- Cons. Stato, sez. IV, sent. 9 gennaio 2014, n. 36
- Cons. Stato, sez. VI, 03 marzo 2015, n. 2136.
- Cons. Stato, sez. VI, sent. 27 aprile 2015 n. 2136.
- Cons. Stato, sez. VI, 22 settembre 2015, n. 4927.
- Cons. Stato., sez. VI, sent. 28 ottobre 2015, n. 4927.
- Cons. Stato., sez. VI, sent. 13 maggio 2016, n. 1935.

- Cons. Stato., sez. VI, sent. 18 luglio 2016, n. 3179.
- Cons. Stato, sez. IV, sent. 10 giugno 2019, n. 3870.
- Cons. Stato, parere del 27 aprile 1992.
- Consiglio di Stato, parere 25 ottobre 2004, n. 2/04.
- Consiglio di Stato, parere 14 febbraio 2005.
- Consiglio di Stato, parere n. 890/2016.
- Consiglio di Stato, parere n. 1640/2016
- TAR Piemonte, II sez., sentenza 16 gennaio 2006, n. 89.
- T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, sent. 21 settembre 2006, n. 669.
- TAR Puglia, Lecce, I sez., sent. 7 febbraio 2008, n. 372
- TAR Campania, Napoli, III sez., sent. 5 giugno 2008, n. 5250.
- TAR Campania, Napoli, Sez. V, 27 gennaio 2009, n. 408.
- T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, sent. 16 aprile 2012, n. 382.
- T.A.R. Veneto, sez. II, sent. 14 novembre 2013 n. 1295.
- T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, sent. 24 febbraio 2014 n. 459.
- T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, sent. 1 aprile 2014, n. 3577.
- TAR Lazio, Roma Sez. II *bis*, sentenza 16 marzo 2015, n. 4224.
- TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, sent. 13 luglio 2016, n. 1028
- TAR Umbria, Sez. I, sentenza 14 dicembre 2018, n. 680.
- TAR Friuli-Venezia-Giulia, Sez. I, sent. 14 giugno 2019, n. 271.
- TAR Lazio, Sez. II-*quater*, sentenza 27 maggio 2020, n. 5646.

- TAR Lazio, Sez. II-*quater*, sentenza 29 maggio 2020, n. 5757.
- TAR Lazio, Sez. II-*quater*, sentenza 5 giugno 2020, n. 5972.