

DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO ED IMPRESA

XXXIII CICLO

TUTELA DELL'AMBIENTE E PRINCIPIO
DEMOCRATICO.
IL CASO DELLA LOCALIZZAZIONE DELLE OPERE
PUBBLICHE

Candidato:

Simone Neri

Tutor:

Prof. Raffaele Bifulco

ANNO ACCADEMICO 2020 – 2021

TUTELA DELL'AMBIENTE E PRINCIPIO DEMOCRATICO.
IL CASO DELLA LOCALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

INDICE

| | |
|--|----|
| Premesse introduttive | 7 |
| CAPITOLO I | |
| IL DIRITTO COSTITUZIONALE DELL'AMBIENTE NELLO SPAZIO GIURIDICO EUROPEO E NAZIONALE | |
| 1. Il punto di partenza | 12 |
| 2. La necessità di una espressa previsione della tutela dell'ambiente in Costituzione? Riflessione a partire dai disegni di legge costituzionale della XVIII Legislatura | 14 |
| 2.1. <i>Rapida rassegna sui disegni di legge all'attenzione del Parlamento</i> | 16 |
| 2.2. <i>Tra necessità e metodo: i tipi di revisione costituzionale</i> | 18 |
| 2.3. <i>Il concetto di ambiente</i> | 21 |
| 2.4. <i>Diritto o valore?</i> | 23 |
| 2.5. <i>Non solo ambiente</i> | 26 |
| 2.6. <i>Tirando le fila...</i> | 28 |
| 3. L'oggetto della tutela: alla ricerca di una nozione unitaria di ambiente | 30 |
| 4. La natura della tutela: ricostruzione dell'interesse e del diritto dell'ambiente in Italia | 39 |

| | |
|---|----|
| 5. L'emersione dell'interesse ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea | 43 |
| 6. Un breve sguardo ai principi in materia ambientale | 45 |
| 7. L'ambiente e gli altri diritti | 47 |
| 8. Sviluppo sostenibile, ambiente e generazioni future | 54 |
| 9. L'individuazione dei livelli di governo. studio sulla <i>governance</i> ambientale | 57 |
| 10. Per trarre un bilancio: l'ambiente quale valore-dovere costituzionale | 68 |

CAPITOLO II

GLI INTERESSI AMBIENTALI E IL PRINCIPIO DEMOCRATICO

| | |
|---|-----|
| 1. Ambiente, sovranità e democrazia: note introduttive | 71 |
| 2. La tutela dell'ambiente quale limite alla sovranità degli Stati | 73 |
| 3. Ambiente è partecipazione | 84 |
| 4. I modelli partecipativi nel diritto dell'ambiente. riflessioni a partire dalla Convenzione di Aarhus e dal diritto europeo | 85 |
| 5. Ambiente e garanzie partecipative: le previsioni generali nel Codice dell'ambiente e il rapporto con la legge generale sul procedimento amministrativo | 95 |
| 5.1. <i>L'accesso alle informazioni ambientali</i> | 97 |
| 5.2. <i>I diritti di partecipazione (il caso della VIA e della VAS)</i> | 99 |
| 5.3. <i>Gli interessi diffusi (un rapido accenno)</i> | 111 |
| 6. La tutela degli interessi "sensibili" nella legge generale sul procedimento amministrativo | 113 |
| 7. Il rapporto tra decisione tecnica "ambientale" e scelta politica | 128 |

| | |
|---|-----|
| 8. L'effetto di sostituzione della magistratura sulle scelte amministrative in materia ambientale | 134 |
|---|-----|

CAPITOLO III

LA LOCALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE STRATEGICHE: TRA TUTELA DELL'AMBIENTE E DIRITTI DI PARTECIPAZIONE

| | |
|---|-----|
| 1. L'indissolubile intreccio tra il governo del territorio e la tutela dell'ambiente | 140 |
| <i>1.1. L'assenza di strumenti partecipativi verticali: il necessario e organico coinvolgimento delle regioni per il governo del territorio</i> | 155 |
| <i>1.2. Il rischio della duplicazione delle garanzie partecipative per la tutela degli interessi differenziati</i> | 156 |
| 2. Le opere pubbliche con particolare riguardo agli insediamenti c.d. "prioritari" per lo sviluppo del Paese: disciplina positiva e riparto di competenze | 158 |
| 3. Le principali criticità nella realizzazione delle infrastrutture strategiche | 166 |
| <i>3.1. La questione costituzionale</i> | 168 |
| <i>3.2. Le scelte localizzative</i> | 170 |
| <i>3.3. La semplificazione procedimentale</i> | 179 |
| <i>3.4. Gli interessi ambientali nel campo delle opere pubbliche</i> | 184 |
| 4. Le scelte sulla localizzazione delle opere pubbliche: come governare il conflitto | 190 |
| <i>4.1. L'opposizione delle comunità locali alle grandi opere: il fenomeno del NIMBY</i> | 191 |

| | |
|---|-----|
| <i>4.2. Gli strumenti di partecipazione alle scelte sulla localizzazione delle infrastrutture strategiche: il caso del dibattito pubblico</i> | 195 |
| <i>4.3. Le misure compensative quale rimedio al conflitto localizzativo</i> | 209 |
| Considerazioni conclusive | 212 |
| <i>Bibliografia</i> | 219 |

PREMESSE INTRODUTTIVE

Da più parti si è osservato che in presenza di problematiche ambientali le consuete modalità di funzionamento delle istituzioni democratiche rappresentative tendono a entrare in crisi. In questa ottica il diritto dell'ambiente offre un prezioso laboratorio di analisi per lo studio sul funzionamento e sull'efficacia degli istituti democratici.

Alla luce di tale considerazione lo studio intende analizzare il rapporto che intercorre tra la tutela dell'ambiente e il principio democratico. Per restringere il campo della ricerca, e sulla scorta di quanto appena affermato, si è inteso fornire alcuni esperimenti per analizzare e verificare in che modo la materia giuridica ambiente entri in relazione col funzionamento delle istituzioni democratiche.

Al fine di dare allo studio una giusta dose di concretezza, il rapporto tra ambiente e democrazia sarà calato nel contesto dei procedimenti relativi alla localizzazione delle opere pubbliche "strategiche", o seguendo l'attuazione dizione normativa dei c.d. insediamenti prioritari. Ricostruito il quadro normativo e analizzati i punti di maggiore criticità, il testo si chiude con alcune considerazioni conclusive.

Rispetto all'oggetto dell'indagine, il primo capitolo è essenzialmente introduttivo ed è volto a ricostruire l'emersione dell'interesse e del diritto ambientale nel nostro ordinamento.

Tracciati i contorni del dibattito dottrinale e giurisprudenziale, si passerà, poi, in rassegna la recente giurisprudenza e le scelte del legislatore nel bilanciamento tra il diritto all'ambiente e gli altri diritti. Questo capitolo ha una duplice finalità. Da un lato, mira ad esplicitare come il diritto ambientale, non espressamente previsto in Costituzione, ed essendo stato ricavato da altre disposizioni costituzionali, si sia affermato all'interno del nostro ordinamento in maniera così preponderante da divenire prevalente rispetto ad altri diritti. A seconda dei mutamenti socioeconomici, però, lo stesso diritto subisce forti limitazioni in relazione ad altri diritti che, su casi specifici, sembrano risultare invece prevalenti. Dall'altro lato, lo scopo è quello di individuare, rispetto alla materia in oggetto, i livelli di governo deputati alla cura concreta di tale interesse.

Più nello specifico, il testo prenderà le mosse dall'analisi dei disegni di legge di revisione dell'articolo 9 della Costituzione, depositati lungo la XVIII legislatura, tutti con il fine di introdurre un riferimento esplicito alla tutela dell'ambiente, al di là di quello contenuto nell'articolo 117, secondo comma, lett. s). La rassegna sui disegni di legge attualmente in discussione in Parlamento ci permetterà di ragionare circa le maggiori criticità che attengono al diritto dell'ambiente e che riguardano più da vicino: l'oggetto e la natura della tutela; il rapporto tra ambiente e gli altri diritti e interessi costituzionalmente rilevanti; la funzione dei principi in campo ambientale e, infine, i centri istituzionali deputati alla cura concreta di tale interesse.

Nel secondo capitolo il testo prenderà le mosse dalla considerazione secondo cui i continui processi di globalizzazione economica, uniti agli altrettanti continui cambiamenti climatici e ambientali, sfidano e minacciano le attuali capacità dei governi nazionali nell'affrontare e nel gestire tali processi. Le interdipendenze economiche e ambientali portano con sé una ampia rivisitazione del concetto di sovranità storicamente inteso. La crescente attenzione del mondo a politiche pubbliche tese ad uno sviluppo sostenibile pongono ulteriori sfide che intaccano gli attuali sistemi democratici, i diritti della cittadinanza e quelli delle generazioni future. In tale contesto la sfida della modernità risulta essere quella di una più attenta sensibilità all'ambiente del nostro pianeta e a nuove forme di sviluppo economico sostenibile. Le risposte messe in campo dagli Stati nazionali, dando vita a forme di governo trans-nazionali e sovra-nazionali, si accompagnano ad una ridefinizione della sovranità nazionale e ad una rivisitazione dei principali istituti democratici.

Sulla scorta di tale premessa l'attenzione, all'interno del capitolo II, sarà poi data ai diversi modelli procedimentali che permettono la partecipazione dei cittadini alle scelte ambientali, garantendo l'opportunità per la popolazione potenzialmente interessata di partecipare al processo decisionale che riguardi l'ambiente o la salute. L'intento del capitolo è quello di mettere in luce come il valore giuridico ambiente sia un ottimo campo di indagine per verificare la portata degli istituti di democrazia, diretta e non, volti al più ampio coinvolgimento della popolazione.

In questo capitolo vi sarà spazio anche per ragionare di due elementi propedeutici all'analisi sulla localizzazione delle opere pubbliche. Il primo elemento è legato alla questione relativa alle innovazioni riguardanti i modelli procedurali all'interno dei quali entrano gli interessi ambientali. Si darà così conto del peso e dell'importanza che rivestono gli interessi sensibili, tra i quali è ricompreso l'interesse ambientale, all'interno della legge generale sul procedimento amministrativo.

Il secondo elemento attiene al rapporto tra decisioni tecniche tese alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, frutto delle conoscenze tecnologiche, e principio democratico, ossia delle forme e delle modalità attraverso cui tali decisioni vengono assunte per la collettività.

Avendo riempito di contenuto il concetto di ambiente, dei livelli deputati alla gestione concreta di tale interesse e avendo ragionato sul rapporto che esiste tra tutela dell'ambiente e la democrazia, il terzo capitolo, nel delimitare l'oggetto dell'indagine, si concentrerà sui procedimenti connessi alla localizzazione delle opere pubbliche "strategiche" o seguendo l'attuale dizione normativa, dei c.d. insediamenti prioritari.

Le domande alle quali si proverà a rispondere sono: come si inserisce l'interesse ambientale nella formulazione delle politiche pubbliche volte alla localizzazione delle opere? Quali diritti e interessi entrano in gioco? Rispetto ai diversi interessi e guardando alla vasta gamma di piani e programmi come essi si sovrappongono e si bilanciano? Le sedi istituzionali deputate alla localizzazione

delle opere e gli istituti attualmente previsti riescono in maniera efficace ad evitare i conflitti e a offrire una adeguata rappresentanza degli interessi in gioco?

Per provare a rispondere a questi interrogativi, il capitolo offrirà preliminarmente una ricostruzione storico-normativa di come la materia “ambientale” sia strettamente connessa a quella del “governo del territorio” e come le intersezioni possano dar vita ad un conflitto di competenze e ad una sovrapposizione della normativa.

Entrando poi nel merito dei procedimenti localizzativi per la realizzazione delle opere pubbliche, il tema centrale sarà quello relativo alla gestione dei conflitti che da tale scelta localizzativa possono discendere. Il punto centrale di tutta l’analisi sarà la disquisizione circa il nuovo, e per ora mai attuato, istituto del dibattito pubblico.

CAPITOLO I

IL DIRITTO COSTITUZIONALE DELL'AMBIENTE NELLO SPAZIO GIURIDICO EUROPEO E NAZIONALE

SOMMARIO: 1. Il punto di partenza. 2. La necessità di una espressa previsione della tutela dell'ambiente in Costituzione? Riflessione a partire dai disegni di legge costituzionale della XVIII Legislatura. 2.1. *Rapida rassegna sui disegni di legge all'attenzione del Parlamento.* 2.2. *Tra necessità e metodo: i tipi di revisione costituzionale.* 2.3. *Il concetto di ambiente.* 2.4. *Diritto o valore?* 2.5. *Non solo ambiente.* 2.6. *Tirando le fila...* 3. L'oggetto della tutela: alla ricerca di una nozione unitaria di ambiente. 4. La natura della tutela: ricostruzione dell'interesse e del diritto dell'ambiente in Italia. 5. L'emersione dell'interesse ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea. 6. Un breve sguardo ai principi in materia ambientale. 7. L'ambiente e il rapporto con gli altri diritti. 8. L'ambiente, lo sviluppo sostenibile e la solidarietà intergenerazionale. 9. Individuazione dei livelli di governo. Rassegna sulla *governance* ambientale. 10. Per trarre un bilancio: l'ambiente quale valore-dovere costituzionale.

1. Il punto di partenza

Qualsivoglia trattazione che abbia ad oggetto il diritto dell'ambiente nelle sue molteplici declinazioni non può prescindere da un discorso più ampio circa la ricostruzione storica e giuridica di un diritto, e prima ancora di un interesse, non espressamente contenuto all'interno della Carta fondamentale. L'assenza di un esplicito riferimento all'*ambiente* nel testo originario della Costituzione del

1947 pone preliminarmente, per un costituzionalista, l'interrogativo se, in che misura, e sotto quali forme, possa ad oggi rivenirsi un diritto costituzionale dell'ambiente e successivamente, in caso di risposta affermativa, come dare forma, corpo e contenuto a tale diritto costituzionalmente garantito.

Questa considerazione è fatta propria dalla molteplicità dei manuali che, a vario titolo, affrontano il tema del diritto ambientale. Sfogliandoli velocemente, infatti, l'impostazione segue nella parte generale uno schema comune: l'analisi storica e graduale dell'emersione della parola ambiente nella sfera giuridica e la conseguente materializzazione di tale interesse.

Non è un caso che, mentre si scrive, il dibattito (a dire il vero ristretto ad una sola cerchia di esperti e di appassionati) sulla necessità o meno di una espressa menzione dell'ambiente all'interno della Costituzione è assai attuale e rispecchia diverse forme di impostazione scientifica e di cultura giuridica che saranno in seguito illustrate.

Per questa ragione la presente trattazione, difformemente dal comune approccio manualistico, ha deliberatamente deciso di partire dalla fine, ossia di analizzare le proposte di revisione costituzionale oggetto del dibattito parlamentare che mirano ad inserire il termine ambiente, nelle sue varie declinazioni, tra i diritti e i valori fondamentali della Carta, per poi analizzare nel dettaglio come e in che misura si sia materializzato l'interesse ambientale nello spazio giuridico nazionale e prima ancora europeo. Questa scelta, che

ricalca la narrazione della celebre serie televisiva *Il tenente Colombo*, ossia quella di svelare subito nelle scene introduttive chi sia l'assassino, se da un lato può confondere il lettore meno esperto può, parimenti, offrire un approccio maggiormente originale e assai più attuale.

2. La necessità di una espressa previsione della tutela dell'ambiente in Costituzione? Riflessione a partire dai disegni di legge costituzionale della XVIII Legislatura

Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte a margine dei lavori del vertice ONU sull'azione per il clima, tenutosi il 23 settembre del 2019,¹ ha espresso alla stampa la necessità di inserire in Costituzione un riferimento espresso alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e del principio dello sviluppo sostenibile all'interno della Carta fondamentale. L'esigenza, avvertita dal Capo del Governo, fa propria quella di una parte del Parlamento, di buona parte della dottrina e della società civile che ritiene attualmente insufficiente le garanzie costituzionali in materia.

Secondo tale impostazione, pur non potendosi negare che ad oggi possa rinvenirsi un diritto costituzionale dell'ambiente formatosi a seguito di numerose pronunce delle supreme magistrature del nostro Paese, le garanzie di questo bene giuridico scontano tutte le

¹ I lavori del vertice possono essere consultati all'interno del seguente sito web www.un.org/en/climatechange.

limitazioni di un diritto di origine pretoria, ossia di un diritto “connotato da quei caratteri di frammentarietà, precarietà e incompletezza che discendono dalla sua origine casistica e che, proprio per questo, rendono di per sé sicuramente utile e auspicabile un intervento di normazione positiva che valga a tradurre in proposizioni normative gli approdi giurisprudenziali che possano essere ritenuti ormai consolidati, così acquisendoli definitivamente al patrimonio della Carta costituzionale”.²

Nel corso della presente Legislatura, la XVIII, sono stati depositati in Parlamento alcuni disegni di legge di revisione dell’articolo 9 della Costituzione, tutti con il fine di introdurre un riferimento esplicito alla tutela dell’ambiente al di là di quello contenuto nell’articolo 117, secondo comma, lett. s), che ad essa fa riferimento solo per quanto concerne la ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.³ Siffatte proposte, principalmente concentrate all’interno di uno dei due rami del Parlamento,⁴ hanno avuto in prima evidenza l’indubbio pregio di rimettere al centro del dibattito politico e scientifico la questione ambientale che assai

² In questi termini CECCHETTI M., *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell’art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l’introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell’ambiente tra i principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online*, n. 1 del 2020, p. 2.

³ Ci si riferisce ai disegni di legge nn. 83 e 212 del 2018 e nn. 1203, 1532, 1627 del 2019 presentati al Senato della Repubblica e n. 143 del 2018 presentato all’interno della Camera dei deputati. I disegni di legge costituzionale sono tutti rivolti alla riformulazione dell’articolo 9 della Costituzione, grazie al quale per opera della dottrina e della giurisprudenza ha rappresentato uno dei principali riferimenti per l’affermazione dell’ambiente quale valore fondamentale della Carta costituzionale.

⁴ I disegni di legge presentati al Senato della Repubblica non sono stati unificati, avendo il Presidente della Commissione Affari Costituzionali ritenuto preferibile svolgere preliminarmente le audizioni prima di predisporre un testo unificato.

spesso è risultata relegata o ad una nicchia ristretta di professori ed operatori o ad ampie categorie di soggetti senza però una reale consapevolezza del quadro giuridico sottostante. L'analisi sarà dunque concentrata sulle proposte di legge citate, ponendo alla base i seguenti interrogativi: qual è la posizione in dottrina sulla necessità di un espresso riferimento all'ambiente all'interno dei principi fondamentali della Carta? In caso di risposta affermativa: in che termini va qualificato questo diritto? L'ambiente può essere ricondotto ad un suo significato giuridico unitario?

2.1. Rapida rassegna sui disegni di legge all'attenzione del Parlamento⁵

L'unico disegno di legge presentato all'interno della Camera dei deputati è quello dell'On. Paolo Russo del 23 marzo 2018 (A.C. n. 143 del 2018). Il testo mira ad aggiungere due ulteriori commi all'articolo 9 della Costituzione. Da un lato, infatti, si intende sottoscrivere che la Repubblica "riconosce" "l'ecosistema" come "bene inviolabile" appartenente a tutto il genere umano e pone in capo alla stessa Repubblica un onere di protezione e di assenza di alternazioni dell'ecosistema. Dall'altro lato, poi, vi è una espressa previsione di garantire il rispetto degli animali e della biodiversità.

Il disegno di legge n. 83 del 2018 (A.S. n. 83), di iniziativa della senatrice De Pretis, con la riformulazione dell'articolo 9, intende introdurre all'interno della Carta una espressa previsione sia

⁵ È possibile consultare i disegni di legge che di seguito saranno citati all'interno dei siti istituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

dell'ambiente, concetto a cui viene data una chiara esplicitazione nel comma aggiuntivo successivo, ma anche degli ecosistemi (al plurale), qualificando la loro tutela come un diritto fondamentale della persona e della comunità. Inoltre lo stesso disegno di legge mira a costituzionalizzare i principi in materia ambientale già codificati all'interno del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Il disegno di legge (A.S. n. 212) presentato il 3 aprile 2018 dalla stessa senatrice, di tenore simile, mira poi ad integrare la novella costituzionale stabilendo che “la Repubblica riconosce gli animali come esseri senzienti e ne promuove e garantisce il rispetto a un'esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche”.

Il disegno di legge del 2 aprile 2019 del senatore Perilli (A.S. n. 1203) se, da un lato, pone anch'esso in capo alla Repubblica l'onere di proteggere l'ambiente, l'ecosistema, la biodiversità e gli animali, intende affidare ad essa un compito di promozione dello sviluppo sostenibile anche, si legge testualmente, nell'interesse delle future generazioni.

L'atto senato n. 1532 che riporta la proposta di riformulazione dell'articolo 9 ad opera dalla senatrice Gallone e presentata l'8 ottobre 2019 contiene una modifica minimale al testo costituzionale, prevedendo l'aggiunta del lemma “ambiente” dopo la “tutela del paesaggio”.

Infine, l'A.S. n. 1627, presentato il 26 novembre 2019 dalla senatrice D'Abbate, intende aggiungere un ulteriore comma all'articolo 9 con il fine di porre in capo alla Repubblica non solo la tutela dell'ambiente ma anche del “capitale naturale”, promuovendo

al tempo stesso la sostenibilità non solo ecologica ma anche economica e sociale.⁶

I disegni di legge di revisione della costituzione proposti appaiono, dunque, assai simili nel loro fine ma presentano differenze terminologiche che ricalcano un diverso approccio giuridico per il raggiungimento di tale finalità.⁷

2.2. Tra necessità e metodo: i tipi di revisione costituzionale

Nel momento in cui ci si appresta a modificare il testo costituzionale, la prima e più intuitiva questione da porre in essere è la seguente: tale modifica è necessaria? Nel caso di risposta affermativa: per quale motivo?⁸

Rispetto alla necessità di una modifica dell'articolo 9 della Costituzione molto si è dibattuto. Non sono pochi, infatti, i critici di una modifica della Carta costituzionale volta ad introdurre un esplicito riferimento all'ambiente tra i principi fondamentali, in quanto tale modifica risulterebbe *de jure condito* sostanzialmente

⁶ Per una ricognizione esaustiva dei diversi disegni di legge si vd. PORENA D., *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, in *Federalismi.it*, n. 14 del 2020.

⁷ MAZZONI P., *Osservazioni sul ruolo della costituzione della repubblica italiana rispetto all'equilibrio dell'ecosistema. Leggi orfane per una natura désenfanté, Sintesi della relazione tenuta dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali in sede referente dei disegni di legge costituzionale nn. 83, 212, 1203, 1532, 1627 (tutela costituzionale dell'ambiente) presso il Senato della Repubblica Italiana (Roma, 4 febbraio 2020)*. Testo disponibile all'interno del sito istituzionale *Sentato.it.*, p. 1.

⁸ Sul punto è dello stesso avviso CERRINI D., *Audizione presso il Senato della Repubblica sui disegni di legge costituzionale n. 83 del 23 marzo 2018, n. 212 del 3 aprile 2018, n. 1203 del 2 aprile 2019 e 1532 dell'8 ottobre 2019*, testo disponibile all'interno del sito istituzionale *Sentato.it.*

inutile.⁹ Queste tesi poggiano principalmente su due argomenti: da un lato si osserva che la riforma costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nel riscrivere il Titolo V della Costituzione e più nello specifico l'articolo 117, comma secondo, lettera s), abbia già inteso inserire un riferimento diretto alla tutela dell'ambiente. Dall'altro canto, poi, gli approdi giurisprudenziali e lo stato dell'arte della legislazione in materia, di cui in seguito si darà conto, offrono già un quadro stabile e concreto per la protezione dell'ambiente. Ogni riforma sul punto sarebbe dunque inutile e forse finanche dannosa.

I disegni di legge presi sommariamente in esame si inseriscono, infatti, in un contesto giuridico all'interno del quale rispetto al diritto dell'ambiente alcuni e fondamentali approdi vi sono stati. In prima battuta il diritto dell'ambiente, che comprende non solo la tutela paesaggistica ma anche e soprattutto quella ecologica, è un diritto di rilievo costituzionale che è stato ricavato implicitamente dal

⁹ Sul punto si vd. AINIS M., *Costituzione fa rima con natura. Il premier recentemente ha chiesto di inserire la tutela dell'ambiente nella Carta. Ma c'è già. Come le leggi: troppe, quindi inutili*, Repubblica del 8 novembre 2019 –pag. 41 per il quale la lungimiranza dei padri costituenti è stata tale da poter ricavare in via implicita una tutela costituzionale dell'ambiente e GRASSI S., *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. Quad. Dir. Ambiente*, n. 3 del 2017. L'opinione resta però minoritaria. Molti hanno invece sostenuto l'esigenza di una evoluzione del testo costituzionale. Su tutti GRASSO G., *Appunti per l'Audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la 1a Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell'ambiente)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2 del 2020 che ritiene “molto opportuno intervenire finalmente sull'art. 9 Cost., per affiancare alle previsioni esistenti, quelle del suo secondo comma in particolare, concernenti la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, norme che riguardino la tutela costituzionale dell'ambiente, un concetto la cui importanza, quando la Costituzione fu scritta, sfuggì ai nostri Padri costituenti, senza che ciò possa rappresentare, ai nostri occhi, un motivo di rimprovero, visto che essi non potevano certamente prevedere tutti i cambiamenti, le trasformazioni e gli sviluppi che hanno toccato il nostro Pianeta e che hanno fatto dell'ambiente (e della sua tutela) un problema assolutamente cruciale, non solo per il diritto costituzionale, forse il problema dei problemi, scusando il bisticcio di parole”, p. 7.

combinato disposto degli articoli 9 e 32 della Costituzione. In secondo luogo la tutela dell'ambiente è qualificata come valore costituzionale fondamentale, pur non potendosi individuare una scala gerarchica di valori. In terzo luogo l'ambiente è una materia trasversale rispetto ad una molteplicità di settori e materie nelle quali vengono poste in essere le politiche degli enti istituzionali della Repubblica. Infine, la tutela dell'ambiente è riconosciuta espressamente dai trattati internazionali e dall'Unione europea la cui cogenza si impone all'interno del nostro ordinamento.¹⁰ Su questi "capisaldi" poggia oggi la discussione di una modifica della Carta costituzionale.

Più in generale i disegni di legge in esame possono, dunque, primariamente distinguersi in "disegni di legge bilancio" e in "disegni di legge programma".¹¹ Mentre i primi mirano a costituzionalizzare innovazioni normative o evoluzioni giurisprudenziali intervenute nel corso del tempo, i secondi fanno un passo in più: trasformano ed evolvono il testo costituzionale per porre nuovi obiettivi, nuovi diritti o colmare lacune esistenti.

Sulla base di quanto premesso, il mancato impulso ai disegni di legge oggi in discussione deriva proprio da una non comune idea sul tipo di formulazione, piuttosto che da un ragionamento circa la

¹⁰ Su questi "capisaldi" si vd. CECCHETTI M., *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione*, op. cit., pp. 2-3.

¹¹ Anche questa distinzione è da attribuire a CECCHETTI M., *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione*, op. cit., pp.1-2, che riprende il testo di SILVESTRI G., *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 1187-1189.

necessità o il dubbio di una necessaria previsione del termine ambiente in Costituzione. Vi è, tuttavia, chi ha riscontrato la mancanza di innovatività dei disegni di legge in discussione.¹²

2.3. Il concetto di ambiente

Una prima differenza di formulazione che si può riscontrare tra i disegni di legge costituzionale è quella relativa alla nozione stessa di ambiente. Come si avrà modo di discorrere nel successivo paragrafo, la prima e più importante difficoltà che ha incontrato il riconoscimento del diritto ambientale è da rivenirsi proprio nella sua qualificazione terminologica e dunque ontologica del termine, ossia nell'identificare "l'oggetto di tutela". La dichiarazione di Stoccolma del 1972 prima e la giurisprudenza costituzionale poi¹³ hanno inteso qualificare l'ambiente come "biosfera".¹⁴

Nei testi qui in esame diverso appare l'oggetto di tutela in quanto si forniscono diverse formulazioni. Se, infatti, nella proposta Gallone si fa genericamente riferimento all'"ambiente", in quella di Russo il riferimento è solo all'"ecosistema". La proposta De Pretis, la n. 83,

¹² In questo senso si sono espressi MORRONE A., *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica. Traccia di discussione*. Testo disponibile all'interno del sito istituzionale *Sentato.it*. e AZZARITI G., *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*. Testo disponibile all'interno del sito istituzionale *Sentato.it*. Per quest'ultimo è in ogni caso da guardare con favore il merito della riforma proposta nella misura in cui tutti i disegni di legge mirano ad una modifica parziale e puntuale della Carta.

¹³ Nello specifico cfr. le sentenze della Corte costituzionale nn. 378 del 2007, 104 del 2008 e n. 1 del 2010.

¹⁴ Ce lo ricorda MADDALENA P., *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica*. Testo disponibile all'interno del sito istituzionale *Sentato.it*.

invece, parla di una tutela rivolta ad entrambi i concetti, ossia tanto all'ambiente quanto all'ecosistema, mentre la successiva proposta, ossia la n. 212 e quella del senatore Perilli, parlano distintamente di ambiente, ecosistema e biodiversità. La proposta l'Abbate, invece, intende individuare l'oggetto della tutela non solo nei confronti dell'ambiente ma anche verso il c.d. capitale naturale. Questo groviglio terminologico rischia però di non dare concretezza alla protezione del bene che si intende proteggere e promuovere e riflette, al tempo stesso, una incertezza normativa e giurisprudenziale di un concetto che di per sé risulta dinamico e intangibile.

Gli approdi giurisprudenziali, connessi al diritto positivo, identificano ormai l'ambiente quale concetto unitario e per questa stessa ragione si condivide l'idea di chi sostiene che ulteriori specificazioni del lemma vanno nel verso di creare solo una maggiore incertezza.¹⁵ L'aggiunta dei termini "ecosistema" e "biodiversità", infatti, rischiano di "porre i caratteri naturalistici della flora e della fauna come distinti dal territorio, dal paesaggio stesso e dalle risorse naturali".¹⁶ Dicasi, lo stesso, per la "suggestiva" espressione di capitale naturale (che si riferisce agli elementi compongono la natura quale suolo, aria, acqua e tutti gli organismi viventi) presente nel diritto sovranazionale e in quello nazionale ma che sarebbe pleonastico rispetto all'etichetta più generale di ambiente.¹⁷

¹⁵ Sul concetto di ambiente quale bene unitario Cfr. Corte costituzionale nn. 378 del 2007, 104 del 2008 e n. 1 del 2010: definizione di ambiente.

¹⁶ AMENDOLA G., *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica*. Testo disponibile all'interno del sito istituzionale *Sentato.it.*, p. 3.

¹⁷ GRASSO G., *Appunti per l'Audizione informale resa il 4 febbraio 202*, op. cit., p. 11.

2.4. Diritto o valore?

I disegni di legge si distinguono sotto un altro versante, ossia rispetto alla natura di tale diritto. Una parte delle proposte di modifica della Costituzione, infatti, si incentrano sul riconoscimento dell'ambiente quale "diritto fondamentale della persona e interesse della collettività", ricalcando in sostanza lo schema dell'articolo 32 della Costituzione. Diversamente, altre proposte mirano a riconoscere l'ambiente quale valore costituzionale da promuovere e proteggere, seguendo così lo stesso schema di altri interessi tutelati all'interno dell'articolo 9 della Costituzione (il paesaggio, il patrimonio storico e artistico).

Questa varietà lessicale cela dietro una differenza sostanziale rispetto alla natura della tutela da costituzionalizzare e che divide non solo la politica ma anche la più attenta dottrina. In merito alle proposte di modifica le audizioni informali che si sono svolte sulla riformulazione dell'articolo 9 della Costituzione hanno fatto emergere tre distinte posizioni sul punto.

A detta di alcuni affermare che vi sia all'interno del nostro ordinamento un diritto soggettivo all'ambiente è assiologicamente sbagliato, privo di qualsiasi fondamento e assurgerebbe ad una mera "formula di stile", inidonea cioè a garantire una effettiva tutela

giurisdizionale.¹⁸ L'argomentazione si poggia sulla constatazione che l'ambiente non possa qualificarsi come diritto soggettivo perfetto, in quanto il valore costituzionale dell'ambiente porta con sé una "pluralità di situazioni giuridiche soggettive attive e passive" in relazione agli interessi che di volta in volta si intendono tutelare.¹⁹ In buona sostanza secondo tale impostazione sarebbe impossibile configurare un vero e proprio diritto soggettivo all'ambiente, o quanto meno sarebbe privo di ogni rilevanza giuridica, in quanto sarebbe difficile identificare l'oggetto della pretesa giuridicamente azionabile da parte del titolare e diventerebbe assai più arduo specificare la pretesa del soggetto titolare del diritto verso quale ambiente o ecosistema fare riferimento.²⁰ Secondo questa argomentazione sarebbe più opportuno parlare di ambiente quale valore costituzionale, stante l'impossibilità di definire aprioristicamente l'oggetto della tutela, per poi individuare in concreto di volta in volta la situazione giuridica soggettiva da tutelare.

Un secondo orientamento, invece, accoglie con favore i testi che mirano a qualificare l'ambiente come diritto fondamentale della

¹⁸ Così CECCHETTI M., *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione*, op. cit., che osserva "Non è affatto un caso, al riguardo, che il nostro Giudice costituzionale abbia qualificato la salvaguardia dell'ambiente come «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» in una sola, isolata e assai risalente, occasione (sent. n. 210/1987) mai più confermata; e, analogamente, non è affatto un caso che al livello europeo – come si è posto in evidenza più sopra – tale qualificazione non sia mai stata prospettata e non compaia neppure nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, laddove l'art. 37 si preoccupa piuttosto di ribadire il principio di integrazione e quello dello sviluppo sostenibile, secondo un approccio per politiche e non per situazioni giuridiche soggettive", pp. 13-14.

¹⁹ MORRONE A., *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica. Traccia di discussione*. Testo disponibile all'interno del sito istituzionale Sentato.it., p. 3.

²⁰ Sul punto Cfr. GRASSI S., *Ambiente e diritti del cittadino*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Cedam, Padova, 1998, p. 1083 ss.

persona e interesse della collettività (sulla falsariga dell'articolo 32 e dunque quale diritto soggettivo perfetto).²¹

Infine, una posizione intermedia sembra rinvenibile in quella parte della dottrina che prova a leggere le modifiche costituzionali e il futuro del diritto ambientale sotto un altro aspetto. Pur riconoscendo l'impossibilità di qualificare l'ambiente quale diritto soggettivo perfetto, esso potrà avere una più incisiva concretizzazione, sul piano della tutela, se si afferma parimenti uno speculare dovere di protezione dell'ambiente tanto da parte dello Stato quanto da parte dei consociati. Questa argomentazione fa leva sulla necessità di introdurre anche nel nostro paese l'istituto della *Drittwirkung*.²² Sorgerebbe quindi la necessità di coniugare il diritto soggettivo ad un ambiente salubre con una visione oggettiva di ambiente, inteso come bene comune e “di primaria importanza per la vita sociale ed

²¹ Così D'AMICO M., *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in *Osservatorio AIC*, n. 6 del 2019 che sostiene: “Il riferimento all'ambiente quale diritto, non solo della persona ma anche della collettività, rientra, poi, pienamente nello spirito dell'art. 2 Cost. che, come noto, riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo “sia come singolo, sia nelle formazioni sociali”, sulla scorta dei principi sanciti dalla giurisprudenza costituzionale che qualifica l'ambiente quale “habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività” (Corte cost. sent. n. 641 del 1987). Peraltro, la dimensione collettiva del diritto all'ambiente è già riconosciuta da norme di rango primario, sancite ad esempio dalla l. n. 349 del 1986, Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale, che legittimano le associazioni ambientaliste ad agire in giudizio in relazione ad atti inerenti la materia ambientale, i quali secondo la giurisprudenza amministrativa coinvolgono ogni atto idoneo ad incidere in senso lato sulla protezione dell'ambiente e del territorio”, p. 7. Dello stesso parere è AMENDOLA G., *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica*, op. cit., p. 7.

²² In questo senso AZZARITI G., *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, op. cit., pp. 4-5 e PALICI DI SUINI E., *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica*. Testo disponibile all'interno del sito istituzionale *Senato.it*, p. 2.

economica”, da preservare come bene in sé, per assicurare l’ecosistema alle attuali generazioni e a quelle future”.²³

Circa poi la “fondamentalità” del diritto dell’ambiente, locuzione con la quale si intende modificare l’articolo 9 della Carta (in questo senso vanno i d.d.l. nn. 82 e 212) vi è un ulteriore nodo da scogliere e riguarda la gerarchia dei valori costituzionali. Al di là dell’espressione stilistica, tutti i diritti fondamentali, qualificati o meno espressamente come tali, secondo il Giudice delle leggi, si trovano “in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri”.²⁴

In questo modo, dunque, le modifiche costituzionali non innoverebbero il testo costituzionale, lasciando nuovamente il “punto di equilibrio” al legislatore prima e alla Corte costituzionale poi.²⁵ La ragionevolezza e la proporzionalità continueranno ad essere i metri attraverso cui operare un adeguato bilanciamento, stante la mancanza di una priorità gerarchica di diritti e di valori all’interno della Carta costituzionale.

2.5. *Non solo ambiente*

²³ *Ibidem*. Sul punto cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2019 ma anche Corte cost. sent. nn. 198 del 2018, n. 164 del 2009 e n. 378 del 2007.

²⁴ Sul punto si vd. la sent. n. 85 del 2013 della Corte costituzionale.

²⁵ Così osserva acutamente AZZARITI G., *Appunto per l’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, op. cit., p. 8.

Un'altra differenza, oltre alla natura e all'oggetto della tutela, è riferibile alle innovazioni testuali che trascendono la sola tutela del diritto dell'ambiente e mirano ad inserire nuovi elementi: più nello specifico ci si riferisce all'introduzione del concetto di "sviluppo sostenibile" e di "tutela delle generazioni future".

Il disegno di legge presentato dal senatore Perilli mira a costituzionalizzare il principio dello sviluppo sostenibile,²⁶ anche con riferimento alla tutela delle generazioni future. Nella proposta si fa riferimento al principio dello sviluppo sostenibile, di cui si discorrerà ampiamente nelle pagine successive, e che per certi versi trascende la sola tutela dell'ambiente, e mira ad affermare un principio ed un valore utile per tutte le politiche pubbliche e al quale il legislatore, l'amministrazione e i giudici dovranno attenersi. Su questa specifica proposta c'è chi accoglie con favore tale innovatività e chi, contrariamente, identifica in tale terminologia un concetto ancora assai vago, foriero di confusione e di fraintendimenti.²⁷ Secondariamente, rispetto a tale proposta, va sottolineato il riferimento alla solidarietà intergenerazionale di cui si dirà più avanti.

²⁶ Anche il d.d.l. della senatrice L'Abbate statuisce che la Repubblica ha il compito di tutelare non solo l'ambiente ma anche di "promuove la sostenibilità ecologica, sociale ed economica.

²⁷ In senso favorevole si è espressa D'AMICO M., *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi* contra AZZARITI G., *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, op. cit.

2.6. Tirando le fila...

I disegni di legge presi sommariamente in considerazione, pur nella loro non uniformità, mostrano la finalità comune di modificare la Carta costituzionale con il preciso intento di rafforzare la tutela dell'ambiente all'interno del quadro giuridico. Quando ci si appresta a mettere mano alla Costituzione, però, la riflessione che deve essere condotta è se e in che misura tali modifiche rischino di alterare l'equilibrio costituzionale esistente, specie se ad essere modificata è proprio la parte relativa ai principi fondamentali. La costituzionalizzazione di un nuovo principio, o quanto meno la modifica della sua portata innovativa, non può che spingerci a riflettere sul quadro complessivo dei diversi diritti e valori costituzionali presenti, verificando se appunto una modifica di essi sia in grado di comprimere o di espanderne altri.²⁸

Questo ragionamento si connette direttamente con quanto affermato in premessa: il grado di innovatività delle proposte presentate e l'organicità dei contenuti delle modifiche. In buona sostanza si tratta di valutare nel concreto come le proposte di legge costituzionale siano in grado di cambiare lo stato attuale dell'ordinamento, evitando modifiche inutili o perché già presenti o perché ridondanti e dunque foriere di ulteriori e più aspri attriti con altri principi della Carta.

²⁸ Svolge giustamente questa riflessione PORENA D., *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente*, op. cit., p. 314.

Partendo, dunque, dalla fine è stato possibile far emergere subito le criticità del dibattito attuale e che attengono a diverse questioni. In primo luogo l'evoluzione giurisprudenziale, le modifiche costituzionali passate, il ruolo degli ordinamenti sovranazionali non rappresentano un sufficiente baluardo per la protezione dell'ambiente? Se la risposta è giudicata positiva qualsiasi modifica sarebbe inutile. Se, contrariamente, si sostiene la non adeguatezza dello stato dell'arte, il discorso passa quindi a valutare quali modifiche intraprendere. Proprio rispetto alle idee di modifiche tre sono i punti del dibattito: vi è uniformità nella nozione giuridica di ambiente, ossia è ben chiaro l'oggetto della tutela? Vi è poi una idea comune sulla natura della tutela? E ancora, il concetto di ambiente così come storicamente configuratosi è sufficiente a garantire l'adeguato bilanciamento con gli altri valori costituzionali o invece vi è la necessità di costituzionalizzare concetti quali lo sviluppo sostenibile e la tutela delle generazioni future per elidere sul nascere conflitti con altri diritti e altre politiche?

Tutti questi punti saranno presi singolarmente in considerazione nel corso del presente capitolo, prendendo una posizione su ciascuno di essi, per poi provare a formulare un bilancio sulle proposte esaminate e per chiarire al lettore la condizione di salute di un diritto sì nuovo ma che permea tutti gli altri.

3. L'oggetto della tutela: alla ricerca di una nozione unitaria di ambiente

Con molta probabilità in tutta la letteratura giuridica non c'è nozione più complessa e controversa di quella di ambiente. L'analisi giuridica della tutela ambientale pone immediatamente l'interrogativo su che cosa sia l'ambiente, se esso possa formare un oggetto concreto di tutela e se, in termini più generali, possa qualificarsi come materia autonoma e distinta dalle altre. La difficoltà definitoria pone, come vedremo, inoltre, non pochi problemi per l'attribuzione e la definizione delle competenze, legislative e amministrative, tra i livelli istituzionali di governo.²⁹

È assai arduo, infatti, dettare una nozione completa di ambiente e i pochi riferimenti, come detto, all'ambiente da parte della Costituzione non hanno permesso una comune impostazione sul punto. Il termine ambiente non solo risulta generico – letteralmente da un punto di vista etimologico sta a significare “tutto ciò che sta intorno” ma risulta essere anche ambiguo poiché “ci si deve chiarire se ci si riferisca all'ambiente cd. naturale, o all'ambiente cd. antropizzato, sul quale cioè sia intervenuto l'uomo: considerare e quindi tutelare solo il primo sarebbe inadeguato, in quanto ciò che ci circonda è anche l'esito continuo dell'opera, difficile nella sua stessa valutazione, dell'uomo”.³⁰

²⁹ Sul punto Cfr. GIOVAGNOLI R., *Problematiche giuridiche della protezione dell'ambiente*, in www.jusforyou.it.

³⁰ COSTANTINO F., *Ambiente [dir. cost.]*, in *Treccani.it*, 2014.

In più “la difficoltà incontrata nel dettare la definizione giuridica dell’ambiente in quanto bene giuridico è ascrivibile al fatto che esso è sintesi dinamica di fattori materiali (come le matrici ambientali, gli esseri viventi, le piante, i minerali, etc.) e immateriali (ad esempio le relazioni organiche e culturali tra i primi). Proprio questa dinamicità sembra rendere l’ambiente un bene ontologicamente inidoneo a essere definito una volta per tutte in una nozione formale”.³¹ Seppur, dunque, “i limiti della scienza giuridica e del linguaggio normativo, che risultano impotenti di fronte ad un concetto ontologicamente indeterminato in astratto e di per sé non riducibile in enunciati prescrittivi”.³²

Allo stesso tempo però, nonostante la scienza giuridica risulti inadeguata a descrivere nella sua completezza il bene giuridico ambiente, lo stesso bene è però preso in considerazione all’interno dell’ordinamento giuridico, che per il tramite di disposizioni tese alla sua tutela o alla sua valorizzazione ne indentificano l’oggetto che può essere più o meno difforme da quello ontologicamente dato.³³ Per tale ragione sembra utile una ricostruzione di tale nozione alla luce del dato positivo, del dibattito dottrinale e della giurisprudenza, per poi vedere se tale ricostruzione risulti rispondente sul piano ontologico a quello che non solo la scienza giuridica identifica come “ambiente”.

³¹ MICCICHE’ C., *L’ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali*, in *Il diritto dell’economia*, vol. 31, n. 95 del 2018), p. 6.

³² CECCHIETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 2-3.

³³ Sul punto cfr. su tutti COLASANTE P., *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *Federalismi.it*, n. 20 del 2020.

A testimonianza della difficoltà nel rinvenire una nozione giuridica del bene ambiente va sottolineato che né la legislazione nazionale né quella europea, come vedremo nei successivi paragrafi, ne danno una definizione univoca. Tale assenza ha generato una notevole incertezza sia sul piano dell'individuazione dell'oggetto concreto della tutela che su quello degli enti istituzionali all'uopo competenti. In questo modo la dottrina e la giurisprudenza hanno, nel corso degli anni, tentato di supplire a tale mancanza. All'interno della letteratura giuridica, per la ricostruzione del bene giuridico ambiente, è possibile suddividere due correnti di pensiero: da un lato, quella che asserisce l'impossibilità di una configurazione unitaria del bene, stante la sua molteplicità di componenti (teorie pluraliste); dall'altro invece c'è chi afferma la concreta possibilità di una autonoma rilevanza del bene ambiente, identificabile quindi come materia a sé stante (teorie moniste).³⁴

Le tesi che asseriscono l'impossibilità di ricondurre ad unità la materia giuridica ambiente prendono le mosse dal pensiero dell'illustre giurista Massimo Severo Giannini secondo il quale la "tutela dell'ambiente" era una funzione sostanzialmente "occulta e adespota", in quanto priva di specifici riferimenti normativi.³⁵ Lo stesso autore, tramite una puntale analisi del diritto positivo allora esistente, in un saggio successivo, declinava il significato di ambiente sotto tre molteplici aspetti: "1) l'ambiente a cui fanno

³⁴ Da ultimo si vd. CARAVITA B. – CASSETTI L. - MORRONE A. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 21.

³⁵ GIANNINI M.S., *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971.

riferimento la normativa e il movimento di idee relativi al paesaggio; 2) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua; 3) l'ambiente a cui si fa riferimento nella normativa e negli studi dell'urbanistica".³⁶ Nella prima accezione dominante è la finalità conservativa, ove l'ambiente viene in rilievo quale bene giuridico recante una diversità di posizioni giuridiche soggettive nelle quali l'uomo è il protagonista e la natura è una cosa. Nel secondo significato l'attenzione centrale è nelle attività potenzialmente dannose dell'uomo, dove la nozione di ambiente risulta più sfumata, diventando quasi immateriale e va ad identificare il compresso ella normativa riguardante la cura del rapporto tra l'uomo e le utilità sottese allo sfruttamento delle risorse ambientali. Infine, la terza accezione, ossia quella urbanistica, l'ambiente assurge a oggetto sul quale si esercita l'attività pianificatoria dei pubblici poteri.

Come giustamente sottolineato secondo tale impostazione, quindi, "Di qui, la differente natura che di volta in volta assume l'ambiente a seconda del significato che viene preso in considerazione: bene pubblico per il paesaggio; fatto giuridico nel caso dell'ambiente aggredito (e aggressore); attività amministrativa basata sulla pianificazione territoriale per l'ambiente in senso urbanistico".³⁷

Lo sviluppo e l'attenzione riservata all'ambiente sul piano internazionale e sovranazionale, per il tramite di una intensa attività

³⁶ GIANNINI M. S., «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. Trim. Dir. Pubblica*, 1973, p. 15 e ss.

³⁷ COLASANTE P., *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente*, op. cit., p. 127.

positiva, connessa alla sempre più emergente problematicità della questione ambientale, hanno posto le basi per un progressivo superamento delle tesi pluralistiche, andando alla ricerca di una ricomposizione unitaria del bene ambiente.³⁸ Queste tesi sono principalmente legate alla prospettiva di introdurre nell'ordinamento un diritto all'ambiente, inteso come diritto della personalità.³⁹ L'impostazione di questa dottrina trovava l'appoggio nell'emergente giurisprudenza sul punto. Infatti, prima la Corte di cassazione (nel coniare il diritto alla salubrità dell'ambiente, attraverso l'interpretazione sistematica degli articoli 2 e 32 della Costituzione)⁴⁰ e successivamente la Corte costituzionale (che in due, e a dire il vero isolate pronunce) hanno tentato di configurare, come vedremo meglio nel successivo paragrafo, l'ambiente quale diritto della persona e interesse della collettività, provando così così a ricomporre lo scollamento tra tutela oggettiva e quella soggettiva del bene.⁴¹ L'identificazione circa la natura del diritto e delle situazioni giuridiche ad esso sottese non hanno in ogni caso colmato la lacuna circa una definizione onnicomprensiva di ambiente, stante la perdurante assenza sul piano costituzionale e legislativo, interno e sovranazionale, di una organica disciplina in materia.

³⁸ Per l'analisi delle teorie c.d. moniste cfr. su tutti POSTIGLIONE A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985 e FRACCHIA F., *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2 del 2002.

³⁹ POSTIGLIONE A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, op. cit., p. 32 e ss.

⁴⁰ Sul punto Cfr. Cass., sez. UN., 6 ottobre 1979 n. 5172, in *Giur. It* che riconosce l'ambiente come nozione "oltre che unitaria, anche generale, comprensiva delle risorse naturali e culturali, veicolata nell'ordinamento italiano dal diritto comunitario".

⁴¹ Così le sentenze nn. 210 e 641 del 1987.

Recentemente in dottrina sono emerse due posizioni che tentano di dare una definizione di ambiente alla luce dei recenti mutamenti legislativi, giurisprudenziali e finanche sociali. Secondo la prima impostazione è possibile distinguere, da un lato, una accezione non giuridica qualificabile come ambiente in senso lato e che ricomprende “tutto l’habitat umano e l’equilibrio ecologico del pianeta e delle sue singole parti” e, dall’altro una qualificazione giuridica (ambiente in senso stretto), ossia “l’insieme dei profili attinenti all’habitat umano e all’equilibrio ecologico che, essendo assunti dall’ordinamento giuridico come meritevoli di particolare tutela, sono oggetto di specifiche competenze amministrative e situazioni giuridiche soggettive”.⁴² Seguendo tale impostazione, secondo cui la situazione giuridica soggettiva sottesa a tale bene è qualificabile più come dovere individuale che come diritto soggettivo, la delimitazione della nozione giuridica di ambiente è una questione del tutto riservata al diritto positivo e le criticità emergono laddove non è possibile attribuire un valor univoco alle prescrizioni normative.

Il secondo filone dottrinale, invece, assume la possibilità di definire in maniera univoca e unitaria l’ambiente solo se si ricorre all’esperienza di altre scienze. Solo accogliendo la prospettiva ecologica è possibile, infatti, ricorrere ad un significato unitario di ambiente che va inteso come equilibrio ecologico della biosfera che altro non è che l’insieme dei singoli ecosistemi di riferimento, questi ultimi intesi come insiemi nel quale esiste un autonomo e armonico equilibrio. Nel diritto dell’ambiente rientrano, quindi, tutte quelle

⁴² Così ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015.

discipline di settore che perseguono l'obiettivo prevalente di tutelare l'equilibrio ecologico e della biosfera.⁴³ Dunque, la dimensione giuridica dell'ambiente può assumere autonomo rilievo nella misura in cui l'oggetto della tutela viene individuato nell'insieme delle risorse naturali e nel loro equilibrio. Come è stato giustamente osservato il concetto di ambiente è “relazionale - trasversale a tutti gli altri principi e valori definiti nelle norme costituzionali [...]”.⁴⁴

Suddetto concetto poi presuppone almeno tre tipi di relazione: la prima afferisce al rapporto tra uomo e natura all'interno del quale possono evincersi due dimensioni quella antropocentrica e quella ecocentrica. La seconda relazione attiene alla dimensione “diacronica” e “dinamica” degli ecosistemi. La terza, infine, è la relazione che caratterizza i diversi ecosistemi, le diverse aree territoriali che possono essere considerate come parte di un tutto, la “biosfera” appunto, o prese in considerazione singolarmente. In sintesi: “La complessità di queste relazioni rende difficile ridurre la prospettiva giuridica negli schemi dei diritti e dei doveri. Si può parlare di un diritto all'ambiente, ma ci si trova di fronte ad uno schema che non trova facilmente l'oggetto della tutela giuridica, che la formula delle posizioni soggettive attive necessariamente richiede; né è sufficiente parlare – come è certamente preferibile – di doveri verso la natura, se non nei termini ampi del principio di solidarietà e responsabilità che investe una pluralità di rapporti e di esigenze che i vari settori del diritto affrontano in modo articolato”.⁴⁵

⁴³ CARAVITA B. – CASSETTI L. - MORRONE A. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pp. 30-32.

⁴⁴ Così GRASSI S., *Ambiente e Costituzione*, p. 8.

⁴⁵ *Ivi*, p. 9.

Il legislatore costituzionale del 2001, nel rimodulare come detto la potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni, ha affidato al primo una competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. In questo modo fa per la prima volta ingresso all'interno della Carta costituzionale il termine ambiente accompagnato dal termine ecosistema, mentre al terzo comma vi si include tra le materie di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali". Anche grazie alla spinta del legislatore costituzionale prima e del giudice delle leggi poi, il concetto giuridico di ambiente ha subito una svolta ermeneutica considerevole. Il problema che qui si pone è se interpretare i concetti di "ambiente" ed "ecosistema" come endiadi oppure ritenere che essi siano riferibili a due ambiti di competenza diversi. La Corte costituzionale, ancora di recente, (nell'interpretare l'apparente endiadi "ambiente" ed "ecosistema", prevista dall'art. 117 comma 2, lett. s), Cost.), ha operato una lettura giuridica "integrata", "aperta" alla scienza ecologica, nel senso che per "ambiente ed ecosistema deve intendersi quella parte di biosfera che riguarda l'intero territorio nazionale", in quanto "oggetto di tutela, come si evince dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi e così via".⁴⁶ Più di recente, nella sentenza n. 12 del 2009, la Corte ha affermato che il termine "ambiente" riguarderebbe "l'habitat degli

⁴⁶ Così la sentenza n. 378 del 2007.

esseri umani”, mentre il termine “ecosistema” la “conservazione della natura come valore in sé”. In questo quadro i due termini non andrebbero a configurare una endiadi ma bensì due elementi di protezione diversi.⁴⁷

Nelle pronunce dei giudici, quindi, risulterebbero due nozioni di ambiente: l’uno ascrivibile a quello di ambiente-ecosistema, attinente ad un profilo meramente naturalistico, all’interno del quale la componente protezionistica assume una natura preminente; la seconda nozione è direttamente riferibile a quella di ambiente-paesaggio, luogo all’interno del quale si sviluppa l’attività antropica e ove la componente della valorizzazione risulta preponderante.⁴⁸

Per concludere “La consapevolezza che l’ambiente non è un aspetto specifico ma un modo di essere di tutti gli altri potrebbe determinare in un lontano futuro l’esaurimento di questa disciplina come studio di un settore specifico del diritto, perché lo studio dell’ambiente diventerà semplicemente lo studio sull’evoluzione dei sistemi

⁴⁷ Sul punto si vd. ZANINI S., *La tutela dell’ecosistema, tra scienza e diritto*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2019. Il Consiglio di Stato, con la decisione n. 9 del 14 dicembre 2001, ha avuto modo di esprimersi sulla nozione di paesaggio-ambiente. L’articolo 117, secondo comma, lettera s), secondo anche il giudice amministrativo, conteneva due diverse nozioni di “ambiente “ambiente/paesaggio”, inteso come “ambito territoriale in cui si svolge la vita dell’uomo e si sviluppa la persona umana”, e “ambiente/ecosistema”, che riguarderebbe il profilo più strettamente naturalistico relativo alla conservazione e all’integrità delle matrici ambientali. Secondo l’A. “Tali interpretazioni lasciano molto perplessi, soprattutto alla luce della moderna scienza ecologica, che induce, come vedremo, a riconoscere la necessità di interpretare la dicitura costituzionale “tutela dell’ecosistema” come comprensiva dell’elemento uomo”, p. 454.

⁴⁸ Sulla nozione di paesaggio si vd. su tutti PREDIERI A., *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Giuffrè, Milano 1981, p. 508 e ss.

sociali, economici e quindi giuridici”,⁴⁹ facendo tornare così attuale l’intuizione di Massimo Severo Giannini.

4. La natura della tutela: ricostruzione dell’interesse e del diritto dell’ambiente in Italia

Come è noto il valore all’ambiente non può dirsi nuovo ma piuttosto è recente la sua rilevanza giuridica.⁵⁰ Come sottolineava un illustre autore, tale rilevanza si è imposta nel momento in cui si è rotto l’equilibrio tra “fattore creativo” e “fattore distruttivo” dell’attività umana, essendo quest’ultimo oggi preponderante.⁵¹ Dato sommariamente conto del dibattito circa la ricostruzione della nozione giuridica del termine “ambiente”, che non pochi ostacoli ha creato alla materializzazione e alla positivizzazione di tale interesse,⁵² va primariamente ribadito che, a differenza di altri ordinamenti, all’interno della nostra Costituzione non si rinvencono disposizioni specifiche riguardanti la protezione dell’ambiente.⁵³ Solo con la legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, che tra le

⁴⁹ ROSSI G., *L’evoluzione del diritto dell’ambiente*, in *Rivista quadrimestrale del diritto dell’ambiente*, n. 2 del 2015, p. 7.

⁵⁰ Le specificità del diritto ambientale sono ben sottolineate da ROSSI G., *Diritto dell’ambiente*, op. cit., 3-10.

⁵¹ Così GIANNINI M. S., *Difesa dell’ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, op. cit., 1125.

⁵² Come detto il dibattito sulla configurazione unitaria o meno del bene giuridico ambiente è stato progressivamente superato dalla giurisprudenza, dalla normativa e dall’organizzazione amministrativa che hanno inteso ridurre ad unità tale concetto approdando, dunque, a un significato autonomo e unitario di ambiente quale equilibrio ecologico della biosfera e degli ecosistemi di riferimento.

⁵³ Nel mondo 149 costituzioni su 193 includono disposizioni sulla protezione dell’ambiente.

varie misure ha riconfigurato la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, la locuzione “tutela dell’ambiente” ha fatto il suo ingresso all’interno della Carta costituzionale, assegnando siffatta competenza alla legislazione esclusiva dello Stato.

Tale “vuoto costituzionale” non ha comunque impedito (per il tramite degli scritti della dottrina e delle pronunce dei giudici) la materializzazione dell’interesse giuridico ad un ambiente salubre, che è emerso dal rapporto e dal confronto con altri interessi, questi ultimi invece costituzionalmente garantiti. Così, infatti, le prime forme di tutela ambientale a livello comunitario e nazionale sono scaturite dalla valorizzazione di altri diritti quali, per citare il nostro ordinamento, la tutela del paesaggio (articolo 9 Cost.)⁵⁴ e la tutela della salute (articolo 32 Cost.). Numerose pronunce giurisprudenziali hanno così tentato di configurare gli interessi squisitamente ambientali come una componente ora della tutela della salute, ora come protezione del paesaggio.⁵⁵ Il continuo e lungo dialogo tra le corti europee e nazionali, favorito da una timida apertura della legislazione sui temi di interesse ambientale, hanno portato questi ultimi ad essere configurati come autonomi sul piano della rilevanza giuridica. Emblematiche sul punto sono le sentenze nn. 167 e 210 del 1987 della Corte costituzionale che hanno inteso annoverare il diritto dell’ambiente quale diritto della persona e

⁵⁴ Sul punto cfr. CECCHIETTI M., *Art. 9*, in BIFULCO R. – CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Wolters Kluwer-UTET Giuridica, Milano, 2006, spec. p. 232.

⁵⁵ Sul punto si segnala la sentenza della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, del 6 ottobre 1979, n. 5172 che, prendendo come riferimento l’articolo 32 della costituzione, ha statuito l’esistenza di uno specifico diritto alla salubrità dell’ambiente. Anche a livello comunitario l’interesse ambientale è stato configurato a partire dai profili squisitamente afferenti alla tutela della salute (cfr. su tutti la sentenza *Cassis De Dijon* della Corte di giustizia, 20 febbraio 1979, causa C-120/78).

interesse della collettività⁵⁶ e quale interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto non derogabile da altre discipline di settore.⁵⁷ Il percorso giurisprudenziale è culminato nell'affermazione dell'ambiente quale valore primario (sent. n. 641 del 1987); valore che, per il Giudice delle leggi, in relazione alla libertà di iniziativa economica e al diritto di proprietà (art. 41 e art. 42 Cost.) è configurabile come limite da rispettare.⁵⁸ In questo quadro, dunque, la responsabilità ambientale è andata ad arricchire il concetto di utilità e di funzione sociale.⁵⁹

La specifica rilevanza della materia ambientale ha così comportato la creazione di centri istituzionali, autonomi e slegati da altri, deputati alla cura concreta di siffatti interessi. L'istituzione del Ministero dell'ambiente, avvenuta con la legge 8 luglio 1986, n. 349, ha dato luogo ad un organico riassetto delle funzioni in materia ambientale per il tramite di un contenuto omogeneo di competenze amministrative e di situazioni giuridiche tutelabili.⁶⁰

Se, dunque, inizialmente la tutela degli interessi ambientali è stata indissolubilmente legata alla tutela della salute umana e del paesaggio, l'organizzazione delle funzioni amministrative si è progressivamente distinta sul piano istituzionale dal mondo della

⁵⁶ La Corte costituzionale con le sentt. nn. 88/1979 e 184/1986 aveva precedentemente affermato che l'articolo 32 si configura non solo come interesse della collettività ma anche come diritto fondamentale dell'individuo.

⁵⁷ Sull'incomprimibilità del diritto ambientale ad opera delle altre discipline di settore si vd. la sent. n. 378 del 2007 della Corte costituzionale.

⁵⁸ Sul punto si vd. MADDALENA P., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3 del 2010.

⁵⁹ In relazione al concetto di "utilità sociale" Cfr. su tutti LUCIANI M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983.

⁶⁰ Sul punto cfr. l'opera monografica di ESPOSITO G. M., *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, Torino, Giappichelli, 2008.

“sanità” e da quello della “cultura”; purtuttavia sono generalmente riconosciute le forti interconnessioni tra la salute dell’uomo come interesse della collettività e le condizioni ambientali in cui l’individuo sviluppa la sua personalità (articolo 2 Cost.) in un rapporto di stretta convergenza tra i due interessi.⁶¹

Con l’affrancarsi, però, della materia ambientale, sotto il profilo giuridico e organizzativo, il problema che l’ordinamento ha dovuto affrontare è stato quello dell’integrazione delle politiche strettamente ambientali all’interno di altre politiche settoriali.⁶² La stessa Corte costituzionale, nel corso della sua lunga giurisprudenza, ha più volte chiarito come la tutela giuridica del bene ambiente non sia configurabile “come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”.⁶³ Per tale ragione la materia ambientale viene a configurarsi come un bene costituzionalmente protetto che trasversalmente può incidere su altre materie e sulle sfere di competenza di altri soggetti istituzionali e ai fini di una sua tutela piena ed omogenea è allo Stato che spetta un intervento sull’intero territorio.⁶⁴

⁶¹ Sulle caratteristiche specifiche del diritto ambientale Cfr. ROSSI G., *L’ambiente e il diritto*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, n. 0 del 2010.

⁶² Sulle diverse fasi del diritto ambientale si vd. ROSSI G., *L’evoluzione del diritto dell’ambiente*, op. cit.

⁶³ Così la sent. n. 407 del 2002.

⁶⁴ Si vd. le sent. nn. 407 del 2002, 66 del 2018, 218 e 212 del 2017, 210 del 2016.

5. L'emersione dell'interesse ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea

Più in generale il tema sulla responsabilità ambientale nasce e si sviluppa durante gli anni Settanta nel diritto europeo. Da quel momento l'allora Comunità europea prima e l'attuale Unione europea dopo non solo ha progressivamente incluso la politica ambientale tra i propri compiti ma ha altresì adottato una serie di norme al fine di invertere l'obiettivo interdisciplinare dello sviluppo sostenibile.⁶⁵ Così l'Unione Europea ha assunto il ruolo di "motore trainante di tutta la produzione normativa italiana rivolta alla tutela degli interessi connessi con la tutela dell'ambiente".⁶⁶

Con l'impulso dato dalle Nazioni Unite nel 1972 con la Dichiarazione di Stoccolma,⁶⁷ il Consiglio europeo di Parigi nello stesso anno, sulla base della prima comunicazione della Commissione al Consiglio in materia di ambiente del 22 luglio 1971,⁶⁸ disquisì sull'opportunità di porre in essere una politica comune in campo ambientale pur senza una esplicita previsione all'interno dei Trattati istitutivi. Bisognerà aspettare l'Atto unico europeo nel 1987 affinché si addivenisse ad una prima base giuridica per una politica ambientale comune che, attraverso la successiva

⁶⁵ ANTONIOLI M., *La sostenibilità dello sviluppo tra principi del diritto, proceduralizzazione, eticità e crescita economica*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2017.

⁶⁶ Così CECCHETTI M., *La dimensione europea delle politiche ambientali: un "acquis" solo apparentemente scontato*, in *federalismi.it*, n. 16 del 2012, 2.

⁶⁷ Dichiarazione delle Nazioni Unite alla Conferenza su "L'Ambiente Umano" tenutasi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972.

⁶⁸ Fu questa la prima sede ove si discusse di introdurre una politica ambientale comune anche in assenza di una esplicita previsione nei Trattati.

revisione dei Trattati, ha via via preso maggior corpo ed organicità. Così, infatti, il Trattato di Maastricht prima nel 1992 ha reso l'ambiente una politica ufficiale dell'Unione, e il Trattato di Amsterdam poi nel 1997 ha statuito il principio di integrazione teso appunto ad integrare le esigenze ambientali con le diverse politiche settoriali per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile.⁶⁹

L'attuale diritto primario dell'Unione europea afferma oggi che “L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico”. In questo quadro, dunque, le finalità dell'istituzione sovranazionale mirano a identificare nella sostenibilità ambientale il parametro principe per giudicare le politiche di sviluppo nello spazio giuridico europeo. A completare e a confermare quanto appena espresso, l'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, rubricato “tutela dell'ambiente”, asserisce che “un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”.⁷⁰ L'integrazione delle politiche in questo quadro fornisce alla materia

⁶⁹ Per una analisi esaustiva del “cammino” europeo della tutela ambientale si vd.

KRAMER L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffré, Milano, 2002 e PORCHIA O., *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2006, p. 17 ss.

⁷⁰ Per uno sguardo d'insieme Cfr. GIUFFRIDA R. – AMABILI F. (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2018.

ambientale quel grado di parametro e di primazia, a monte e a valle, delle diverse politiche settoriali.⁷¹

Il diritto ambientale, guardando dalla prospettiva europea e nazionale, sembra così strutturarsi su due diversi livelli: da un lato, troviamo le politiche tese alla tutela ambientale in senso stretto; dall'altro, gli interessi ambientali quali limiti e opportunità rispetto all'azione di altre politiche. La lettura dei Trattati, rispetto all'evoluzione diacronica e *de jure condito*, forniscono l'inequivocabile interpretazione che lo sviluppo economico incontra il limite nel valore ad un ambiente salubre che è preminente. Così l'ambiente quale concetto giuridico, in quanto interesse dotato di una sua specifica tutela e di autonomi centri di imputazione, nella sua concreta materializzazione è entrato in conflitto con altri interessi tra i quali quelli attinenti alle attività produttive. Come si mostrerà all'interno di queste pagine, a provare a ricomporre le diverse polarità un ruolo significativo è stato individuato nel concetto di "sviluppo sostenibile". Tale dinamica oppositiva tende a mutare in una interdipendenza e convergenza verso un unico obiettivo che è quello di una migliore qualità della vita per le generazioni presenti e per quelle future.⁷²

6. Un breve sguardo ai principi in materia ambientale

⁷¹ Sul punto si vd. più in generale GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit.

⁷² FRACCHIA F., *Sviluppo sostenibile e diritto delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 0 del 2010, p. 13 e ss.

Ai fini della nostra indagine, utile per una valutazione circa la necessità di una espressa previsione della tutela ambientale nella costituzione, è un rapido accenno ai principi che informano tale materia. Tra i disegni di legge costituzionale presentati nel corso della presente legislatura, l'A.S. 212 mira a costituzionalizzare i principi di "precauzione, azione preventiva, responsabilità e correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente". Tale progetto di legge costituzionale punta, in buona sostanza, a dare copertura costituzionale all'articolo 3-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006. L'articolo in esame, rubricato "principio dell'azione ambientale" prevede, infatti, che "La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale".⁷³

Questi principi, tutti di origine europea, informano tanto le attività dei pubblici poteri, quanto le azioni messe in campo dagli attori

⁷³L'articolo è stato inserito dal decreto legislativo 6 gennaio 2008, n. 4 che, andando a novellare il TUA ha disposto altresì all'articolo 3-bis che "I principi posti dal presente articolo e dagli articoli seguenti costituiscono i principi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto del Trattato dell'Unione europea. 2. I principi previsti dalla presente Parte Prima costituiscono regole generali della materia ambientale nell'adozione degli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento e nell'emanazione dei provvedimenti di natura contingibile ed urgente".

privati.⁷⁴ Lasciando momentaneamente sullo sfondo l'analisi dei principi di precauzione e di azione preventiva (che saranno trattati in seguito) e che generalmente intervengono *ex ante* per una adeguata tutela ambientale, il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e il principio "chi inquina paga" vengono in rilievo nel momento in cui sorge la necessità di intervenire *ex post* per correggere i danni causati all'ambiente e per ripristinare, laddove possibile, lo *status quo ante*. Si mira così ad intervenire primariamente sulla fonte dei danni riscontrati per poi addebitare i costi degli interventi di ripristino ambientale e del risarcimento dei danni sui soggetti responsabili degli eventi dannosi.

I principi anzidetti, che si inquadrano in un contesto primariamente riparatorio/sanzionatorio delle condotte poste in essere, hanno però anche una valenza preventiva. I principi in questione, infatti, provano a porre l'accento sul fatto che il consumo delle risorse ambientali e l'inquinamento hanno dei costi che l'ordinamento scarica sui soggetti responsabili e per tale ragione questi ultimi devono porre in essere concotte preventive per la tutela dell'ambiente, pena un ingente danno economico.⁷⁵

7. L'ambiente e gli altri diritti

⁷⁴ Sul punto Cfr. ROTA R., *Brevi note sui "nuovi" principi generali di tutela ambientale*, in *Astrid rassegna*, 2009.

⁷⁵ Si vd. CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007.

Il quadro normativo nazionale ed europeo sommariamente descritto pone, come è stato giustamente sottolineato, “un interrogativo in merito alla perdurante validità del paradigma al quale solitamente si riconduce la questione ambientale: quello del dilemma fra l’impresa e l’ambiente, fra la libertà di iniziativa economica e l’ecologia”.⁷⁶ La storia economica e giuridica può essere letta, infatti, sotto questo paradigma e che in relazione ad alcune fasi ha visto l’emergere e il primeggiare ora del valore dell’impresa, ora di quello ambientale.

Alle esigenze imposte dall’economia e dal mercato del lavoro negli anni Settanta del XX secolo, che hanno comportato una primazia degli interessi economici su quelli squisitamente ambientali, si è fatta strada la necessità (sul piano legislativo e giurisprudenziale), con l’emergere e la spinta di una più stringente coscienza ambientale, di bilanciare tali valori verso una maggiore responsabilizzazione delle attività produttive nel rispetto della tutela ambientale. Tale linea evolutiva ha poi subito un drastico ridimensionamento alla luce della recente crisi economica, che ha imposto una rivalutazione degli interessi in gioco, alterando l’equilibrio così costituito e andando a salvaguardare le esigenze economiche piuttosto che quelle ambientali. Tale rottura è simbolicamente incarnata nella pronuncia della Corte costituzionale sul caso Ilva che, pur non avendo posto in termini gerarchici il rapporto tra impresa e ambiente, in relazione al caso di specie ha portato ad un bilanciamento “diretto ad una maggiore considerazione delle esigenze, quanto mai drammatiche,

⁷⁶ RAZZANO G., *La sfida della responsabilità ambientale nel sistema costituzionale alla luce dell’enciclica Laudato si*, in *Federalismi.it*, n. 11 del 2017, p. 12.

occupazionali ed economiche, in relazione ad un modello di sviluppo sostenibile”.⁷⁷

Se ad oggi, dunque, il fondamento costituzionale del diritto ambientale appare non contestabile, assai problematica risulta la strutturazione di un perimetro entro il quale definire l’ambiente nella sua dimensione giuridica specie nel momento in cui tale dimensione risulti in contrasto o non limpidamente sovrapponibile rispetto ad altri valori costituzionali. Questa è la principale ragione per cui, in assenza di una chiara definizione del legislatore, è stata la giurisprudenza, in particolar modo quella costituzionale, a provare ad operare un bilanciamento tra valori confliggenti e a riempire di contenuto una nozione, quella di ambiente, che ha scontato (e sconta tutt’ora) la sua indeterminatezza. Così, dunque, la Corte costituzionale ha operato un bilanciamento tra diversi valori “primari” e in particolar modo tra la tutela dell’ambiente e il diritto al lavoro e alla libertà di iniziativa economica con una giurisprudenza non sempre lineare. Tale bilanciamento ha offerto al Giudice delle leggi l’occasione di giungere ad un equilibrio tra un nuovo diritto, quello ambientale, e i diritti di prima generazione espressamente sanciti all’interno della Carta costituzionale.⁷⁸ Nonostante l’assolutezza attribuita al bene giuridico ambiente,⁷⁹ dunque, che in astratto escluderebbe ogni bilanciamento, le successive sentenze della Corte costituzionale hanno inteso postulare

⁷⁷ DI FRANCESCO TORREGROSSA M., *Il valore ambientale nel bilanciamento costituzionale e gli interessi sensibili nella nuova conferenza di servizi*, in *Nomos*, 3 del 2016, p. 9. La sentenza a cui si fa riferimento è n. 85 del 2013 in precedenza già citata.

⁷⁸ Sul punto CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano Giuffrè, 2000.

⁷⁹Cfr. Sent. n. 642 del 1987 della Corte costituzionale.

una comparazione di tale valore con altri contenuti all'interno della Carta fondamentale.⁸⁰

Una delle prime sentenze della Corte costituzionale inerenti al rapporto tra ambiente e sviluppo economico è la n. 127 del 1990 all'interno della quale si stabilisce che pur tenendo in debita considerazione le esigenze competitive delle imprese occorre rispettare “in modo rigoroso il principio fondamentale della tutela della salute umana e dell'ambiente”, e, dunque, “il limite massimo di emissione inquinante, tenuto conto dei criteri sopra accennati, non potrà mai superare quello ultimo assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive: tutela affidata al principio fondamentale di cui all'art. 32 della Costituzione, cui lo stesso art. 41, secondo comma, si richiama. Ne deriva che il limite del costo eccessivo viene in causa soltanto quando quel limite ultimo sia stato rispettato: nel senso, cioè, che l'autorità non potrebbe imporre nuove tecnologie disponibili, capaci di ridurre ulteriormente il livello d'inquinamento, se queste risultino eccessivamente costose per la categoria cui l'impresa appartiene. Tuttavia, poiché le autorità devono tenere conto dell'evoluzione sia della situazione ambientale che della migliore tecnologia disponibile (art. 11), l'art. 13 prevede che all'onere economico si abbia riguardo soltanto ai fini delle prescrizioni sui tempi e modi di adeguamento”. Tale bilanciamento va, dunque, operato preliminarmente rispetto al caso concreto e sul piano amministrativo. In una successiva pronuncia, la n. 250 del

⁸⁰ DI FRANCESCO TORREGROSSA M., *Il valore ambientale nel bilanciamento costituzionale e gli interessi sensibili*, op. cit.

2009, si precisa infatti che “del resto, l’esigenza di tutelare l’affidamento dell’impresa circa la stabilità delle condizioni fissate dall’autorizzazione è certamente recessiva a fronte di un’eventuale compromissione, se del caso indotta dal mutamento della situazione ambientale, del limite «assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell’ambiente in cui l’uomo vive» (sentenza n. 127 del 1990). Essa, inoltre, non può prevalere sul perseguimento di una più efficace tutela di tali superiori valori, ove la tecnologia offra soluzioni i cui costi non siano sproporzionati rispetto al vantaggio ottenibile: un certo grado di flessibilità del regime di esercizio dell’impianto, orientato verso tale direzione, è dunque connaturato alla particolare rilevanza costituzionale del bene giuridico che, diversamente, ne potrebbe venire offeso, nonché alla natura inevitabilmente, e spesso imprevedibilmente, mutevole del contesto ambientale di riferimento”.

Come affermato in apertura la questione relativa al bilanciamento tra ambiente e impresa soffre ancora di un mancato equilibrio in relazione alle esigenze socioeconomiche di contesto. La dimostrazione evidente di quanto appena espresso risiede nella sent. n. 85 del 2013 in cui la Corte costituzionale, sul caso ILVA, ha riaffermato la propria giurisprudenza in merito ai criteri del bilanciamento secondo cui “tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione 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. [...] 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”. Tale integrazione reciproca, nel caso di specie, porta ad una valorizzazione delle esigenze economiche ed occupazionali in relazione ad un modello di sviluppo sostenibile.⁸¹

Da quanto detto emergono due punti fondamentali: i criteri volti ad operar siffatto bilanciamento e il rapporto tra tutela dell’ambiente, imprese e conoscenze tecnico-scientifiche. In relazione al primo aspetto, la sent. n. 85 del 2013 offre a chiare lettere i criteri mediante i quali operare il bilanciamento di valori costituzionali confliggenti

⁸¹Sul punto si vd. MORELLI A., *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, n. 1 del 2013.

tra loro e che sono: la necessità, secondo cui è possibile la limitazione di un diritto o di un interesse costituzionalmente garantito solo in presenza di un altro valore che l'ordinamento pone sullo stesso piano; tale limitazione deve essere poi sufficiente o, più precisamente, la sua limitazione in rapporto ad un altro valore non ne può comunque intaccare il nucleo essenziale; la proporzionalità, secondo cui la compressione di un diritto o valore deve essere proporzionato al caso concreto secondo un principio di ragionevolezza.⁸²

In relazione al secondo aspetto per dirla con parole già usate “dalla giurisprudenza della Corte risulta quindi essenziale, nella soluzione dei problemi ambientali, il rapporto tra le esigenze delle iniziative economiche e le conoscenze tecnico-scientifiche che permettono di individuare i limiti che tali attività debbono rispettare: è il tema centrale delle migliori tecnologie disponibili e dei limiti entro i quali tali migliori tecnologie disponibili possono essere imposte alle imprese. Viene qui in gioco il tema del rapporto fra i limiti posti dal diritto e il confronto con le conoscenze scientifiche; vengono in gioco la dinamicità e temporaneità delle soluzioni (con autorizzazioni che sono sempre a tempo determinato), la loro revisionabilità con l'esigenza di attivare monitoraggi e organismi tecnici scientifici in grado di effettuarli, ma anche di garantire la disponibilità di un flusso costante e corretto di dati cui fare riferimento. Si tratta di utilizzare i principi di razionalità e di proporzionalità e la Corte costituzionale, nello stabilire la necessità

⁸²Cfr. MORRONE A., *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2014.

di rispettare questi principi, si collega anche alla giurisprudenza della Corte Suprema americana che riconosce come nel fissare i valori limite di emissione, le Autorità debbano bilanciare le esigenze di tutela dell'ambiente con quelle economiche (Michigan, v. EPA, 29 giugno 2015)".⁸³

Da questo difficile intreccio emerge, quindi, la necessità di trovare e valorizzare il legame tra ambiente, lavoro e iniziativa economica che solo il concetto di sviluppo sostenibile è, ad avviso di chi scrive, in grado di spiegare e sintetizzare.⁸⁴

8. Sviluppo sostenibile, ambiente e generazioni future

Una distinta attenzione merita il principio dello sviluppo sostenibile, espressamente positivizzato oggi giorno all'interno dell'articolo 3-*quater* del decreto legislativo n. 152 del 2006.⁸⁵ L'idea che lo sviluppo socio-economico debba essere orientato al rispetto dell'ambiente circostante, nell'ottica di tutelare non solo le

⁸³ GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, op. cit.

⁸⁴ D'ALOIA A., voce *Generazioni future (Diritto costituzionale)*, in ED, IX, Roma, 2016, p. 349 e ss.

⁸⁵ L'art. 3-*quater*, così come modificato dal decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, prevede che "ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future". Ai sensi del comma 2, "anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello 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".

generazioni presenti ma anche quelle future, rappresenta l'architrave sulla quale si fondano le principali teorie volte alla protezione dell'ambiente; protezione che assume così il carattere della doverosità per la salvaguardia della specie umana.⁸⁶ Il concetto in esame, però, sconta una problematica di fondo ineludibile, forse ancora più accentuata rispetto a quella del termine "ambiente", in quanto il suo significato risulta essere vago e spesso non giustiziabile.⁸⁷

La prima vera e propria configurazione del concetto di sviluppo sostenibile è datata 1987, anno in cui la c.d. Commissione Brundtland, nel licenziare il Report dal titolo *Our Common Future*, lo definiva come quello sviluppo in grado di soddisfare le esigenze del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni.⁸⁸ Da quel momento in poi numerose carte programmatiche, trattati e leggi, in ambito internazionale e sovranazionale, hanno fatto proprio tale concetto nell'ottica di indicare la via ad uno sviluppo armonioso ed equilibrato nel rispetto dell'ambiente circostante.

Come affermato in apertura, se si accoglie la nozione di ambiente quale situazione giuridica oggettiva configurabile nella doverosità e

⁸⁶ FRACCHIA F., *Sviluppo sostenibile e diritto delle generazioni future*, op. cit., pp. 3-4.

⁸⁷ Sul concetto di responsabilità intergenerazionale Cfr. su tutti BIFULCO R. – D'ALOIA A. (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008.

⁸⁸ *La World Commission on Environment and Development* (WCED), o meglio nota come la Commissione Brundtland dal nome del Primo Ministro norvegese che assunse la carica di Presidente, fu istituita dalle Nazioni Unite nel 1983 e fu composta dai rappresentanti di ventuno paesi.

nella responsabilità sociale, il cui riferimento è all'articolo 2 della Costituzione, lo sviluppo sostenibile concretizza e lega tale doverosità con lo sviluppo della persona umana, articolo 3 della Cost., nell'ottica di proteggere non solo le generazioni presenti ma anche quelle future, mettendole al riparo da una estinzione della specie. L'ambiente, dunque, e il suo diritto sono così una parte ma non il tutto del concetto di sviluppo sostenibile che, come detto, postula l'esigenza della sopravvivenza dell'essere umano su questo pianeta.⁸⁹

La tutela dell'ambiente, declinata secondo il principio dello sviluppo sostenibile, assume in questo modo una accezione dinamica tesa non solo alla protezione (statica) del bene ambiente ma anche ad una valorizzazione (dinamica) del bene e del suo sfruttamento, in modo da preservare le generazioni presenti e quelle future. Proprio il concetto di generazioni future è intimamente legato a quello dello sviluppo sostenibile. Categoria la prima che ha infatti interrogato i costituzionalisti con l'emergere di questo principio.⁹⁰

⁸⁹ Sul punto Cfr. FRACCHIA F., *La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale scientifica, Napoli, 2010.

⁹⁰ BIFULCO R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2008, spec. p. 108 e ss e da ultimo MICCICHE' C., *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

9. L'individuazione dei livelli di governo. Studio sulla *governance* ambientale

Uno degli aspetti che coinvolge il diritto dell'ambiente e la sua tutela è il suo sistema di governo, o per meglio dire (seguendo i tempi moderni) il sistema di *governance*, ossia di quella rete di attori pubblici e non che sovrintendono al sistema organizzativo e istituzionale per la gestione di quella data materia. Proprio sul sistema di governo sotteso alla tutela dell'ambiente si concentra una delle difficoltà più evidenti: il problema ambientale è per sua natura globale e andrebbe affrontato a livello più possibile sovranazionale ma, al tempo stesso, singole politiche settoriali non possono che essere decise su una scala locale.⁹¹

La spinta principale nel sistema delle politiche ambientali è stata data, come sommariamente descritto, della comunità internazionale che attraverso le dichiarazioni di principio, le norme di diritto internazionale di formazione consuetudinaria e i trattati hanno creato un sistema di regole che hanno avuto un notevole impatto all'interno degli ordinamenti nazionali. Allo stesso modo l'Unione europea (sul punto cfr. paragrafo 5) è stata il motore trainante delle politiche ambientali, assumendo su di sé una competenza via via sempre più consistente per la tutela dell'ambiente, con l'obiettivo di fornire un quadro unitario e coerente.

⁹¹ Sul punto si vd. MANGIAMELI S., *L'«ambiente» nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all'assetto di un difficile modello)*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Giornate teramane sull'ambiente*, Giuffrè, Milano 1998.

Quello che però interessa ai fini della nostra indagine è delineare il sistema di governo delle politiche ambientali nell'ordinamento italiano. Gli elementi tipici della questione ambientale, vale a dire l'extraterritorialità, l'alto tasso di conflittualità degli interessi in gioco e una elevata complessità tecnico-scientifica della materia di volta in volta trattata (tutti elementi che si tratteranno nel capitolo 2 di questa trattazione) presuppongono, infatti, apparati amministrativi in grado di rispondere prontamente alle sfide del momento. Per questa ragione la diversa distribuzione delle competenze per la tutela dell'ambiente, tra gli altrettanti diversi livelli di governo, nasce dall'esigenza, da un lato, di avvicinare e declinare la questione ambientale in ambito più vicino al cittadino, attribuendo competenze e responsabilità ai governi locali e, dall'altro, assicurare un coordinamento verso il centro per offrire risposte comuni e coerenti. È, dunque, il principio di sussidiarietà, quale fisarmonica del potere, a guidare le scelte del legislatore e dei giudici nel delineare il campo di competenza di ciascun livello di governo.⁹²

Come più volte detto la parola ambiente ha trovato esplicito riferimento all'interno della Costituzione con la legge Cost. n. 3 del 2001, la quale ha introdotto la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali fra le competenze legislative esclusive dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. s)), mentre ha affidato alla competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni la materia della

⁹² Sul punto si vd. FONDERICO F., voce *Ambiente (tutela dell')*. *Diritto amministrativo*, in *Enc. giur.*, 2007.

valorizzazione dei beni culturali e ambientali (art. 117, terzo comma, Cost.).

L'espressa previsione costituzionale della tutela dell'ambiente se, da un lato, ha fornito un incisivo impulso per una più sinergica politica ambientale in ambito nazionale ha, al tempo stesso, creato numerose problematiche interpretative circa la sede competente per l'attuazione delle politiche pubbliche in questo campo. Così la Corte costituzionale è stata chiamata in causa per svolgere una minuziosa opera di ritaglio delle competenze tra Stato e Regioni in presenza di una normativa settoriale e frastagliata. Opera che, anche con la modifica costituzionale del 2001, non può dirsi certo conclusa, in quanto manca una reale distinzione tra le competenze statali e quelle regionali.

Questa mancata distinzione riflette la complessità della materia trattata e la sua linea evolutiva, caratterizzata da una elevata stratificazione normativa e dalla dispersione dei centri decisionali sia in senso verticale (come appunto visto per le iniziative nel campo sovranazionale) e sia dal punto di vista orizzontale. Sotto quest'ultimo versante, infatti, fino all'istituzione del Ministero per l'ambiente, le diverse e settoriali competenze in materia ambientale erano suddivise tra più ministeri.⁹³ La legge 8 luglio del 1986, n. 349, istitutiva appunto del nuovo Ministero, aveva l'ardita ambizione di concentrare in un'unica struttura ministeriale tutte le competenze

⁹³ FERRARA A., *Le competenze dell'amministrazione statale*, in CARAVITA B. – CASSETTI L. - MORRONE A. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 99 e ss.

riguardanti l'ambiente. All'articolo 1, comma 2, infatti, si legge che: "È compito del Ministero assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento".

Analizzando nel dettaglio la legge istitutiva del nuovo Dicastero è possibile evincere che le competenze del Ministero dell'ambiente erano perlopiù ripartite con altri ministeri e le attribuzioni, dunque, amministrative per il loro esercizio attivo erano da esercitare mediante concerti o intese con altri soggetti istituzionali. In buona sostanza può dirsi che rispetto alle ampie finalità generali affidate alla nuova struttura, le competenze normative da esercitare autonomamente erano assai scarse.

Nel corso degli anni si registrarono due tendenze opposte: da un lato le diverse riforme amministrative (Cassese e Bassanini su tutte)⁹⁴ provarono a trasferire numerose e ulteriori competenze in capo al ministero dell'Ambiente, al fine di una più organica e incisiva azione, ma al tempo stesso, la devoluzione di funzioni amministrative prima e legislative poi in capo agli enti territoriali (iniziate dagli anni Settanta) registrarono al tempo stesso il deflusso delle competenze dal centro alla periferia.

⁹⁴ Ci si riferisce alle leggi delega del 23 ottobre 1992, n. 421 e del 15 marzo 1997, n. 59 e ai conseguenti decreti legislativi.

Il codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006) ha successivamente codificato i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo come principi afferenti alla tutela dell'ambiente. Nonostante, quindi, la riforma costituzionale n. 3 del 2001 abbia affidato allo Stato la competenza esclusiva nel campo della tutela ambientale, gli altri livelli di governo, e in particolare le Regioni, non sono aprioristicamente escluse dalla competenza in campo ambientale: e per i principi anzidetti e per l'esercizio di funzioni nominativamente distinte dall'ambiente ma che incidono su di esso.

I Decreti del Presidente della Repubblica del 15 gennaio 1972, n. 11 e del 24 luglio 1977, n. 616 registrano un primo e importante trasferimento di competenze legislative e amministrative alle Regioni anche in materia ambientale. Tale devoluzione offre alla Corte costituzionale l'occasione di affermare, sulla scorta della normazione positiva, una competenza delle Regioni per la tutela dell'ambiente; competenza che in ogni caso va nel verso di rafforzare la tutela prevista dallo Stato e non nel verso di affievolirla.⁹⁵

⁹⁵ Corte cost., sent. 142 del 1967 e Corte cost., sent. n. 72 del 1977, la quale, riferendosi all'art. 4, lett. h), del d.P.R. n. 11 del 1972 sul trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni statali in materia di agricoltura e foreste, afferma che "tale disposizione pur ribadendo la competenza degli organi statali in ordine agli interventi per la protezione della natura fa espressamente salvi «gli interventi regionali non contrastanti con quelli dello Stato». Il che assicura lo svolgimento di una politica ecologica, che non potrebbe riuscire proficua se non poggiasse sulla base di un'organica programmazione, valevole per l'intero territorio nazionale o per gran parte di esso e attuata mediante interventi spesso eccedenti i singoli ambiti regionali e che risultino atti alla prevenzione di danni provenienti da eventi naturali o dall'opera dell'uomo. Ma, per converso, lascia all'autonomia delle Regioni margini sufficienti per la tutela di quella parte dell'ambiente

L'assenza di una menzione specifica al termine ambiente, accompagnata da una definizione non unitaria dello stesso, ha fatto sì che la Corte costituzionale in un primo momento riconducesse alla competenza statale o regionale i diversi oggetti di disciplina in relazione all'ambito materiale di riferimento.⁹⁶

Dunque, prima della riforma costituzionale del 2001 spettava al legislatore di volta in volta competente, secondo i rispettivi titoli di competenza, assicurare una adeguata tutela del bene ambiente e una valutazione e un bilanciamento nell'ottica dell'equilibrio dei vari interessi in gioco. Ciò si rifletteva anche sulla considerazione, preliminarmente svolta, che l'ambiente più che indicare un campo omogeneo di significati, conteneva in sé un fascio di materie e di posizioni giuridiche tutelabili la cui competenza spettava, secondo il diritto positivo, ora allo Stato ora alle Regioni.

Rispetto alla materia ambiente, quindi, non contemplata espressamente all'interno della Costituzione, se essa era in qualche modo riferibile alle politiche afferenti o alla tutela del paesaggio (articolo 9 Cost.) o alla tutela della salute (articolo 32 Cost.) cambiava il legislatore competente in virtù di un diverso titolo di legittimazione.⁹⁷

più strettamente collegato con gli interessi dell'agricoltura e foreste e contenuta, mediante interventi settoriali e limitati, entro il territorio di ognuna di esse".

⁹⁶ Sul punto CARETTI P. – BONCINELLI V., *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giur. Cost.*, 2009, p. 5179 e ss.

⁹⁷ BIFULCO R., *La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117.2.s) e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art. 117.3)*, in BIFULCO R. – CELOTTO A. (a cura di) *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, ESI, 2015, p. 225 e ss.

Con la riscrittura del nuovo Titolo Vm della Parte II, della Costituzione, che pur avendo ribaltato il principio enumerativo in favore delle Regioni, il Legislatore costituzionale ha assegnato, come detto, una competenza esclusiva in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema allo Stato, con l'ottica di offrire una tutela integrata e non frammentata su tutto il territorio nazionale.

A dispetto del dato letterale, però, va dato conto del fatto che in un primo momento il Giudice costituzionale, anche a fronte di una legislazione primaria che era rimasta immutata, non ha estromesso le Regioni da una concorrenza nelle varie materie afferenti all'ambiente. In buona sostanza, alla luce della riforma del 2001, sorgeva l'interrogativo circa la necessità o meno di interpretare la nuova modifica in maniera letterale, facendo sì che tutte le attività incidenti sulla tutela ambientale venissero assorbite dallo Stato anche a fronte di una competenza concorrente o tangente rispetto alle competenze regionali o se viceversa tale intreccio desse luogo ad una concorrenzialità di competenze tra lo Stato e le Regioni.

In prima battuta la Corte costituzionale ha fatto proprio il secondo orientamento. In una delle prime pronunce, infatti, si legge che lo scopo della riforma è “stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”.⁹⁸

⁹⁸ Così Corte cost. sent. n. 407 del 2002.

Prima del 2001 sulla base della competenza attribuita alle Regioni in settori non distanti dalla tutela dell'ambiente (si veda ad esempio la competenza in campo urbanistico o di parchi e acquedotti) la Corte costituzionale aveva stabilito che le politiche ambientali erano una materia di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni in forza del principio di leale collaborazione tra i due legislatori.⁹⁹

Col mutato quadro costituzionale, quindi, in prima battuta la Corte costituzionale sembra aver dato continuità all'orientamento precedente, riaffermando il principio giurisprudenziale di leale collaborazione tra Stato e Regioni, e restringendo la competenza esclusiva statale alla fissazione di standard minimi di tutela.¹⁰⁰

A questo primo orientamento, che interpreta la tutela dell'ambiente come valore la cui salvaguardia è affidata tanto allo Stato quanto alle Regioni, la Corte muta la propria giurisprudenza affermando che “la potestà di disciplinare la tutela dell'ambiente nella sua interezza è stata affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera *s*), della Costituzione, il quale, come è noto, parla di ambiente in termini generali ed onnicomprensivi. E non è da trascurare che la norma costituzionale pone accanto alla parola ambiente le parole ecosistema e beni culturali. Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come un'entità organica,

⁹⁹ Sul punto cfr. Corte cost. sent. n. 183 del 1987.

dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto.¹⁰¹

Si deve sottolineare, tuttavia, che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possano coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati. 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. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi. Ciò comporta che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito.¹⁰²

Sulla scorta di tale pronuncia, il ragionamento svolto dal giudice delle leggi, in relazione alle norme regionali che prevedono deroghe alle disposizioni statali in materia ambientale, sembra essere il

¹⁰¹ Così Corte cost. sent. n. 62 del 2005

¹⁰² Così Corte cost., sent. n. 378 del 2007, giurisprudenza confermata dalle sent. n. 367 del 2007 e dalla sent. n. 104 del 2008.

seguinte: se le deroghe impongono una minore protezione dell'ambiente, in vista di una valorizzazione di altri interessi o diritti, tale deroga può dirsi legittima se e solo se è la stessa legge statale a prevederla; in caso contrario, infatti, le disposizioni regionali derogatorie non possono considerarsi legittime, in quanto adottate in contrasto con le leggi statali.

Se, invece, le Regioni pongono in essere deroghe alle leggi statali in vista di una maggiore protezione dell'ambiente, l'orientamento delle Corti non sembra essere univoco sul punto. Da un lato, è possibile rinvenire alcune decisioni che fanno salve discipline regionali volte ad una più incisiva tutela dell'ambiente, per le quali la Corte sembra non rinvenire alcun contrasto con quanto stabilito dal legislatore statale.¹⁰³

Al tempo stesso però le norme regionali di maggiore protezione ambientale non sempre sono state ritenute legittime in quanto una maggior tutela dell'ambiente spesso presuppone un contestuale affievolimento di altri diritti e interessi. La Corte costituzionale ha, così, in alcuni casi aderito alla tesi opposta, che va nel verso di negare la possibilità che le Regioni adottino disposizioni volte ad una maggiore tutela ambientale allorquando non vi siano norme nazionali che prevedano l'espressa autorizzazione a farlo.¹⁰⁴

¹⁰³ Sul punto si vd. le seguenti pronunce della Corte costituzionale: n. 407 del 2002; n. 182 del 2006; n. 246 del 2006; n. 104 del 2008; n. 105 del 2008; n. 12 del 2009; n. 30 del 2009; n. 61 del 2009; n. 235 del 2009; n. 67 del 2010; n. 193 del 2010; n. 315 del 2010; n. 373 del 2010; n. 44 del 2011.

¹⁰⁴ Così Corte costituzionale: n. 307 del 2003; n. 331 del 2003; n. 62 del 2005; n. 336 del 2005; n. 103 del 2006; n. 214 del 2008; n. 70 del 2011.

Oggi giorno la Corte ritiene che “la tutela dell’ambiente non è configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. L’ambiente è un valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando però allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale [...]. In tal caso, la disciplina statale nella materia della tutela dell’ambiente viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell’ambiente”.¹⁰⁵

È utile notare come la trasversalità della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema non trovi, nel nostro ordinamento, un criterio univoco e cristallino volto a dirimere il, forse “perenne”, conflitto tra lo Stato e le Regioni. Ad esempio, con la recente sentenza n. 7 del 2019 si è affermato che la trasversalità della materia “ambiente” implica sì una compressione della autonomia degli enti territoriali, ma allo stesso tempo alle Regioni è comunque assicurata la possibilità di porre in essere una attività normativa volta ad assicurare una più elevata tutela ambientale nell’esercizio delle competenze costituzionali previste in capo ad esse e che concorrano con quelle ambientali. A differenza della sentenza sulla nuova

¹⁰⁵ Così la sent. n. 198 del 2018.

disciplina della valutazione di impatto ambientale appena citata, si è, dunque, affermata la non necessaria uniformità della legislazione statale derogabile in *melius* dalle Regioni.

In ultima analisi, va posto l'accento su come la centralizzazione delle competenze abbia coinvolto anche le Regioni ad autonomia differenziata. Il grimaldello delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, quale limite all'esercizio delle potestà legislative, ha permesso che dall'intervento uniformizzante non restassero esenti le Regioni speciali.

10. Per trarre un bilancio: l'ambiente quale valore-dovere costituzionale

Il percorso sull'emersione del diritto ambientale nell'ordinamento europeo e nazionale, letto alla luce delle recenti proposte di modifica della Costituzione, ci permette di trarre un bilancio e una più adeguata analisi sul contenuto e sulle potenzialità di tali proposte di modifica. Il punto di partenza dell'indagine in oggetto è stato quello relativo alla necessità o meno di un intervento volto alla modifica della Carta costituzionale. Rispetto al tema ambiente significativo è stato il percorso europeo e nazionale volto al riconoscimento, sul piano dei massimi principi ordinamentali, di una tutela ambientale posta in capo tanto ai pubblici poteri quanto ai soggetti privati, determinando una distribuzione delle competenze su diversi livelli di governo.

Alcuni disegni di legge oggi all'attenzione del Parlamento, inquadrandosi nelle c.d. riforme bilancio, provano a costituzionalizzare l'approdo del percorso descritto. Non vi sarebbe, dunque, nessun carattere innovativo ma solo la volontà di una riforma costituzionale che metta al riparo, dalle ondivaghe interpretazioni dei giudici e dalla legislazione primaria, le conquiste sull'affermazione del diritto all'ambiente sino ad ora intraprese, senza però scogliere i nodi e le criticità ad esso relative.

Differentemente, altre proposte di modifica provano a fare di più: a identificare l'ambiente quale principio costituzionale e ad individuarne l'oggetto e la natura della tutela.

È opinione di chi scrive che, ad oggi, non si possa negare il valore costituzionale primario dell'ambiente, la cui costituzionalizzazione sarebbe dunque superflua, in assenza di una esatta esplicitazione della sua primarietà come assoluta rispetto agli altri valori costituzionali.¹⁰⁶

Rispetto a tale punto di vista in dottrina c'è chi ha sostenuto l'aggiunta di un terzo comma all'articolo 9 così formulato:

“La Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e la funzionalità degli ecosistemi come valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale, in quanto precondizioni essenziali per la garanzia dei diritti dell'individuo e degli interessi della collettività, nella relazione dinamica tra generazioni presenti e future e assicurando lo sviluppo sostenibile”.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Sul punto si vd. NIOLA F., *Ambiente è valore costituzionale. Crisi del sistema e nuove prospettive di tutela*, Aracne editrice, Roma, 2020.

¹⁰⁷ Così CECCHETTI M., *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione*, op. cit., p. 16.

Secondo l'autore citato, cui si condivide l'impostazione teorica, una modifica orientata in tal senso avrebbe cinque pregi. In primo luogo si espliciterebbe che gli interessi ambientali non siano genericamente intesi ma si darebbe autonoma rilevanza ai concetti di tutela della biodiversità e di funzionalità degli ecosistemi secondo un approccio non prettamente giuridico. In secondo luogo, si sposerebbe la qualificazione oggettiva della tutela degli interessi ambientali come valori costituzionali, il cui compito di tutela è affidato a tutte le istituzioni della Repubblica; in questo quadro il valore ambiente assumerebbe il carattere di precondizione essenziale per la garanzia degli altri diritti individuali e collettivi. In quarto luogo farebbe ingresso il principio dell'equità intergenerazionale per la valutazione delle politiche pubbliche, costituzionalizzando il principio dello sviluppo sostenibile. Qualsiasi riforma in esame, poi, dovrebbe anche sciogliere il complicato intreccio della concorrenza dei diversi livelli di Governo. Convinti che la tutela dell'ambiente, quale materia trasversale, sia da porre in capo a tutti i livelli di Governo, l'ordinamento dovrà al tempo stesso risolvere eventuali conflitti per la concorrenza su tale materia.

CAPITOLO II

GLI INTERESSI AMBIENTALI E IL PRINCIPIO DEMOCRATICO

SOMMARIO: 1. Ambiente, sovranità e democrazia: note introduttive. 2. La tutela dell'ambiente quale limite alla sovranità degli Stati. 3. Ambiente e partecipazione. 4. I modelli partecipativi nel diritto dell'ambiente. Riflessioni a partire dalla Convenzione di Aarhus e dal diritto europeo. 5. Ambiente e garanzie partecipative: le previsioni generali nel Codice dell'ambiente e il rapporto con la legge generale sul procedimento amministrativo. *5.1. L'accesso alle informazioni ambientali. 5.2. I diritti di partecipazione (Il caso della VIA e della VAS). 5.3. Ambiente e tutela degli interessi diffusi (un rapido accenno).* 6. Gli interessi sensibili nel procedimento amministrativo con particolare riguardo alla tutela dell'ambiente. 7. Il rapporto tra decisione tecnica "ambientale" e scelta politica. 8. L'effetto di sostituzione della magistratura sulle scelte amministrative in materia ambientale.

1. Ambiente, sovranità e democrazia: note introduttive

Il diritto ambientale incarna maggiormente quel settore in cui si annidano con grande forza interessi di natura oppositiva e conflittuale in grado di mobilitare la società civile che chiede processi più ampi di partecipazione democratica. Per molte ragioni, dunque, il diritto ambientale è stato, ed è tutt'ora, un fruttuoso laboratorio per la sperimentazione di istituti e di modelli procedurali intesi ad assicurare la più ampia partecipazione dei

cittadini. Al tempo stesso, in questa materia, si sperimenta la compartecipazione di diversi livelli di governo, nazionali e non, deputati alla cura concreta di tale interesse.¹

Sulla base di tale considerazione questo capitolo mira a dare conto di come l'emersione dell'interesse ambientale e della sua tutela entri in relazione sia con il concetto di sovranità storicamente inteso e sia con il concetto di democrazia. Il punto di partenza sarà rappresentato dalla riflessione sulla tutela ambientale e sul principio di sovranità degli Stati. Più di tutte, infatti, questa materia scardina il concetto di sovranità come è stato sino ad ora storicamente inteso. Proseguendo sulla scia del diritto internazionale, si vedrà come sia stato quest'ultimo ad aver promosso una legislazione tesa nel verso di fornire una maggiore informazione e una più incisiva partecipazione dei cittadini alle scelte ambientali. Ricostruito il cammino internazionale, si verificherà con quali modalità l'ordinamento italiano ha deciso di dare corso agli obblighi internazionali appena citati. Analizzato il rapporto tra ambiente e partecipazione, e visti gli istituti di diritto positivo che provano con più forza ad assicurare adeguata rappresentanza ai cittadini nel diritto ambientale, l'attenzione si sposterà verso i modelli procedimentali delle pubbliche amministrazioni, nei quali vengono in rilievo gli interessi ambientali.

Il capitolo si chiude con due punti sui quali si annidano le maggiori criticità, allorquando si analizza il rapporto tra ambiente e principio

¹ Su questi due punti citati si vd. MANFREDI G. – NESPOR S., *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2 del 2010.

democratico. Il primo è riferibile al grado di tecnicità che caratterizza le scelte in materia ambientale e che spesso sono conseguenza di un allontanamento del cittadino dalla condivisione delle politiche e non già da una sua più penetrante partecipazione. Il secondo, infine, attiene all'equilibrio istituzionale e alla divisione dei poteri propria del nostro ordinamento. Nel diritto ambientale nostrano, infatti, si registrano spesso "invasioni di campo" di altri poteri su scelte squisitamente amministrative. Il testo proverà a dare conto di tale fenomeno.

2. La tutela dell'ambiente quale limite alla sovranità degli Stati

I continui processi di globalizzazione economica, uniti agli altrettanti continui cambiamenti climatici e ambientali, sfidano e minacciano le attuali capacità dei governi nazionali nell'affrontare e nel gestire tali processi. Le interdipendenze economiche e ambientali portano con sé una ampia rivisitazione del concetto di sovranità storicamente inteso. La crescente attenzione del mondo a politiche pubbliche tese ad uno sviluppo sostenibile pongono ulteriori sfide che intaccano gli attuali sistemi democratici, i diritti della cittadinanza e quelli delle generazioni future.

In tale contesto la sfida della modernità risulta essere quella di una più attenta sensibilità all'ambiente del nostro pianeta e a nuove forme di sviluppo economico sostenibile. Le risposte messe in campo dagli Stati nazionali, dando vita a forme di governo trans-nazionali e

sovra-nazionali, si accompagnano ad una ridefinizione della sovranità nazionale.

La materia ambientale è, infatti, informata dal diritto internazionale come poche altre. Le politiche ambientali si collocano fuori dalle “tre miglia alle quali la Pace di Utrecht ha per molti secoli affidato la struttura assiologicamente geografica del sistema Westfaliano”.² La tutela dell’ambiente è, dunque, una questione che riguarda tutti gli Stati, perché l’ambiente non conosce confini

L’ambiente e la sua tutela trovano naturale espressione negli accordi internazionali e sono stati riconosciuti grazie ad alcuni principi elaborati della Corte Internazionale di Giustizia. In questo contesto le categorie ambientali internazionali vanno a costituire strumenti per l’insaturazione di un ordinamento internazionale fondato sul benessere e sulla pace tra le nazioni, costituendo così un limite alla sovranità degli Stati.³

Al tempo stesso, però, le limitazioni della sovranità delle nazioni, tese alla tutela ambientale, sono condizionati dalla volontà degli Stati stessi a cooperare al fine di individuare valori condivisi che se accettati vengono trasposti in limiti negli ordinamenti interni. Un esempio sul punto è rappresentato proprio dall’Unione europea e dai suoi Stati membri.

² Sul punto si vd. CONTI G., *La tutela dell’ambiente: prospettive di diritto pubblico della transizione*. Introduzione alla giornata di studio in onore del Prof. Stefano Grassi che si è tenuta nella Gipsoteca di arte antica dell’Università di Pisa il 4 dicembre 2017. Disponibile su rivista *quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, n. 3 del 2017

³ BIRNIE P. - BOYLE A. – REDGWELL C., *International Law and the Environment*, Oxford, 2009.

Il cammino ambientale delle comunità economiche europee è stato particolarmente significativo e oggi la gran parte delle norme in materia ambientale adottate dai Paesi membri è proprio il frutto della spinta europea.

Il primo piano di azione per la tutela dell'ambiente fu adottato nel 1973, seppur in assenza di una esplicita previsione all'interno dei trattati. La consapevolezza allora maturata verteva sulla necessità di una tutela dell'ambiente in ottica funzionale alla libera circolazione delle merci e, dunque, al mercato comune. Le successive tappe legislative hanno progressivamente visto l'emancipazione della politica ambientale dalle libertà economiche, trovando espresso riconoscimento all'interno dei trattati. Oggi la necessità di assicurare un elevato livello di protezione ambientale per i cittadini europei è, infatti, espressamente affermata dall'art. 191, secondo paragrafo, TFUE.

Il carattere uniformizzante delle norme volte alla protezione dell'ambiente nello spazio giuridico dell'Unione europea può essere oggi perlopiù ascritto alla creazione e al rafforzamento della cittadinanza europea che ingloba il diritto di vivere all'interno di un ecosistema salubre.

Si viene così a strutturare una stretta connessione tra standard ambientali e cittadinanza europea, per il tramite di un dovere di responsabilità e di solidarietà tra i consociati. Ciò è la ragione per cui si sono sviluppati a livello europeo una serie di principi, quali quello

del chi inquina paga, di precauzione e degli altri principi “costituzionali” per la tutela dell’ambiente.⁴

In sintesi, l’UE in campo ambientale ha mostrato il progressivo mutamento del valore della sua politica: la costruzione di standard di qualità in campo ambientale è nata come strumento per assicurare la libera circolazione delle merci e dei servizi e una leale competizione fra le imprese, ma è divenuta progressivamente un elemento che caratterizza la cittadinanza europea, come partecipazione a una comunità di nazioni che assicura il godimento di un’elevata qualità ambientale ai propri cittadini. Rispetto ai vincoli che derivano dalla partecipazione degli Stati agli accordi internazionali in materia ambientale e dalle normative dell’Unione Europea per la protezione dell’ambiente, la sovranità dello Stato è sostanzialmente una partecipazione ascendente alla costruzione di politiche condivise e l’attuazione discendente di tali politiche.

Il livello internazionale e quello europeo costituiscono, come appena affermato, la culla naturale del diritto ambientale e, in questa culla, il ruolo della sovranità nazionale appare limitato alla fase ascendente del processo normativo, poiché la natura tecnica degli standard di protezione dell’ambiente priva gli Stati nazionali di autonomia nella fase di applicazione degli stessi. È utile però ora interrogarsi sul modo in cui tale sovranità risulti essere “minacciata”.

⁴ HEYVAERT V. – KINGSTON S. – ČAVOŠKI A., *European Environmental Law*, Cambridge, 2017.

Per come è stata così costruita e storicamente configurata la tutela dell'ambiente intacca i canoni tradizionali delle sovranità nazionali all'interno di una dimensione orizzontale (tutela dell'ambiente quale diritto umano e superamento del concetto di territorio) e sul piano verticale (nei rapporti interni ed esteri dello Stato).

In relazione alla dimensione orizzontale la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema necessita, in prima battuta, di una rivisitazione del concetto di territorio, pilastro portante sul quale è stato costruito il concetto di sovranità dello Stato.

Ci si è resi ben presto conto dell'esistenza di beni irrinunciabili per gli individui e per la collettività che sono per loro natura estranei alla dimensione territoriale. Pertanto, tali interessi possono essere tutelati soltanto ad un livello globale. Su tutti spicca proprio la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Il limite del territorio, quale elemento portante della sovranità che uno stato esercita su di esso, può dirsi superato proprio in relazione a tale materia e, dunque, i poteri di regolazione collegabili alla tutela dell'ambiente devono essere così individuati fuori dallo Stato stesso. In buona sostanza, nelle democrazie contemporanee il ruolo stesso dello Stato va riconsiderato e reso compatibile con la riconosciuta esigenza di ricorrere a soluzioni organizzative pluristatali cui affidare compiti che il singolo stato da solo non può sopportare.⁵

⁵ DE VEROGITTINI G., *La persistente sovranità in Recte sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*. Tomo II, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 1373- 1392. Pubblicato anche su *Consulta on line* (marzo 2014).

Ma cosa deve intendersi per territorio e qual è la sua intima connessione con l'ambiente e l'ecosistema? Il territorio è quella parte della natura non umana su cui e in cui lo Stato esercita la sua sovranità. L'unità del potere sovrano rende una parte della natura non umana un territorio che acquista significato da un punto di vista politico e giuridico. Quindi "lo Stato è quella comunità umana la quale, nell'ambito di un determinato territorio — ed il «territorio» è un elemento caratteristico — pretende per sé (con successo) il monopolio dell'uso legittimo della forza fisica".⁶ I rapporti con il territorio sono quindi rilevanti per individuare lo spazio entro il quale lo Stato estende il suo raggio di azione e, sul piano internazionale, per l'individuazione dei confini e delle relazioni tra i diversi Stati. Nella costruzione del concetto giuridico di Stato, dunque, il territorio è elemento caratterizzante in quanto permette di localizzare il raggio di azione dello Stato stesso. Questa è la ragione per cui nei trattati di teoria generale dello Stato la natura non umana non ha assunto in passato alcun rilievo.⁷

Lo Stato però si interessa della natura non umana per due precipue ragioni: ai fini della distribuzione di beni scarsi e al fine di permettere un'azione tecnologica di tipo produttivo che supera le forze dei singoli cittadini o di gruppi di essi.⁸

Affianco ai due elementi anzidetti però (interesse della natura non umana per ragioni di allocazione di risorse scarse e per l'uso dei

⁶ WEBER M., *Economia e società*, IV, trad. di CASABLANCA F. E GIORDANO G., Feltrinelli, Milano, 1980.

⁷ JELLINEK G., *La dottrina generale del diritto dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1949.

⁸ HOBBS T., *Leviatano*, La nuova Italia, Firenze, II, XVII, 1976.

fattori produttivi) si è aggiunto un terzo elemento direttamente ascrivibile alle preoccupazioni relative ai cambiamenti climatici. È “l’ambiente aggressore” che per le dimensioni superstatali e per la minaccia che comporta a fare in modo che esso sia diventato giuridicamente rilevante.⁹

L’ambiente non umano supera, però, le frontiere degli Stati e le decisioni amministrative interne allo Stato stesso. L’ecosistema, dunque, non si rispecchia nell’ambito dello spazio territoriale sul quale si esercita la sovranità e di conseguenza il diritto ambientale, che è diritto statale ed internazionale, deve affrontare una crisi di legittimità.¹⁰

Un secondo limite alla sovranità degli Stati membri, che qui si assume come verticale, è frutto della diretta relazione tra la tutela dell’ambiente e quella dei diritti umani. La stretta connessione tra l’ambiente e la tutela dei diritti umani è stata costruita seguendo questo schema logico: la difesa dell’ambiente non è solo difesa della natura non umana, ma anche della protezione dell’uomo dai danni causati da essa.

Le crisi ecologiche, infatti, impattano significativamente sull’esistenza umana e dunque il tema dei diritti dell’uomo non può non ricevere una riconsiderazione in chiave ambientale. L’ambiente condiziona sotto più aspetti lo sviluppo della personalità dell’uomo.

⁹ GIANNINI M. S., *Ambiente*, op. cit., p.23.

¹⁰ VIOLA F., *Stato vincoli natura*, in *Crisi e metamorfosi della sovranità*, Giuffrè, Milano, 1996.

La tutela dell'ambiente e la tutela della persona, allora, sono obbiettivi legati da una reciproca funzionalità.¹¹

In buona sostanza, per dirla con parole già usate, “la dignità umana si è imposta quale valore la cui violazione non può essere giustificata in ragione della sovranità di un singolo Stato nel gestire il trattamento da riservare ai propri cittadini, anche alcuni principi in materia ambientale hanno assunto una forza tale da scalfire la tenace resistenza degli Stati che rivendicano la propria sovranità territoriale nello sfruttamento di risorse, che tuttavia, pur appartenendogli in termini di sfruttamento, non possono esserlo in forma indiscriminata, per il loro valore naturalistico che ne fa beni comuni di tutta l'umanità”.¹²

Quindi nell'interrelazione tra la tutela dei diritti umani e quella ambientale il minimo comune denominatore è rappresentato dalla loro natura trans-nazionale, tesa al comune riconoscimento in una dimensione sovrastatale per imporsi quale limite alla sovranità e al potere degli Stati e come principio guida della comunità internazionale.¹³

Come detto prima il diritto ambientale, che si configura quale diritto statale e, insieme, internazionale, deve affrontare una crisi di

¹¹ ANTON D. – SHELTON D., *Environmental protection and human rights*, Cambridge, 2011.

¹² GRECO M., *Per un diritto umanitario dell'ambiente*, in ID (a cura di), *Diritti umani e ambiente*, ECP, Roma.

¹³ PETERS A., *Humanity as the A and Ω of Sovereignty*. In *The European Journal of International Law*, Vol. 20, n. 3 del 2011.

legittimità. In relazione alla dimensione che qui si assume come verticale la tutela dell'ambiente entra in diretta correlazione con il concetto di sovranità sotto due dimensioni: interna ed esterna. Vi è insomma inadeguatezza della teoria della sovranità nei confronti della questione ambientale come problema interno dello Stato. In relazione alla dimensione interna la crisi di legittimità dello Stato dinanzi alla materia ambientale è una crisi che si manifesta sotto tre diversi aspetti:

- in una crisi della legge quale strumento per fronteggiare le crisi ambientali. La normativa generale e astratta si fonda sulla possibilità di prevedere la portata e il significato delle conseguenze da applicare alle fattispecie concrete.¹⁴ Nel campo ambientale è assai difficile prevedere le conseguenze dei danni, gli interessi in gioco e i soggetti lesi. La previsione dei comportamenti tesi alla minaccia ambientale in buona sostanza è difficilmente prevedibile. Così il diritto insegue sempre e arriva in ritardo rispetto alle minacce all'ambiente. Un altro limite del diritto è poi rapportato se si tiene in considerazione il possibile danno alle generazioni future;¹⁵
- il secondo aspetto attiene alla commistione tra scelta politica e valutazione tecnica nel campo ambientale. Le decisioni riguardanti l'ambiente sono caratterizzate, in effetti, da una particolare e diretta relazione con i risultati dell'indagine scientifica. La decisione tecnica comporta una compressione degli spazi politici e deliberativi. Ma al tempo stesso le modalità decisionali e deliberative per il

¹⁴ IRTI N., *La crisi della fattispecie*, in *Rivista di diritto processuale*, n. 1 del 2014.

¹⁵ BIFULCO R., *Diritto e generazioni future*, op. cit.

governo della prossimità mostrano i limiti della decisione locale che è poco incline a prendere decisioni impattanti sulla loro comunità, dando luogo al c.d. fenomeno che va sotto l'acronimo di NIMBY (Not In My Back Yard), che indica la protesta da parte di membri di una comunità locale contro opere di interesse pubblico sul proprio territorio;¹⁶

- in campo ambientale un'altra erosione ai poteri interni allo Stato deriva dalle politiche ambientali volte ad introdurre la strategia economica per la sua difesa. Il concetto parte dal presupposto che gli strumenti economici a sostegno della difesa dell'ambiente siano più efficaci ed economici di strutture amministrative all'uopo deputate. Le esternalità negative, secondo le teorie economiche neoclassiche, devono essere internalizzate dal mercato, dando ai fattori volti alla tutela ambientale un peso economico.

Guardando, invece, al versante esterno è noto come il rapporto tra gli Stati sul piano internazionale può essere letto come rapporto per la sicurezza degli Stati stessi. Se l'obiettivo è lo sviluppo del diritto internazionale sono collegabili ad un bilanciamento dei poteri degli Stati per mantenere la sicurezza nazionale e internazionale, la stessa politica della tutela dell'ambiente ha una rilevanza a patto che i problemi ambientali si pongano quali problemi legati alla sicurezza internazionale. È la minaccia dei cambiamenti climatici, all'esaurirsi delle risorse naturali e all'estinzione di alcune specie animali che

¹⁶ CECCHETTI M., *Prospettive per una razionalizzazione della "normazione tecnica" a tutela dell'ambiente nell'ordinamento italiano*, in GRASSI S. – CECCHETTI M. (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Giuffrè, Milano. 2006.

spingono gli Stati a cooperare tra loro per adottare soluzioni idonee a porre fine a queste minacce. Così l'indipendenza degli Stati, frutto del principio stesso di sovranità, subisce una attenuazione proprio nel campo ambientale. Si può dire, dunque, che si è sovrani solo in relazione a certi settori e non ad altri. La sovranità è così frazionata e si parla in proposito di "higher or lower degree of sovereignty"¹⁷ a seconda di alcuni settori e di alcuni interessi di volta in volta in gioco.

L'aspetto più significativo dell'erosione della sovranità nel campo ambientale è ascrivibile a quelle possibili azioni sulla natura non umana messe in campo da uno Stato che sono in grado di travalicare i suoi confini, traslando possibili danni verso un altro Stato. Se, quindi, il principio sviluppato in sede internazionale è quello relativo alla sovranità degli Stati sulle loro risorse naturali, al tempo stesso il principio di buon vicinato impone che ogni Stato ponga in essere condotte diligenti al fine di evitare comportamenti nocivi all'ambiente che possano avere effetti extra-territoriali.¹⁸

Se, come detto, ogni Stato è sovrano sull'uso delle risorse afferenti al proprio territorio, una ingerenza può e si ritiene legittima, anche alla luce di una copiosa giurisprudenza delle corti internazionali, quando in ragione del principio dell'interdipendenza ecologica, le azioni in uno Stato si riflettano all'interno di altri Stati.

¹⁷ GIDDENS A., *The Nation-State and Violence*, Cambridge, 1985.

¹⁸ SCHRIJVER N., *Sovereignty over natural resources. Balancing rights and duties*, Cambridge, 1997.

3. Ambiente è partecipazione

Il carattere trasversale della materia ambientale, e l'incidenza con altri interessi anche costituzionalmente tutelati, hanno posto il problema della partecipazione dei cittadini alle scelte afferenti a questo campo.

Il diritto ambientale è un campo di osservazione particolare per l'analisi degli istituti procedurali volti alla partecipazione dei cittadini. La crescente sensibilità al tema ambientale, l'influsso sovranazionale ed internazionale e la tangenza con altri interessi hanno, infatti, spinto il legislatore e l'autorità pubblica a prevedere istituti di partecipazione diversi e speciali in questo settore.

Così nascono le previsioni di un rapporto dialettico tra cittadini amministrati e pubblica amministrazione, nella consapevolezza che il coinvolgimento del privato nelle scelte anche esecutive fosse direttamente riferibile ad una piena attuazione del dettato costituzionale secondo cui la buona amministrazione (art. 97 Cost.) è assicurata da una partecipazione in senso egualitario per lo sviluppo della personalità del singolo e dell'associato (art. 3 Cost.).

È alla presenza delle materie riguardanti la tutela dell'ambiente, la gestione del territorio e la salvaguardia dell'ecosistema, che si strutturano logiche e istituti volti ad una attiva partecipazione dei cittadini per la rappresentazione delle loro istanze, dando forma a virtuose prassi e norme per l'applicazione di un concreto principio di

sussidiarietà orizzontale.¹⁹ Con particolare riguardo al principio di sussidiarietà in campo ambientale esso, come vedremo, è stato associato al principio di partecipazione o di “democrazia ambientale”.²⁰

Il diritto ambientale è stato così il laboratorio per sperimentare e anticipare istituti generali del diritto amministrativo con particolare riguardo alla disciplina procedimentale.²¹

4. I modelli partecipativi nel diritto dell’ambiente. Riflessioni a partire dalla Convenzione di Aarhus e dal diritto europeo

La partecipazione dei privati al procedimento amministrativo, volta ad una più incisiva azione per il raggiungimento dell’interesse pubblico e ad una legittimazione in senso democratico dell’agire dei pubblici poteri, affonda le sue radici nel diritto internazionale.²²

La necessità di una attiva partecipazione dei cittadini per la tutela dell’ambiente e per le scelte riguardanti le ricadute su questo ultimo è databile nel 1992, anno in cui viene stipulata la Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, nota anche come Accordi

¹⁹ ROTA R., *Sussidiarietà e Ambiente: la centralità dell’uomo*. Relazione presentata al Convegno “Il governo del territorio e dell’ambiente per l’uomo”, svoltosi il 22 giugno 2007 presso il Centro Congressi di Villa Mondragone dell’Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”, in *Astrid-online*.

²⁰ RENNA M., *I principi in materia di diritto ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1-2 del 2012, p. 72.

²¹ COCCONI M., *La partecipazione all’attività amministrativa generale*, Cedam, Padova, 2010, p. 8.

²² Per una analisi esaustiva cfr. PITEA C., *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, ESI, Napoli, 2013.

di Rio.²³ Tra i documenti elaborati nell'ambito della Conferenza di Rio spicca la "Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo", all'interno della quale viene per la prima volta riconosciuta (seppur in maniera non cogente) l'esigenza di un attivo coinvolgimento dei cittadini per la protezione dell'ambiente. Il principio 10 recita, infatti, che "il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. A livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo".

Nonostante la natura meramente programmatica della Carta appena citata, essa risulta assai importante in quanto vi è la prima esplicita affermazione che l'attivo coinvolgimento del cittadino è utile, se non indispensabile, per una effettiva protezione dell'ambiente. Si segna, così, il primo passaggio da una concezione prettamente ed

²³ La Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo, definisce, in 27 principi, diritti e responsabilità delle nazioni nei riguardi dello sviluppo sostenibile ed è un trattato ambientale internazionale prodotto dalla Conferenza sull'Ambiente e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNCED, United Nations Conference on Environment and Development), informalmente conosciuta come Summit della Terra, tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992. Inoltre, nel piano d'azione adottato sempre nell'ambito della Conferenza di Rio e denominato "Agenda 21", sono numerosi gli interventi programmatici contemplati che attengono alla dimensione democratica della protezione dell'ambiente.

esclusivamente pubblicistica della tutela dell'ambiente, ad una concezione maggiormente inclusiva e partecipativa, tesa a dimostrare il concorso di attori pubblici e privati per la salvaguardia dell'ecosistema.

Nel 1998 viene stipulata la Convenzione di Aarhus (Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale).²⁴ La Convenzione, ratificata dall'Italia e dall'allora Comunità europea,²⁵ si inquadra nel solco tracciato dalle precedenti Carte internazionali, volte alla ricerca non tanto dei limiti allo sviluppo quanto al perseguimento di uno sviluppo sostenibile e dell'equità intergenerazionale “la quale presuppone che nella formulazione delle politiche pubbliche le autorità preposte tengano conto della varietà degli interessi in gioco, presenti e futuri”.²⁶

Per il tramite della Convenzione di Aarhus, l'idea della partecipazione alle scelte ambientali non ha solo una finalità oppositiva ma bensì collaborativa, sulla premessa teorica che una conoscenza adeguata e una attiva partecipazione in funzione

²⁴ La Convenzione, incentrata sul rapporto tra il pubblico e le autorità pubbliche, è stata firmata nella città danese di Aarhus, il 25 giugno 1998 ed è entrata in vigore il 30 ottobre 2001. Sul punto si vd. WALKER G., *Dal pensare globale all'agire locale. Il diritto internazionale e la sua influenza sul diritto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, p. 913 e ss. Adottata sotto gli auspici dell'UNECE (United Nations Economic Commission for Europe), la Convenzione di Aarhus rappresenta lo strumento internazionale vincolante più evoluto in materia di diritti procedurali ambientali.

²⁵ La Convenzione è costituita da 22 articoli e 2 allegati ed è stata recepita nel nostro ordinamento nazionale con la l. 16 marzo 2001, n. 108. La Convenzione è stata firmata dalla Comunità il 25 giugno 1998 ed approvata con decisione 2005/370/CE del Consiglio del 17 febbraio 2005.

²⁶ Così PEPE G., *La democrazia partecipativa ambientale*, op. cit., p. 187.

democratica possano permettere un maggior controllo sociale sull'azione dei pubblici poteri per la salvaguardia del bene ambiente.

Così, dunque, la Convenzione nel delineare uno statuto democratico per la tutela dell'ambiente, si poggia su tre pilastri fondamentali: l'accesso alle informazioni ambientali, il diritto di partecipazione alla formulazione delle politiche pubbliche e il diritto alla tutela giurisdizionale.²⁷

Per quanto attiene alle informazioni ambientali (articoli 4 e 5) l'impostazione seguita dalla Convenzione si basa sulla premessa che solo una adeguata informazione ambientale (consistente nella raccolta e nella diffusione delle informazioni lato attivo articolo 5) e una attenta disponibilità nella circolazione di tale documentazione ad opera dei pubblici poteri (accesso alle informazioni articolo 4) possano garantire nei fatti una reale partecipazione dei cittadini ai procedimenti decisionali in campo ambientale.²⁸ Così gli articoli in esame, ricalcando la disciplina già prevista all'interno dell'allora comunità europea (Direttiva 90/313/CEE), danno una definizione di "informazione ambientale" piuttosto ampia tale da ricomprendere "qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale riguardante: a) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria e l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, il paesaggio e i siti naturali, la biodiversità e le

²⁷ Sui tre pilastri si vd. Nello specifico ANGELETTI A., *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, ESI, Napoli, 2011, p. 2 e ss.

²⁸ Sul punto cfr. MAROTTI L., *L'accesso all'informazione e alla giustizia*, in GIUFFRIDA R. – AMABILI F. (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2018.

sue componenti, compresi gli organismi geneticamente modificati e l'interazione fra questi elementi; b) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni, e attività o provvedimenti, compresi i provvedimenti amministrativi, gli accordi ambientali, le politiche, le disposizioni legislative, i piani e i programmi che incidono o possono incidere sugli elementi di cui alla lettera a), nonché le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche utilizzate nei processi decisionali in materia ambientale; c) lo stato di salute, la sicurezza e le condizioni di vita delle persone, nonché lo stato dei siti e degli edifici di interesse culturale, nella misura in cui siano o possano essere influenzati dallo stato degli elementi ambientali o, attraverso tali elementi, dai fattori, dalle attività o dai provvedimenti di cui alla lettera b)".²⁹

Rispetto all'ambito soggettivo di applicazione si registra la medesima apertura in quanto tale diritto spetta al "pubblico" inteso come "una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone".³⁰ La vera innovatività delle previsioni in esame risultano dal fatto che il soggetto non debba far valere uno specifico interesse al riguardo, ossia non debba vantare nei confronti dell'autorità pubblica nessuna situazione giuridica soggettiva.³¹

²⁹ Così l'articolo 2, paragrafo 3 della Convenzione.

³⁰ Art. 2, par. 4, della Convenzione.

³¹ Le eccezioni all'accesso sono tassativamente indicate nei paragrafi. 3 e 4 dell'art. 4, che elencano i motivi del diniego. Questi ultimi possono essere riconducibili o ad un difetto nella domanda di accesso o a casi in cui la diffusione delle informazioni possa pregiudicare altre situazioni o interessi ritenuti maggiormente meritevoli di tutela.

Le misure relative all'accesso alle informazioni, sotto il loro versante attivo, sono contenute all'interno dell'articolo 5 della Convenzione e impongono ai pubblici poteri di provvedere alla raccolta e alla diffusione delle informazioni ambientali in maniera trasparente e sempre accessibile al pubblico.

Lasciando momentaneamente sullo sfondo le misure relative alla partecipazione del pubblico, la disciplina riguardante il terzo pilastro (accesso alla giustizia articolo 9) si pone a completamento delle garanzie procedurali dei primi due pilastri (accesso e partecipazione). In prima battuta, l'articolo 9 disciplina l'"azionabilità" del diritto di accesso alle informazioni ambientali; tale azionabilità è riconosciuta a "chiunque" (par. 1, art. 9). In seconda battuta, è prevista una tutela per i diritti di partecipazione (par. 2, art. 9), consistenti nella previsione di un ricorso ad una autorità giurisdizionale (o comunque ad un organo indipendente) per contestare la legittimità procedurale o sostanziale delle decisioni in campo ambientale. Il novero dei soggetti legittimati a tale ricorso è però, in questa sede, più ristretto, in quanto si specifica che essi debbano vantare un interesse "sufficiente" o debbano lamentare la "violazione di un diritto", rimandando alle scelte nazionali la concreta configurazione di tali fattispecie. In terza battuta, ai sensi del paragrafo 3, articolo 9, "ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in

violazione del diritto ambientale nazionale”. Questa previsione mira a introdurre un controllo diffuso sui pubblici poteri per il rispetto della legalità ambientale.

Infine va detto che la Convenzione prevede un peculiare meccanismo di controllo sull’adempimento da parte degli Stati contraenti delle norme in esso contenute.³²

Per quanto attiene ai pilastri riguardanti l’accesso alle informazioni e alla giustizia, la Convenzione, per la sua cogenza, ha avuto un importante influsso nell’ordinamento degli Stati contraenti e all’interno dell’Unione europea. Va premesso che l’ambiente, come visto all’interno del capitolo I, risulta essere una materia di competenza concorrente tra l’Unione e gli Stati membri. Per questa ragione i diritti procedurali in materia ambientale vengono in rilievo sia negli ordinamenti degli Stati membri, come vedremo appresso, e sia in riferimento all’ordinamento sovranazionale.

L’allora Comunità europea, motore trainante della tutela ambientale, disciplinava già in forma embrionale il diritto di accesso alle informazioni ambientali. Era all’uopo dedicata, infatti, la Direttiva 90/313/CEE, successivamente sostituita dalla Direttiva 2003/4/CE, adottata all’indomani dell’entrata in vigore della Convenzione.³³ La nuova Direttiva, volta a colmare le lacune esistenti della precedente legislazione rispetto alla Convenzione in

³² Sul punto si vd. MACCHIA M., *La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della Convenzione di Aarhus*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3 del 2006, p. 641.

³³ Direttiva del 28 gennaio 2003 del Parlamento europeo e del Consiglio sull’accesso al pubblico all’informazione ambientale e che abroga la Direttiva 90/313/CEE del Consiglio.

oggetto, disciplina organicamente il diritto di accesso alle informazioni (lato passivo) e il diritto sulle informazioni (lato attivo), ricalcando l'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione del trattato internazionale. La Direttiva 2003/4/CE contiene, altresì, una specifica disposizione sull'accesso alla giustizia per violazione del diritto di accesso alle informazioni, in attuazione dell'articolo 1° art. 9, par. 1, della Convenzione di Aarhus. Per quanto attiene all'accesso alla giustizia, ricalcando l'art. 9, par. 2, della Convenzione di Aarhus, la Direttiva 2003/35/CE ne ha completato il recepimento.

Rispetto ai ricorsi *ex par. 3*, articolo 9 della Convenzione (e che rappresentano la parte più innovativa ed evoluta del sistema di garanzie per i cittadini in materia ambientale) il riavvicinamento della legislazione degli Stati membri non può però dirsi compiuto. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha negato un effetto diretto dell'articolo 9, par. 3, pur invitando il giudice del rinvio ad interpretare il diritto nazionale conformemente agli obblighi convenzionali.³⁴

Il Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento e del Consiglio del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus ha disciplinato in maniera più o meno compiuta gli obblighi Convenzionali per le istituzioni europee.³⁵

³⁴ Corte di giustizia (Grande sezione), causa C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie*, sentenza 8 marzo 2011.

³⁵ Sul punto si rimanda a MAROTTI L., *L'accesso all'informazione e alla giustizia*, op. cit.

Il citato secondo pilastro della Convenzione, riguardante la partecipazione del pubblico alle scelte in campo ambientale (artt. 6-8) è quello più innovativo dal punto di vista delle previsioni normative ma, al tempo stesso, quello meno cogente, in quanto presuppone un attivo coinvolgimento, per il tramite di interventi attuativi, da parte degli Stati aderenti.³⁶

Nello specifico, l'articolo 6 della Convenzione fissa una serie di principi per la partecipazione del pubblico ai provvedimenti amministrativi puntuali in relazione a specifiche attività incidenti sull'ambiente (attività elencate nell'allegato I).³⁷ L'articolo 6 passa così ad elencare i requisiti minimi di partecipazione, tra i più rilevanti emergono:

- par. 2 “il pubblico interessato è informato nella fase iniziale del processo decisionale in materia ambientale in modo adeguato, tempestivo ed efficace, mediante pubblici avvisi o individualmente”;
- par. 3 “Per le varie fasi della procedura di partecipazione del pubblico sono fissati termini ragionevoli [...]”;
- par. 4 “ciascuna Parte provvede affinché la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva”;

³⁶ Così ALLEGRI G., *La partecipazione per una nuova governance in materia ambientale? Brevi appunti*, in PIEROBON A. (a cura di), *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Maggioli, Rimini, 2012.

³⁷ Le attività elencate nell'allegato I sono assai numerose e spaziano dal settore energetico agli impianti di stoccaggio petrolifero. Per una completa analisi si rimanda al citato Allegato.

- Par. 8 “Ciascuna Parte provvede affinché, al momento dell'adozione della decisione, si tenga adeguatamente conto dei risultati della partecipazione del pubblico”.

L'articolo 7 sulla “partecipazione del pubblico a piani, programmi e politiche in materia ambientale”, stabilisce che “ciascuna Parte stabilisce le disposizioni pratiche e/o le altre disposizioni atte a consentire al pubblico di partecipare all'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale, in un quadro trasparente ed equo, dopo avergli fornito le informazioni necessarie” nel rispetto dei tre principi affermati precedentemente, ossia trasparenza, tempestività nel coinvolgimento e adeguata informazione.

L'articolo 8 stabilisce, infine, che “ciascuna Parte si impegna a promuovere, in una fase adeguata e quando tutte le alternative sono ancora praticabili, l'effettiva partecipazione del pubblico all'elaborazione, ad opera delle autorità pubbliche, di regolamenti di attuazione e altre norme giuridicamente vincolanti di applicazione generale che possano avere effetti significativi sull'ambiente”.

Sommariamente presi in considerazione, questi articoli si fondano sulla funzione proattiva degli Stati contraenti, che devono adottare misure necessarie per realizzare una effettiva partecipazione del pubblico alle decisioni ambientali.³⁸ Per tale ragione nel prossimo paragrafo l'analisi sarà calata nel contesto nazionale.

³⁸ Per una analisi esaustiva si vd. MONTANARO R., *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, in VIPIANA P.M. (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela. Lo status quo e le prospettive*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 183-222, spec. p. 185 e ss.

Infine va ricordato che la Direttiva europea 2003/35/Ce, “che prevede la partecipazione del pubblico nell’elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale” ha dato attuazione agli obblighi convenzionali di cui sopra.³⁹

5. Ambiente e garanzie partecipative: le previsioni generali nel Codice dell’ambiente e il rapporto con la legge generale sul procedimento amministrativo

Per il tramite dell’influsso sovranazionale, la materia ambientale ha così anticipato una serie di istituti nel campo della partecipazione alla formulazione di atti amministrativi puntuali e generali che sono state inseriti solo in un secondo momento nella legge generale sul procedimento amministrativo, ossia la legge 7 agosto 1990, n. 241.

Nel nostro ordinamento, come detto, la legge 16 marzo 2001, n. 108 ha ratificato la convenzione di Aarhus ma solo con il decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 è stato introdotto l’art. 3-*sexties* del c.d. Codice dell’Ambiente (d.lgs. del 3 aprile 2006, n. 152), che disciplina compiutamente il diritto di accesso alle informazioni ambientali e la partecipazione dei cittadini a scopo collaborativo,

³⁹ La direttiva in questione è stata approvata, modificando le direttive 85/337/CEE e 96/61/CE per dare piena attuazione alla Convenzione di Aarhus. Per una analisi dei contenuti della direttiva si rimanda a PELOSI E. – VERSOLATO A., *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, n. 6/2007, p. 1001 e ss.;

facendo esplicito riferimento alla Convenzione e stabilendo che “chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell’ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale”. L’articolo, pur contenendo nella rubrica un esplicito riferimento alla partecipazione, nulla però dispone in tal senso. Bisogna quindi andare a ricercare le norme sulla partecipazione nei singoli ambiti settoriali del Codice dell’ambiente.

In linea generale la novella del 2008, in coerenza con la normativa sovranazionale, codifica il diritto di accesso alle informazioni ambientali per la partecipazione dei singoli cittadini a scopo collaborativo. Seguendo la *ratio* del legislatore, dunque, il diritto d’accesso è strumentale ad una partecipazione collaborativa.⁴⁰

Inoltre come è stato giustamente sottolineato “In questa prospettiva la particolare accentuazione di questi istituti discende, anzitutto, dal dovere dell’amministrazione di coinvolgere in modo democratico anche la società civile, oltre ai soggetti che possiedono capacità tecniche specifiche, alla luce del principio di sussidiarietà, nell’assunzione di decisioni caratterizzate da un significativo grado di incertezza sui presupposti tecnico-scientifici e sulla portata dei rischi che ne discendono”.⁴¹

⁴⁰ Sulla partecipazione collaborativa a seguito di una adeguata informazione si vd. SANDULLI M. A., voce *Accesso ai documenti amministrativi*, in *Enc. Dir.*, vol. IV, Giuffè, Milano, 2000.

⁴¹ Così COCCONI M., *La partecipazione all’attività amministrativa generale*, op. cit., p. 104.

5.1. L'accesso alle informazioni ambientali

Con specifico riguardo al diritto d'accesso alle informazioni ambientali il presupposto logico, prima ancora che giuridico, risiede nella consapevolezza che solo una adeguata e piena conoscenza possa essere propedeutica ad una partecipazione, in campo ambientale, dei cittadini. Infatti, “senza una base conoscitiva solida, l'esercizio del diritto alla partecipazione si ridurrebbe ad una scatola vuota”.⁴² Infatti per dirla con parole già usate: “informazione e partecipazione sono elementi di un binomio inscindibile nei processi decisionali: la prima è presupposto e attributo della seconda e quest'ultima è completamento e risoluzione della prima. Entrambe possono essere pienamente efficaci solo se compresenti e concatenate”.⁴³

In relazione a tale aspetto, la disciplina positiva italiana, prima ancora dell'entrata in vigore della Convenzione di Aarhus, già conteneva alcune misure al riguardo. La legge n. 349 del 1986 all'articolo 14, comma 3, sanciva infatti che “Qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità delle leggi vigenti, presso gli uffici della pubblica amministrazione, e può ottenere copia previo rimborso

⁴² COLLEO N., *Il principio democratico e la materia ambientale: la partecipazione dei privati dalla Convenzione di Aarhus alla legge n. 168/2017 in materia di domini collettivi*, in *Federalismi.it*, n. 25 del 2020, p. 67.

⁴³ Così BROCCA M., *Interessi ambientali e decisioni amministrative: profili critici e nuove dinamiche*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 267.

delle spese di riproduzione e delle spese effettive di ufficio il cui importo è stabilito con atto dell'amministrazione interessata”.

La portata innovativa di tale formulazione è senza dubbio evidente, in quanto si riconosceva già allora, a qualsiasi cittadino, la possibilità di un pieno accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente (un accesso generalizzato) e senza la previa dimostrazione di una posizione giuridica soggettiva.⁴⁴

L'entrata in vigore della legge generale sul procedimento amministrativo (l. n. 241 del 1990) che ha, tra le diverse misure, previsto per la prima volta una disciplina generale in merito all'accesso dei documenti detenuti dalla pubblica amministrazione ha, invece, disciplinato il rapporto tra cittadino e amministrazione (in relazione al diritto d'accesso) mediante solo la presenza di un interesse diretto, attuale e concreto per l'acquisizione del documento detenuto dalla P.A.

Ciò ha mostrato, in tutta la sua evidenza, la specialità del diritto ambientale rispetto agli ordinari istituti procedurali.

Oggi, come detto, la garanzia di una piena conoscibilità delle informazioni nel diritto ambientale risposa sull'articolo 3-*sexies* del TUA che riconosce un *right to know* generalizzato. *Right to know* successivamente esteso a tutti i documenti della pubblica amministrazione in maniera compiuta solo con il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, che è parte integrante del processo di riforma

⁴⁴ La legislazione italiana a quel tempo si è mostrata più evoluta e lungimirante anche rispetto a quella comunitaria in quanto va ricordato che la prima regolazione sull'accesso alle informazioni è datata 90/313/CEE.

della pubblica amministrazione definito dalla legge 7 agosto 2015, n. 124 e che è andato a novellare il decreto legislativo n. 33 del 2013.

L'accesso alle informazioni, così come disciplinato dal TUA, ha dunque rappresentato l'antecedente logico-giuridico della normativa sull'accesso civico e sull'accesso civico generalizzato.⁴⁵

5.2. I diritti di partecipazione (Il caso della VIA e della VAS)

In relazione, invece, ai diritti di partecipazione con riguardo alle scelte in materia ambientale, come espresso poc'anzi, manca una disciplina di ordine generale. Gli istituti partecipativi si rinvengono, infatti, nei procedimenti di discipline settoriali.

Alla concezione di ambiente bene unitario quale “insieme armonico di condizioni fisiche, chimiche e filosofiche strettamente interrelate tra loro, da cui si genera un prezioso equilibrio (l'equilibrio ecologico) che rappresenta il vero ed essenziale obiettivo della tutela”⁴⁶, si accompagna la previsione di moduli procedurali ed organizzativi atti alla valutazione e al bilanciamento di molteplici interessi in gioco in un'ottica di salvaguardia dell'ambiente quale condizione senza la quale non poter procedere. Questi modelli, di scaturigine europea, si rinvengono oggi nel Codice dell'ambiente e i più importanti sono la

⁴⁵ Sul punto si vd. BOLDI G., *Le informazioni ambientali*, in CARAVITA B. – CASSETTI L. - MORRONE A. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2016.

⁴⁶ CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come “diritto dell'ambiente”*, in *Federalismi.it*, 2006, p. 59.

valutazione di impatto ambientale (VIA) e la valutazione ambientale strategica (VAS).

È lo stesso Codice a fissare delle norme generali che si applicano sia alle procedure di VIA che a quelle per la VAS; procedure che contengono norme speciali e derogatorie, come vedremo, rispetto a quelle contenute dalla legge generale sul procedimento, cui il codice fa rimando stabilendo all'articolo 9 che: "le procedure di verifica e autorizzazione disciplinate dal presente decreto si applicano, in quanto compatibili, le norme della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, concernente norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi". Il richiamo alla legge n. 241 del 1990 stabilisce quindi i diritti "minimi" di partecipazione per le procedure in esame, derogabili in *melius* dal legislatore di volta in volta competente. La sostanziale differenza nel campo di applicazione, infatti, è rinvenibile nella pleora dei soggetti titolati a prendere parte al procedimento. Mentre, infatti, la legge n. 241 del 1990 stabilisce che, ai sensi dell'articolo 9, "Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento", tale facoltà partecipativa nei procedimenti di valutazione ambientale è estesa a "chiunque". Mentre, dunque, nella legge generale sul procedimento amministrativo, la facoltà partecipativa è permessa dal soggetto, o dal gruppo di soggetti, in presenza di una situazione giuridica distinta dalla pleora dei cittadini, nelle procedure di VIA e

di VAS ciò non si rinviene.⁴⁷ Da questa sostanziale differenza, tesa ad estendere la legittimazione partecipativa a chiunque, si evince che lo scopo partecipativo più che in funzione di “garanzia” o di “opposizione”, sia invece teso ad un “supporto” e ad un “orientamento” nei confronti dell’ autorità decidente.⁴⁸

Per quanto riguarda la valutazione di impatto ambientale (VIA) Il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, entrato in vigore il 21 luglio del 2017, ha dato attuazione alla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014. L’atto normativo dell’Unione europea ha inteso modificare la precedente direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.⁴⁹

Gli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114 (c.d. legge di delegazione europea 2014), stabilendo principi e criteri direttivi, avevano posto in capo al Governo, ai sensi dell’articolo 76 della

⁴⁷ Per una analisi dei due procedimenti si vd. PRATALI S., *I procedimenti di autorizzazione integrata*, in CARAVITA B. – CASSETTI L. - MORRONE A. (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, op. cit., pp. 311-325.

⁴⁸ Sul punto cfr. COCCONI M., *La partecipazione all’attività amministrativa generale*, op. cit., P. 122. Ai sensi dell’articolo 5 del TUA si legge che: “Ai fini del presente decreto si intende per [...]; t) consultazione: l’insieme delle forme di informazione e partecipazione, anche diretta, delle amministrazioni, del pubblico e del pubblico interessato nella raccolta dei dati e nella valutazione dei piani, programmi e progetti; u) pubblico: una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione vigente, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone; v) pubblico interessato: il pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse in tali procedure; ai fini della presente definizione le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell’ambiente e che soddisfano i requisiti previsti dalla normativa statale vigente, nonché le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono considerate come aventi interesse [...].”

⁴⁹ Nella G.U. del 6 luglio 2017 n. 156 è stato pubblicato il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, “Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati”.

Costituzione, il compito di riscrivere le norme riguardanti la valutazione di impatto ambientale (VIA) alla luce del nuovo atto normativo adottato in sede sovranazionale.

Dopo l'approvazione definitiva all'interno del Consiglio dei Ministri, datata 9 giugno del 2017, la delega è stata così esercitata dal decreto legislativo n. 104 del 2017 che è andato a novellare principalmente le disposizioni riguardanti la valutazione di impatto ambientale contenute nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. TUA), sostituendo altresì il comma 4 dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (legge sul procedimento amministrativo).

Nello specifico, ai sensi dell'articolo 14 della citata l. n. 114 del 2015, il Governo, nel riordino della disciplina inerente alla VIA, era tenuto a seguire i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) la semplificazione, l'armonizzazione e la razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale anche in relazione al coordinamento e all'integrazione con altre procedure volte al rilascio di pareri e autorizzazioni a carattere ambientale;
- b) il rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale, sulla base dei principi della regolamentazione intelligente (*smart regulation*);
- c) la revisione e la razionalizzazione del sistema sanzionatorio da adottare ai sensi della direttiva 2014/52/UE, al fine di definire sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive e di consentire una maggiore efficacia nella prevenzione delle violazioni;
- d) la destinazione dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative per le finalità connesse al potenziamento delle attività di vigilanza, la prevenzione e il monitoraggio ambientale, alla

verifica del rispetto delle condizioni previste nel procedimento di valutazione ambientale, nonché alla protezione sanitaria della popolazione in caso di incidenti o calamità naturali, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

All'interno della relazione illustrativa di accompagnamento allo schema di decreto legislativo trasmesso alle Camere, si evince che il provvedimento è finalizzato a rendere omogenea su tutto il territorio nazionale l'applicazione delle nuove regole valutative, superando così la pregressa situazione di frammentazione della regolamentazione, dovuta alle diversificate discipline regionali, che in più occasioni ha generato una significativa dilatazione dei tempi procedurali.

Tra le diverse misure innovative contenute nel decreto in esame è principalmente opportuno segnalare che l'obiettivo è stato quello di rivedere le norme sulla VIA alla luce di una sua drastica semplificazione procedimentale anche attraverso l'assorbimento di una serie di altri e paralleli procedimenti autorizzativi.

Per quanto concerne più da vicino il rapporto tra lo Stato e le Regioni l'atto normativo, da un lato, rimodula le competenze normative delle Regioni e, dall'altro, razionalizza il riparto delle competenze amministrative, attraendo a livello statale una serie di opere e progetti considerati di interesse nazionale. Se prima sussisteva una potestà, per gli enti autonomi dotati di poteri legislativi, di disciplinare il procedimento di VIA (*ex art. 7, comma 7, lettera e*), del d.lgs. n. 152 del 2006, nel testo precedente alla modifica in esame), l'intervento normativo intrapreso con la direttiva 2014/52/UE ha previsto misure dettagliate non suscettibili di una

rivisitazione in ambito nazionale. Tale misura “omogeneizzante” promossa in sede sovranazionale si è, quindi, riversata a cascata su tutti gli altri livelli di governo.⁵⁰

Ridefinita la disciplina in oggetto, il decreto legislativo è stato successivamente impugnato da alcune Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell’articolo 127 della Costituzione, in quanto lesivo delle competenze loro attribuite.⁵¹ La conseguente sentenza della Corte costituzionale, la n. 198 del 2018, ha successivamente confermato la legittimità dell’intervento normativo.

Alla luce del nuovo dato positivo, il procedimento di VIA,⁵² oltre a prevedere adeguate forme di pubblicità di tutto l’*iter* procedimentale, a partire dalla fase di avvio con l’inoltro dell’istanza da parte del proponente,⁵³ prevede per “chiunque vi abbia interesse” durante la fase istruttoria, di prendere visione degli atti e di partecipare al

⁵⁰ In questa sede ci si è limitati a richiamare, in maniera alquanto vaga, le misure innovative sulla VIA. Per uno studio maggiormente esaustivo si rimanda al contributo di CECCHETTI M., *La riforma dei procedimenti di valutazione d’impatto ambientale tra d.lgs. n. 104 del 2017 e Corte costituzionale n. 198 del 2018*, in *Federalismi.it*, 1 del 2019 e all’opera monografica di SCIALO’ A., *La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) dopo il d.lgs. 104/2017*, Maggioli, Rimini, 2017.

⁵¹Le Regioni ad aver impugnato il decreto legislativo n. 104 del 2017 dinanzi la Corte costituzionale sono le seguenti: Abruzzo, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna e la Valle d’Aosta e le Province autonome di Trento e di Bolzano,

⁵² Sul punto si vd. PIZZANELLI G., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 218. Secondo l’Autrice la VIA “è indubbiamente strumento applicativo del principio di prevenzione, sia sotto il profilo inibitorio, nel senso di impedire il realizzarsi di progetti o opere che possano avere un effetto negativo sull’ambiente, sia sotto il profilo della promozione delle misure più idonee a preservarlo”.

⁵³ l’articolo 24 prevede che “Della presentazione dell’istanza, della pubblicazione della documentazione, nonché delle comunicazioni di cui all’articolo 23 deve essere dato contestualmente specifico avviso al pubblico sul sito web dell’autorità competente”.

procedimento (articolo 24). Va precisato che in questo conteso il termine interesse vada inteso in senso atecnico.

La partecipazione al procedimento può avvenire in due modi:

- ai sensi dell'articolo 24, comma 3, entro il termine di quindici giorni dalla pubblicazione dell'avviso al pubblico chiunque abbia interesse può prendere visione, sul sito *web*, del progetto e della relativa documentazione e presentare le proprie osservazioni all'autorità competente, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi;
- ai sensi dell'articolo 24-*bis* tramite "l'inchiesta pubblica".

L'inchiesta pubblica si manifesta quale importante mezzo istruttorio, volto a rappresentare molteplici e diversi interessi, pubblici e privati, in procedimenti amministrativi complessi ove le esigenze di partecipazione risultano importanti.⁵⁴

L'inchiesta pubblica ha una duplice finalità: risponde ad esigenze istruttorie e soddisfa una esigenza di tipo partecipativo. In Italia non si rinviene una disposizione generale che disciplini l'istituto dell'inchiesta pubblica. Esso, come detto, è stato introdotto (seppur in termini di facoltà e non già di obbligo) nel caso di procedimenti sottoposti a VIA per garantire una partecipazione dei cittadini al procedimento e per meglio coordinare i procedimenti volti alla tutela dell'ambiente con quelli di pianificazione urbanistica e territoriale.

⁵⁴ Sul punto si vd. CASINI L., *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2005.

In linea generale l'inchiesta pubblica, quale sub-procedimento inserito nell'ambito della VIA, non solo è volto ad un apporto collaborativo della popolazione interessata per fini ambientalistici ma anche per un concerto ai fini della localizzazione delle opere pubbliche. La partecipazione a questo tipo di procedimento, dunque, è in funzione collaborativa rispetto all'autorità competente (organo politico) che decide.

In buona sostanza “L'inchiesta pubblica, quindi, può costituire un importante ausilio per il sindacato giurisdizionale, poiché il rapporto redatto al termine dell'inchiesta fornisce un utile strumento per ricostruire il percorso logico seguito dall'amministrazione”.⁵⁵

Il decreto legislativo n. 104 del 2017 ha inteso riscrivere anche le disposizioni riguardanti l'inchiesta pubblica, dedicando a tale istituto un articolo a sé stante all'interno del TUA (art. 24-*bis*). In linea generale si segnala che la modifica più importante risiede nella possibilità di attivare l'inchiesta pubblica entro novanta giorni dalla pubblicazione del progetto di fattibilità e non già, come si disciplinava prima, a progetto definitivo. Questa piccola ma sostanziale modifica incide profondamente sulle modalità ma soprattutto sul ruolo dei cittadini in questo specifico sub-procedimento, in ottica collaborativa volta a orientare (influenzare) il contenuto discrezionale del provvedimento amministrativo.

Se da un lato, la nuova disciplina sulla valutazione di impatto ambientale, nel consentire a “chiunque abbia interesse” di prendere

⁵⁵ CASINI L., *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 88.

parte al procedimento abbia previsto termini inderogabili per tale partecipazione,⁵⁶ l'intervento di modifica ha, al tempo stesso, inteso potenziare l'inchiesta pubblica, con delle modifiche in grado di incidere sulle potenzialità di tale istituto.

Si stabilisce, infatti, che per i progetti di competenza statale, non soggetti a dibattito pubblico, è prevista la "richiesta qualificata" di dibattito pubblico in capo al Consiglio regionale della Regione interessata, ai consigli comunali che rappresentino almeno cinquantamila residenti e alle associazioni riconosciute ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 349 del 1986 rappresentativo di almeno cinquantamila iscritti. Nei termini di quaranta giorni dalla data di decorrenza del termine per lo svolgimento delle consultazioni sulla VIA, ossia dalla data di pubblicazione dell'avviso al pubblico predisposto dal proponente, i soggetti summenzionati possono richiedere, tramite motivazione, lo svolgimento di una inchiesta pubblica la cui decisione spetta all'autorità competente.⁵⁷

Dalla lettura dell'articolo in esame vanno sottolineati tre aspetti. Il primo è la natura facoltativa dell'inchiesta pubblica (l'autorità "può disporre" di tale istituto). Il secondo aspetto da sottolineare è che, ad oggi, manca una disciplina organica circa le modalità di svolgimento

⁵⁶ Tali termini, se da un lato, riducono la partecipazione del cittadino, al tempo stesso, garantiscono una certezza e una maggior celerità nei procedimenti sottoposti a VIA.

⁵⁷ CECCHETTI M., *La riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale tra d.lgs. n. 104 del 2017 e Corte costituzionale n. 198 del 2018*, in *Federalismi.it*, n. 1 del 2019, pp. 23-24.

dell'inchiesta pubblica, stante il fatto che il citato regolamento ministeriale non è mai stato adottato.⁵⁸

Infine, ci si deve interrogare sul rapporto tra l'inchiesta pubblica e il neo-nato istituto del dibattito pubblico (articolo 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50). Tralasciando, per ora, le differenze circa gli ambiti di applicazione dei due istituti, in assenza di una espressa previsione normativa, sorge l'interrogativo se il dibattito pubblico e l'inchiesta pubblica si inquadrino in un'ottica di parallelismo o di alternatività.

A detta di chi scrive nel caso delle c.d. grandi opere ,per le quali è prevista la possibilità di dar luogo al dibattito pubblico, l'inchiesta pubblica, per il principio di non aggravio del procedimento amministrativo è ad esso alternativo.

Per quanto riguarda, invece, la valutazione ambientale strategica, la cui disciplina è oggi contenuta nel TUA (artt. 11-18), essa discende dal recepimento della direttiva 2001/42/CE e consiste nella valutazione “anticipata” di piani e programmi che hanno una incidenza sull'ambiente. A differenza della VIA, che si inquadra quale sub-procedimento di un più ampio procedimento volto alla costruzione di un'opera, la VAS anticipa e accompagna lo stesso progetto, andando a valutare strategicamente l'opportunità dell'opera rispetto alle potenziali ricadute che avrebbe sul piano

⁵⁸ Segnala tale assenza DI MARTINO A., *Criticità applicative dell'inchiesta pubblica nel procedimento di V.I.A. disciplinato dal nuovo codice dell'ambiente*, in DI PACE R. – RALLO A. – SCOGNAMIGLIO A. (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, ESI, Napoli, 2018, p. 265.

ambientale. In questo modo si è tentato di coniugare la finalità di tutela dell'ambiente con il perseguimento di altre politiche pubbliche (es. sviluppo urbano) nella logica dell'integrazione e dello sviluppo sostenibile. Infatti, l'articolo 11, comma 3 stabilisce che: "La fase di valutazione è effettuata anteriormente all'approvazione del piano o del programma, ovvero all'avvio della relativa procedura legislativa, e comunque durante la fase di predisposizione dello stesso. Essa è preordinata a garantire che gli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione di detti piani e programmi siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro approvazione".

L'articolo 14, invece, è interamente dedicato alle modalità di consultazione. Tale procedura si articola secondo diverse sequenze: in prima battuta devono essere messe a disposizione del pubblico la proposta di piano o programma ed il rapporto ambientale, documento con il quale si valutano gli impatti significativi sull'ambiente derivanti dal piano o dal programma. La partecipazione viene collocata in un momento antecedente alla scelta localizzativa dell'opera (*framing*). Nella fase di predisposizione del piano e prima della sua approvazione. La disciplina nazionale ha scelto di non ricomprendere la VAS nel procedimento di piano o programma ma di configurarla come parallela ad esso.

Le norme contenute negli articoli 14 e 24 del TUA si caratterizzano per una serie di elementi comuni: pubblicazione degli atti del procedimento, soggetti coinvolti, possibilità per i soggetti interessati di prenderne visione e di presentare osservazioni per le quali

l'autorità procedente dovrà tenere conto al momento dell'emanazione dell'atto conclusivo.

Al tempo stesso però le garanzie partecipative della VIA, tramite l'inchiesta pubblica, sembrano meglio garantire una partecipazione per via orale che sono escluse, invece, nella VAS.⁵⁹

Come sommariamente descritto gli istituti partecipativi in questo specifico campo, più che assolvere ad una funzione di “opposizione”, di “difesa”, assumono i contorni di una funzione prettamente collaborativa tra amministrazione e i cittadini per la formulazione di decisioni che interessano una ampia collettività. Per tale ragione si è parlato di partecipazione “civica”.⁶⁰

I diritti di partecipazione sembrano però attenuarsi in relazione alla fase giurisdizionale.⁶¹ Rispetto, infatti, alle garanzie procedurali previste dalla disciplina positiva, la giurisprudenza ha inteso dichiarare inammissibili tutti i ricorsi volti a censurare i provvedimenti finali di VIA che “non superano la soglia dell'abnormità o della manifesta illogicità”.⁶² In questo specifico ambito i giudici amministrativi tendono a dichiarare i ricorsi inammissibili in quanto la decisione finale attiene al merito delle valutazioni dell'amministrazione. In buona sostanza, come è stato sottolineato: “[...] il criterio della legittimazione implica che il

⁵⁹ Sul punto si vd. BOSCOLO E., *La valutazione ambientale strategica di piani e programmi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 1 del 2008.

⁶⁰ TRIMARCHI BANFI F., *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo* n. 1 del 2019, p. 1 e ss.

⁶¹ Consiglio di Stato, sez. IV, 28 febbraio 2018, nn. 1230-1241.

⁶² Sul punto si vd. Consiglio di Stato, sez. IV, 10 maggio 2018, n. 2805.

pubblico sia chiamato ad esprimersi anche – se non addirittura principalmente – sui contenuti discrezionali della azione. D’altro lato, l’oggetto del giudizio di legittimità esclude che sia compito del giudice sindacare in che conto l’amministrazione ha tenuto le osservazioni del pubblico che toccano il merito”.⁶³

Si evince che la partecipazione abbia un contenuto collaborativo e tale apporto risulta determinante per la scelta dell’amministrazione solo se essa valuti in maniera qualificata tale contributo. L’efficacia di tale apporto collaborativo non è, dunque, giustiziabile.

5.3. Gli interessi diffusi (un rapido accenno)

Come abbiamo visto il valore ambiente è quel tipo di valore in grado di trascendere la dimensione individualistica per incontrare un interesse generale, “diffuso” e in quanto tale “non personalizzato” e “adesposta”.⁶⁴

Nella materia ambientale gli interessi diffusi, che come ricordiamo sono esplicitamente contemplati nella legge generale sul procedimento nella misura in cui si afferma che “qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento” (art. 9), si sono concretizzati in

⁶³ TRIMARCHI BANFI F., *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, op. cit., p. 6.

⁶⁴ CARUSO C., *Le forme di partecipazione: le associazioni ambientaliste*, in CARAVITA B. – CASSETTI L. - MORRONE A. (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 297.

interessi collettivi, giustiziabili nella forma dell'interesse legittimo, per il tramite delle associazioni ambientaliste con un lungo cammino giurisprudenziale.

Ad una timida apertura da parte dei giudici amministrativi, seguì successivamente una netta chiusura della Corte di cassazione. Nonostante tale chiusura, però, i giudici amministrativi ammettevano la legittimità processuale, ossia la giuridificazione degli interessi diffusi nelle forme dell'interesse legittimo al ricorrere di due presupposti: la presenza di un ente intermedio il cui fine afferiva alla tutela ambientale e il legame rappresentativo tra la comunità e l'associazione nel territorio del bene da difendere.

La legge istitutiva del ministero dell'ambiente (l. n. 349 del 1986) ha inteso disciplinare un procedimento per il riconoscimento delle associazioni ambientali, al ricorrere di determinati presupposti, affidando loro determinate prerogative tra le quali spicca la legittimazione a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.

Nonostante questa apertura, la giurisprudenza maggioritaria per accertare l'interesse a ricorrere delle associazioni ambientaliste richiede tre ordini di requisiti: perseguimento di finalità di tutela dell'ambiente da rinvenirsi nello statuto; una stabilità del dato organizzativo; il legame con il territorio che si intende tutelare. La compresenza di questi tre elementi è il mezzo attraverso il quale gli interessi diffusi si concretizzano in interessi collettivi e, dunque, come tali giustiziabili in sede amministrativa.

6. La tutela degli interessi “sensibili” nella legge generale sul procedimento amministrativo

L’assenza di adeguate e sviluppate forme di partecipazione nel campo ambientale sono associate anche alla presenza di molteplici centri istituzionali di potere. Come è stato sostenuto, infatti, “l’alto tasso di decentramento politico e amministrativo è spesso usato per giustificare il mancato ricorso a forme più evolute di partecipazione”.⁶⁵ Sulla base di ciò, dunque, il legislatore anziché prevedere adeguati istituti procedurali volti alla partecipazione dei cittadini, ha preferito spesso insistere e porre l’attenzione sui modelli procedurali alla ricerca di più spiccate forme di semplificazione e di coordinamento tra i diversi livelli di governo.

In linea generale possiamo dire che gli interventi di semplificazione all’interno disciplina generale del procedimento amministrativo si sono orientati con previsioni dirette ad accorpate i procedimenti relativi alla stessa attività, a ridurre i tempi del loro svolgimento, ad introdurre rimedi, in particolare preventivi, all’inerzia delle amministrazioni coinvolte, a diminuire gli oneri gravanti sui privati nei procedimenti ad istanza di parte, a semplificare e velocizzare la valutazione degli interessi nel procedimento.⁶⁶ Sul piano dei principi, la semplificazione rappresenta una doverosa reazione ad un agire amministrativo contrario al paradigma di buona amministrazione (97

⁶⁵ CASINI L., *L’inchiesta pubblica*, op. cit., p. 90.

⁶⁶ Circa la semplificazione amministrativa si vd. RANGONE N., *Semplificazione amministrativa*, in *Enc. Giur.*, Roma, 2014.

Cost.). Un'azione complessa dà spesso luogo ad interventi intempestivi e con una valutazione negativa nel raffronto tra risorse impiegate e risultati conseguiti in termini di efficienza.

La semplificazione amministrativa, nel corso dell'ultimo decennio, ha riguardato anche il "sacrificio" dei c.d. interessi sensibili o differenziati. Sotto un profilo formale possono definirsi "differenziati" quegli interessi pubblici che nella disciplina generale del procedimento amministrativo ricevono un trattamento diversificato in *melius* (ovvero una "tutela rinforzata") rispetto a quello accordato alla generalità degli interessi pubblici. Sotto un profilo sostanziale, invece, essi comprendono due tipi non omogenei di interessi: quelli di cui sono portatrici le Regioni e le Province autonome nelle "materie di loro competenza" e gli interessi c.d. "sensibili". La ragione del trattamento differenziato nei due casi è diversa: nel primo, è data dalla condizione di specifica autonomia degli enti intestatari, nel secondo, dalla particolare natura dell'interesse che viene in rilievo.⁶⁷

Come suggerisce l'aggettivazione impiegata, la formula "interessi sensibili" fa riferimento ad interessi pubblici che presenterebbero un maggior rilievo o una preminenza rispetto agli altri e che perciò richiederebbero una diversa e più stringente protezione. Tra gli interessi sensibili, storicamente, si riconducono la tutela della salute, quella del paesaggio, i beni storico-artistici, la pubblica incolumità e la tutela dell'ambiente. Va, però, precisato che manca una un

⁶⁷ Tale ricostruzione è di SCIULLO G., *'Interessi differenziati' e procedimento amministrativo*, in *Giustamm.it*, n. 5 del 2016.

perimetro entro il quale racchiudere e catalogare tali interessi. Tale mancanza è direttamente riferibile all'impossibilità di definire una scala gerarchica fra i valori costituzionali, affidando al legislatore la definizione del novero di interessi sensibili.

La categoria degli interessi pubblici sensibili si è andata strutturando di pari passo con l'introduzione, nel nostro ordinamento, di una disciplina generale tesa a semplificare i procedimenti amministrativi. Il legislatore nel momento in cui ha inteso dettare discipline rivolte alla semplificazione dell'azione amministrativa ha parimenti stabilito i limiti e le categorie di interessi pubblici per i quali tale semplificazione non fosse applicabile.⁶⁸

Sulla base di tale considerazione la categoria degli interessi pubblici sensibili e i processi di semplificazione dell'agire amministrativo hanno rappresentato due processi concomitanti ma opposti.

Da un lato la semplificazione amministrativa affonda le sue radici nella considerazione che il potere pubblicistico, con i suoi vincoli, è il principale ostacolo alla piena realizzazione dei diritti individuali e in particolar modo dei diritti economici. Diversamente, invece, i fautori della categoria degli interessi sensibili sostengono che solo i vincoli pubblicistici possano essere il presidio per una adeguata

⁶⁸ Così MOLITERNI A., *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Diritto amministrativo*, n. 4 del 2017.

tutela di interessi collettivi, che diversamente sarebbero preda di un soddisfacimento egoistico dell'individuo.⁶⁹

Questa visione dicotomica, in parte riconducibile ad un potenziale contrasto tra i principi di imparzialità e buon andamento,⁷⁰ è il motivo per il quale né il progetto predisposto dalla c.d. Commissione Nigro, né il disegno di legge Gorla, dalla quale come è noto deriva la legge n. 241 del 1990, prevedevano categorie diverse di interessi pubblici. Fu solo durante l'*iter* parlamentare che si innestò l'idea "di una garanzia normativa che, anche sul piano procedimentale, operi efficacemente a tutela della collettività".⁷¹

Tradizionalmente le regole e gli istituti sulla semplificazione amministrativa, contemplati nel Capo IV della l. 7 agosto 1990, n. 241, rubricato "Semplificazione dell'azione amministrativa", ossia conferenza di servizi (artt. 14 e ss.), attività consultiva (art. 16), acquisizione di valutazioni tecniche (art. 17), S.C.I.A. - (art. 19) e silenzio assenso (art. 20), hanno ricevuto con riguardo ai procedimenti riguardanti gli interessi sensibili un'applicazione in certi casi temperata e, in altri, ne è stata esclusa l'applicazione.

Non è questa la sede per analizzare, nel dettaglio, la misura della protezione che assumono gli interessi sensibili all'interno della legge generale sul procedimento amministrativo.⁷² In questo spazio si può

⁶⁹ Su tale dibattito si vd. TORCHIA L., *Introduzione*, in ID. (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

⁷⁰ Si vd. ALLEGRETTI U., *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VIII, Utet, Torino, 1993.

⁷¹ CORSO G. – TERESI F., *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti*, Maggioli, Rimini, 1991, p. 108.

⁷² Sul punto si rimanda a CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, il Mulino, Bologna 2019.

osservare, però, che nella disciplina della l. n. 241 del 1990 emergono in sostanza due modalità attraverso le quali gli interessi pubblici sensibili o differenziati resistono ai meccanismi di semplificazione previsti dal quadro normativo. La prima modalità afferisce ai casi in cui la presenza di un interesse sensibile (quale è la tutela dell'ambiente) nega in radice l'operatività dello strumento di semplificazione (è il caso del regime del silenzio-assenso o della SCIA) o, ancora, quando in capo all'amministrazione preposta alla cura dell'interesse differenziato venga posto un potere di veto al procedimento semplificato. Vi sono casi, poi, in cui la presenza di un interesse sensibile, nell'ambito di un procedimento amministrativo, rende più complesso l'istituto stesso di semplificazione. È il caso, ad esempio, della conferenza dei servizi in cui l'opposizione di una amministrazione preposta alla cura di un interesse sensibile provoca lo spostamento della sede decisoria.

Diversamente dalla descritta impostazione tradizionale, la già citata riforma Madia (l. n. 125 del 2015) è intervenuta in maniera incisiva sulla disciplina sostanziale e procedurale degli interessi sensibili.⁷³ Ci si riferisce, in particolare, al silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni - quale rimedio all'inerzia endoprocedimentale applicabile anche nel caso in cui l'atto di assenso non intervenuto nei termini sia di competenza di amministrazioni preposte ad interessi sensibili - e alla riscritta disciplina della conferenza di servizi, caratterizzata ora dalla generalizzata applicazione del silenzio

⁷³ Per una analisi esaustiva cfr. BISOFFI L. *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Federalismi.it*, n. 1 del 2019.

assenso anche ad amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili.

Quella che è stata definita come una fuga in avanti nella “guerra di logoramento degli interessi sensibili”,⁷⁴ sempre più parificati a quelli ordinari, è la conseguenza, ad avviso di chi scrive, di due fattori.

Il primo è riconducibile alla trasformazione del ruolo svolto dalla semplificazione amministrativa, non più inteso come principio di carattere generale collegato all’efficienza della pubblica amministrazione ma bensì come bene finale da perseguire ad ogni costo. Tale idea è ancora più avvertita dalla conclamata crisi economica del nostro Paese, alla cui conseguente perdita di competitività economica si prova a porre rimedio con una “sburocratizzazione” al fine di stimolare nuovamente gli investimenti privati.

Il secondo fattore, invece, è di natura ordinamentale e segue quell’orientamento, di cui già si è dibattuto nel Capitolo I, relativo al venir meno del concetto di “primarietà” associato agli interessi sensibili, nel momento in cui viene stabilito un bilanciamento in concreto con altri valori e principi. La negazione di valori primari in assoluto e il conseguente bilanciamento da operare caso per caso ha, come logico corollario, la parificazione di tutti gli interessi in gioco anche in relazione all’applicazione dei diversi istituti procedurali.

Passando ora ad esaminare in concreto le modifiche intervenute con la legge 125 del 2015, due, sono gli istituti sui quali porremo la nostra

⁷⁴ L’espressione è di DI PACE R., *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Federalismi.it*, n. 16 del 2016.

attenzione: quello nuovo del silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni (art. 17-*bis*) e la Conferenza dei servizi così come modificata dalla legge in esame.

La legge n. 124 del 2015, cd. riforma Madia, conteneva una serie di disposizioni direttamente applicabili e una serie di disposizioni di delegazione. Tra le prime si annovera l'art. 3 che ha, nella legge generale sul procedimento amministrativo, inserito l'art. 17-*bis*. Tale articolo rubricato "silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici" ha introdotto il "*silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici*", quale istituto di applicazione generale, stabilendo che nei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi comunque denominati di amministrazioni pubbliche per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni, le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso entro trenta giorni dal ricevimento dello "*schema di provvedimento*" da parte dell'amministrazione procedente. Decorso inutilmente il termine, l'assenso si intende acquisito. La generalizzazione del silenzio assenso procedimentale riguarda anche gli atti di assenso richiesti ad amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini e il regime speciale è limitato alla previsione di un termine maggiore, pari a 90 giorni (salvi, comunque, i termini "*diversi*" – anche minori - previsti da disposizioni di legge o dai provvedimenti di cui all'art. 2 l. n. 241/1990). L'art. 17-*bis*, della l. n. 241 del 1990 dispone

espressamente, quindi, che qualunque atto di assenso di una pubblica amministrazione che debba intervenire in un procedimento di un'altra pubblica amministrazione venga sostituito da un silenzio assenso nel caso in cui l'amministrazione non si pronunci nei termini indicati.

L'estensione del silenzio assenso procedimentale (in caso di decisioni pluristrutturate riguardanti solo due amministrazioni, così come chiarito dal consiglio di Stato Comm. spec., 13 luglio 2016, n. 1640 sarebbe infatti questa la principale differenza con la conferenza di servizi, la quale è invece funzionale ad acquisire una pluralità di atti di assenso) agli interessi sensibili ha sollevato forti perplessità in ordine sia alla non compatibilità con la giurisprudenza europea in tema di silenzio assenso (letta come ostativa al silenzio significativo nei procedimenti relativi ad interessi così rilevanti) e sia in quanto non adeguatamente coordinata con quanto previsto dall'art. 20, c. 4, della stessa l. n. 241 del 990 (che, con riguardo al silenzio assenso provvedimento, esclude espressamente gli interessi sensibili dal proprio ambito oggettivo di applicazione).⁷⁵

In ordine alla prima criticità, relativa alla compatibilità con la giurisprudenza europea, va ricordato che la Corte di Giustizia ha più volte sancito la necessità che le amministrazioni preposte alla tutela

⁷⁵ Le criticità della disposizione in esame sono ben evidenziate da DE LONARDIS F., *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in *Federalismi.it*, n. 20 del 2015 e da SCOTTI E., *Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni*, in AA. VV. (a cura di), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 566 - 571.

ambientale si esprimano per il tramite di un provvedimento espresso.⁷⁶

Gli orientamenti del giudice europeo sono stati riaffermati dalla Corte costituzionale italiana. Nella sent. n. 307 del 1992, infatti, la Corte per la prima volta ha affermato l'incompatibilità del silenzio-assenso su decisioni afferenti alla tutela dell'ambiente. In linea generale, infatti, "nella materia ambientale vige un principio fondamentale, ricavabile da una serie di disposizioni, da interpretarsi unitariamente nel sistema, secondo cui il silenzio della amministrazione preposta al vincolo ambientale non può avere valore di assenso".⁷⁷

Sulla scia dei Giudici europei e di quelli di Palazzo della Consulta, anche il Consiglio di Stato e i giudici amministrativi di primo grado hanno affermato la necessità, per l'amministrazione, di adottare un provvedimento espresso nei casi in cui sia coinvolta la materia ambientale.⁷⁸

⁷⁶ La sentenza che ha inaugurato l'orientamento che richiede il provvedimento espresso in materia ambientale è del 1991. La Corte di Giustizia in quella occasione ha ritenuto illegittima una norma nazionale italiana che prevedeva un silenzio assenso per l'autorizzazione provvisoria agli scarichi (Corte Giust., 28 febbraio 1991, C-360/87 Commissione c/ Rep.italiana). La questione aveva preso le mosse dal fatto che nell'attuazione della direttiva del Consiglio 17 dicembre 1979 (80/68/CEE) lo Stato italiano aveva previsto un'autorizzazione provvisoria tacita (l. 319/76, la cd. legge Merli). In quella occasione la Corte, accogliendo le censure della Commissione, ha affermato che, data la delicatezza degli interessi protetti, è sempre necessario un provvedimento espresso che dia conto dell'istruttoria svolta e del bilanciamento effettuato: così letteralmente "il rifiuto, la concessione o la revoca delle autorizzazioni devono risultare da un provvedimento esplicito e seguire regole procedurali precise, nelle quali venga rispettato un determinato numero di condizioni necessarie, dalle quali sorgono diritti e obblighi in capo ai singoli. Ne consegue che un'autorizzazione tacita non può ritenersi compatibile con le prescrizioni della direttiva, tanto più che una siffatta autorizzazione non consente la realizzazione di indagini preliminari, né di indagini successive e di controlli".

⁷⁷ DE LONARDIS F., *Il silenzio assenso in materia ambientale*, op. cit., p. 7 che cita altre e numerose sentenze in materia.

⁷⁸ Sul punto si vd. Cons.Stato, 28 ottobre 2013, n. 5188.

Il secondo nodo problematico attiene al mancato coordinamento con la previsione generale sul silenzio-assenso. Infatti, l'articolo 20 della l. n. 241 del 1990, al comma 4, stabilisce che l'istituto non si applica “agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità (...)”. Da una lettura del combinato disposto dell'articolo 17-*bis* e dell'articolo 20 vi verifica il caso, dunque, che se l'amministrazione preposta alla tutela ambientale sia l'amministrazione procedente, il silenzio è escluso. Diversamente se essa debba intervenire in un procedimento di un'altra amministrazione, il silenzio è ammesso.

Il Consiglio di Stato, chiamato in sede consultiva ad esprimere un parere sulla disposizione in esame ha in linea generale confermato la bontà della previsione legislativa e il sacrificio degli interessi sensibili.⁷⁹ All'interno del citato parere è possibile leggere il nuovo paradigma dell'azione amministrativa, improntata su una dimensione economica del diritto, nella quale la semplificazione viene letta in un “ottica moderna” volta al buon andamento dell'amministrazione al fine di assicurare il primato dei diritti della persona, degli operatori economici. Pertanto, si legge, che “nella logica del primato dei diritti, i meccanismi di semplificazione dell'azione amministrativa non vanno visti come una forma di

⁷⁹ Il Consiglio di Stato con il parere del 13 luglio del 2016, n. 1640 si è espresso su alcuni problemi applicativi dell'articolo 17-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'articolo 3 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

sacrificio dell'interesse pubblico, ma al contrario come strumenti che – ricollegando all'inerzia della p.a. interpellata la perdita del potere di dissentire e di impedire la conclusione del procedimento “in un’ottica di stigmatizzazione dell’inerzia” e in una visione del silenzio significativo quale sanzione o rimedio – sono funzionali ad assicurare una cura efficace, tempestiva e pronta dello stesso, con il minore onere possibile per la collettività e per i singoli privati”. All’interno del parere è altresì possibile leggere l’affermazione secondo cui la giurisprudenza costituzionale “non ha sancito un principio di insuperabile incompatibilità tra silenzio assenso e interessi pubblici sensibili”, essendosi limitata a ritenere “preclusa alla legislazione regionale la possibilità di introdurre ipotesi di silenzio assenso (ulteriori rispetto a quelle previste dal legislatore statale) in procedimenti diretti alla cura di interessi sensibili”. Dunque, le decisioni della Corte costituzionale “non sembrano di per sé impedire alla potestà legislativa statale la previsione di casi di silenzio assenso anche in materia sensibile”.⁸⁰

Per quanto attiene, invece, alla conferenza di servizi, si può rilevare come essa rappresenti un istituto mediante il quale si tenta di coniugare due esigenze talvolta contrapposte: semplificare l’attività procedimentale, da un lato, e, dall’altro, valutare attentamente e contestualmente i diversi interessi in gioco alla ricerca di un soddisfacente punto di equilibrio. Il difficile bilanciamento di queste

⁸⁰ Per una lettura critica del parere in esame si vd. compiutamente SCIULLO G., *Gli ‘interessi sensibili’ nel parere n. 1640/2016 del Consiglio di Stato*, in *Giustamm.it.*, n. 9 del 2016.

esigenze è stata la causa di innumerevoli modifiche normative che hanno prodotto un quadro normativo instabile e incerto.⁸¹

Da ultimo il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127, in attuazione della legge di delega 7 agosto 2015 n. 124, ha modificato radicalmente il capo della legge n. 241/1990 dedicato alla conferenza di servizi.⁸² Nell'ambito di tale riforma, la conferenza di servizi, nata come strumento di semplificazione di tipo procedurale è divenuta "*strumento di semplificazione prevalentemente sostanziale*", idoneo cioè ad incidere sull'assetto delle competenze e dove la contestualità è più caratteristica naturale dell'istituto.⁸³ Il cambiamento della funzione tradizionale della conferenza dei servizi è stato intrapreso per il tramite di numerose modifiche tra le quali spiccano: la previsione generale nell'uso della conferenza semplificata; la conferma del silenzio assenso endo-procedimentale; la previsione per cui l'assenso si intende acquisito anche quando sia espresso un dissenso non adeguatamente motivato; i rappresentanti unici di ciascun livello di governo nella conferenza simultanea e, infine, l'opposizione successiva in caso di dissensi qualificati.⁸⁴

⁸¹ Le incertezze normative e le innumerevoli modifiche dell'istituto sono ben sintetizzate nel contributo di DI PACE R., *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, op. cit.

⁸² Sul punto Cfr. SORICELLI G., *Profili problematici e ricostruttivi della natura giuridica della Conferenza di Servizi dopo la riforma Madia*, in *Federalismi.it*, n. 24 del 2017. Più in generale si vd. SCOTTI E., *La conferenza di servizi tra pluralismo e unilateralismo costituzionalmente orientato*, in *Federalismi.it*, n. 17 del 2019.

⁸³ Così BATTINI S., *La trasformazione della conferenza di servizi e il sogno di Chuang-Tzu*, in ID. (a cura di), *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, Nel Diritto, Roma, 2016, p. 1 e ss.

⁸⁴ VESPERINI G., *La nuova conferenza di servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5 del 2016.

Non entrando nel merito di tutte le modifiche segnalate, giova in questa sede solo sottolineare come, anche nel riscrivere le norme sulla conferenza dei servizi, vi sia stato un “depotenziamento degli interessi sensibili”.⁸⁵ La riforma, confermando la precedente soluzione legislativa, prevede l’applicazione dell’istituto del silenzio assenso nella ipotesi di conferenza semplificata (art. 14-*bis*, comma 4), fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell’Unione europea richiedono l’adozione di provvedimenti espressi, nei casi in cui vi sia la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di 90 giorni per gli interessi sensibili; così avviene anche nei casi di conferenza simultanea (art. 14-*ter*, comma 7).⁸⁶

Anche per quanto attiene alle modalità relative ai dissensi qualificati, la normativa fatica a trovare un assetto definitivo. La resistenza degli interessi sensibili non è più considerata come assoluta ma deve essere inserita in un contesto di adeguato bilanciamento con tutti gli altri interessi in gioco in una sede politica come quella del Consiglio dei ministri.

Con la legge delega (l. n. 125 del 2015) si proponeva di superare il meccanismo sostitutorio in seno al Consiglio dei ministri, almeno con riferimento al problema dei dissensi delle amministrazioni statali. Il decreto legislativo ha attuato le disposizioni della legge

⁸⁵ Parla e riflette di depotenziamento degli interessi sensibili SCOTTI E., *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, in *Federalismi.it*, n. 16 del 2016.

⁸⁶ SCALIA F., *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, n. 6 del 2016.

delega in maniera del tutto innovativa rispetto alla gestione degli interessi sensibili in seno alla conferenza di servizi, nel momento in cui si verifichi il caso che una delle amministrazioni abbia dichiarato il proprio dissenso (art. 14-*quinquies*). La novità è che qualora venga espresso un dissenso, la decisione viene presa in ogni caso in seno alla conferenza.

Le decisioni sono immediatamente esecutive con la determinazione finale e sulla base delle posizioni prevalenti anche nel momento in cui il dissenso provenga da amministrazioni non deputate alla cura di interessi sensibili o differenziati. Nel caso di dissensi qualificati, invece, gli effetti della decisione sono sospesi per poter permettere la risoluzione del conflitto.

La conferenza si conclude sempre con un provvedimento finale. Le amministrazioni dissenzienti, preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, entro dieci giorni dalla comunicazione della determinazione motivata di conclusione della conferenza devono decidere se proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri. L'atto di opposizione può essere proposto solo se le amministrazioni abbiano espresso in modo inequivoco il motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza, anche comunicandolo al rappresentante unico. Dunque, non rientra in questa fattispecie il caso in cui si sia formato il silenzio-assenso. Non è ammissibile, invece, che una amministrazione proponga un parere negativo o un dissenso postumo o proponga opposizione al di fuori del termine previsto

per legge. A seguito della proposizione dell'opposizione le amministrazioni coinvolte nel procedimento si riuniscono presso la Presidenza del Consiglio e i partecipanti formulano proposte, in attuazione del principio di leale collaborazione, per l'individuazione di una soluzione condivisa, che sostituisca la determinazione motivata di conclusione della conferenza con i medesimi effetti. Nell'ipotesi di dissenso da parte delle amministrazioni delle Regioni o delle Province autonome di Trento e Bolzano se l'intesa non venga raggiunta può essere indetta una seconda riunione. Se viene raggiunta un'intesa tra le amministrazioni partecipanti, l'amministrazione procedente adotta una nuova determinazione motivata di conclusione della conferenza. Nel caso contrario, la questione è rimessa al Consiglio dei ministri, al quale possono partecipare i Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate. Il Consiglio dei ministri può respingere l'opposizione e, quindi, la determinazione motivata di conclusione della conferenza acquisisce definitivamente efficacia o può accogliere parzialmente l'opposizione, modificando il contenuto delle determinazioni della conferenza di servizi anche sulla base delle riunioni svolte in precedenza.

Tale innovativo meccanismo sembra comunque consentire una accurata valutazione delle ragioni del dissenso evidenziate da amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili e al tempo stesso rappresenta una soluzione che potrebbe comportare una semplificazione delle decisioni. Infatti, il rimedio oppositivo, eventuale e successivo, potrebbe consentire di semplificare l'attività

in quanto interviene a deliberazione già acquisita. È, quindi, da salutare con favore tale innovazione anche se possono venire in rilievo alcuni dubbi sulla funzionalità e sull'ambito applicativo della procedura.

7. Il rapporto tra decisione tecnica “ambientale” e scelta politica

Questo paragrafo pone l'attenzione sul rapporto che sussiste tra decisioni tecniche, frutto anche e soprattutto di nuove conoscenze tecnologiche, con l'ambito e l'area della discrezionalità politica, in quanto, come sostenuto autorevolmente, la problematicità insita nella normazione tecnica è direttamente connessa alla sua potenziale portata erosiva nei confronti della sovranità.⁸⁷

La materia ambientale intreccia le questioni afferenti al carattere democratico delle decisioni con specifico riguardo alla legittimazione tecnica della normazione di settore. Le decisioni in campo ambientale, infatti, sono in frutto di una “combinazione del tutto peculiare tra conoscenze tecnico-scientifiche e opzioni politico-valutative”.⁸⁸ Le norme in campo ambientale offrono, anche in questo caso, un utile laboratorio di come è strutturato il rapporto tra decisione politica e dati tecnico-scientifici, e più in generale dei

⁸⁷ PREDIERI A., *Le norme tecniche come fattore di erosione e di trasferimento di sovranità*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Mucchi, Modena, 1996, p. 1413 e ss.

⁸⁸ CECCHETTI M., *Prospettive per una razionalizzazione della “normazione tecnica” a tutela dell'ambiente nell'ordinamento italiano*, GRASSI S. – CECCHETTI M. (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 43.

processi democratici per le scelte che ricadono sull'intera collettività sotto due versanti: il rapporto tra tecnica e politica e il grado dell'intellegibilità delle fonti ambientali, proprio in virtù di questa inalienabile competenza tecnica. In questo paragrafo sarà affrontato solo il primo versante (rapporto tra decisione tecnica e scelta politica).⁸⁹

In prima battuta va sottolineato che con normativa tecnica ci si riferisce “a quelle disposizioni normative caratterizzate da un contenuto peculiare frutto della diretta elaborazione delle cosiddette «scienze esatte»”.⁹⁰

C'è chi ha giustamente sostenuto che in campo ambientale politica e scienza costituiscono un “binomio inscindibile”, con l'effetto di far sì che la produzione pubblica del diritto dell'ambiente consista quasi sempre in un'attività di “normazione tecnica”, ossia nella produzione di regole giuridiche elaborate sulla base o in funzione di presupposti e di dati conoscitivi di natura “tecnico-scientifica”.⁹¹

È l'ordinamento sovranazionale a porre in essere e in luce la relazione tra valutazioni tecniche e scelte politiche, nella misura in cui l'articolo 191 del TFUE (ex articolo 174 del TCE) stabilisce che l'Unione, nella formulazione delle politiche ambientali, tiene conto

⁸⁹ Sul punto si rimanda a VIOLINI L., *Le questioni scientifiche controverse nel procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1986, 160 e ONIDA V., *Il sistema delle fonti in materia ambientale, con particolare riferimento alla normativa tecnica*, in *Razionalizzazione della normativa in materia ambientale (Atti del Convegno giuridico, Castel Ivano, 29-30 aprile 1994)*, Istituto per l'Ambiente, Milano, 1994.

⁹⁰ Così CECCHETTI M., *Note introduttive allo studio delle normative tecniche nel sistema delle fonti*, in DE SIERVO U. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 146.

⁹¹ Sul punto si vd. CECCHETTI M., *La Corte costituzionale davanti alle “questioni tecniche” in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 14 del 2020.

sia “dei dati scientifici e tecnici disponibili” e sia “dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione”.

Al tempo stesso, il diritto europeo ha elaborato e codificato il principio di precauzione comunemente inteso come governo e regolazione del rischio scientifico.⁹² Secondo la Comunicazione del 2000 il principio di precauzione trova, infatti, il suo campo di applicazione in situazioni di incertezza scientifica, ossia nei casi in cui le “informazioni scientifiche sono insufficienti, non conclusive o incerte e vi sono indicazioni che i possibili effetti sull’ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possono essere potenzialmente pericolose e incompatibili con il livello di protezione prescelto”.

Come è stato giustamente sostenuto, dunque, “una interpretazione orientata al rispetto del principio democratico impone che l’analisi del rischio venga condotta in sedi in cui le valutazioni tecnico-scientifiche, potenzialmente molteplici per l’esistenza stessa della situazione di incertezza, possano integrare una decisione politica che, tra esse, scelga quella che conduca all’esito più rispettoso per la tutela dell’ambiente in tutte le sue accezioni”.⁹³

Sorge quindi la necessità di un vicendevole bilanciamento degli interessi in gioco, dell’individuazione delle sedi opportune dove tali

⁹² Sul punto si vd. Comunicazione della Commissione COM(2000) 1 Final (2 febbraio 2000) e più in generale NAPOLITANO G., *Riflessioni sul ruolo del principio di precauzione nel processo decisionale delle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line*, giugno 2019.

⁹³ Così GLIATTA M. A., *Ambiente e principio democratico. Qualche considerazione a partire dal d.lgs. n. 104 del 2017*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2 del 2019, pp. 26-27.

decisioni vengano prese e di una procedimentalizzazione, o meglio di una metanormazione, in campo ambientale, al fine di scongiurare il rischio di una “tirannizzazione” della componente tecnica nel verso sia di una politicizzazione delle conoscenze tecniche scientifiche ovvero di una neutralizzazione delle scelte politiche.⁹⁴

Va garantita, dunque, sia l’attendibilità, la completezza, la correttezza e l’obiettività dei dati scientifici e tecnici presi a riferimento e sia l’*accountability* delle scelte operate dal decisore politico.⁹⁵

Questa governabilità sinergica tra scelta politica e componente tecnico-scientifica, come ha sostenuto autorevole dottrina, presenta quattro elementi di criticità.⁹⁶

La prima risiede nella consapevolezza che, essendo l’ambiente una materia “ontologicamente complessa”, le conoscenze tecnico-scientifiche abbracciano più saperi e più campi. Così, dunque, “il problema principale non è solo e soltanto quello di acquisire al potere pubblico un determinato expertise “tecnico-scientifico” che abbia quei connotati di completezza, correttezza, attualità e obiettività che si sono sopra richiamati, bensì – e soprattutto – quello di comporre in un quadro unitario di sintesi i molteplici e variegati apporti degli esperti nelle diverse discipline coinvolte, senza poter disporre di una

⁹⁴ Così CECCHETTI M., *La produzione pubblica del diritto dell’ambiente: tra expertise tecnico-scientifico, democrazia e responsabilità politica*, in *DPCE online*, n. 3 del 2020, p. 3403.

⁹⁵ Così TALLACCHINI M., *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in GRASSI S. – CECCHETTI M. - ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, I, Olschki, Firenze, 1999, pp. 91-93.

⁹⁶ Il testo qui riprende pedissequamente lo schema di CECCHETTI M., *La produzione pubblica del diritto dell’ambiente: tra expertise tecnico-scientifico, democrazia e responsabilità politica*, in *DPCE online*, n. 3 del 2020.

scienza specialistica che sia in grado di fornire essa stessa quella sintesi; con il risultato – di estrema importanza ai fini della “costruzione” dell’iter decisionale – che essa non potrà che essere affidata a un primo livello valutativo che si collochi in una fase – per così dire – “intermedia” tra la scienza e la politica”.⁹⁷

La seconda criticità risiede nella mutevolezza delle conoscenze scientifiche disponibili e delle migliori tecniche ed è legata direttamente al tema del progresso scientifico che come tale è mutevole. Connessa a tale criticità, vi è la considerazione che attiene al concetto di scienza esatta che oggi si caratterizza per un alto grado di incertezza.

L’ultimo elemento di criticità risiede nel tracciamento dei confini tra la fase di valutazione tecnica e la scelta politica a valle della decisione, così come una fase politico-valutativa dei rischi accettabili che si colloca a monte della fase tecnica.

L’autore nel contributo citato afferma che “Dall’insieme delle considerazioni svolte emerge un fondamentale punto di approdo, ovvero che la sfida non più rinviabile nella materia delle politiche ambientali è rappresentata, allo stato attuale, dall’esigenza di disporre, a tutti i livelli di governo di volta in volta interessati, di una disciplina dei procedimenti di “normazione tecnica”⁹⁸ e prospetta altresì per tale normazione tre punti fermi dai quali non si può prescindere.

In prima battuta, andrebbe sviluppata una modalità per lo svolgimento delle istruttorie tecnico-scientifiche, individuando

⁹⁷ *Ivi*, p. 3404.

⁹⁸ *Ivi*, p. 3407.

altresì le fonti, le funzioni e i compiti da affidare ai “tecnici”, con una formalizzazione dei risultati del loro lavoro e una adeguata pubblicità dei dati raccolti e delle scelte maturate.

In secondo luogo, sorge la necessità di individuare, a monte, le sedi competenti a tradurre in indirizzi politici e amministrativi le risultanze raggiunte per il tramite delle istruttorie tecniche.

Infine, tra istruttoria tecnica e scelta politica, e sua sintesi, va assicurato il coinvolgimento e la partecipazione del pubblico, nell’ottica sia di arricchire il procedimento e sia di rendere maggiormente conoscibile e comprensibile la scelta tecnico-politica.

Rispetto al rapporto tra normazione tecnica e scelta politica va, infine, segnalata una certa ritrosia del Giudice delle leggi nel sindacare gli atti adottati sulla base di dati scientifici. Questa tendenza è stata autorevolmente segnalata, nella misura in cui si è affermato che “[...] le questioni ambientali vengono portate all’attenzione del Giudice costituzionale quasi sempre in giudizi in cui si controverte del riparto di competenze tra gli enti territoriali della Repubblica, ovvero della distribuzione sul territorio dei poteri per come stabilita dalle norme costituzionali, anziché del contenuto dei poteri in concreto esercitati. [...] le questioni tecniche ambientali, dunque, non sono quasi mai il cuore del *thema decidendum* dei giudizi costituzionali”.⁹⁹

Le ragioni per le quali il Giudice delle leggi non si spinge nel giudicare nel merito le questioni tecniche che si celano dietro le

⁹⁹ Così sempre CECCHETTI M., *La Corte costituzionale davanti alle “questioni tecniche”*, op. cit., p. 50.

scelte dell'autorità politica di volta in volta competente risiedono nelle sentenze n. 85 del 2013 e 58 del 2018 sul c.d. "caso ILVA".

Nelle sentenze citate, che per esigenza di economia del testo non possono essere qui affrontate per esteso, ai nostri fini rileva quella che è stata definita la "dottrina del giudice delle leggi"¹⁰⁰ sul tema ed è quella secondo la quale il bilanciamento, l'acquisizione e la valutazione dei saperi tecnico-scientifici sono riservati alla discrezionalità dell'autorità decidente, potendo il giudice valutare e scrutinare la legittimità della norma solo dal punto di vista della non manifesta irragionevolezza di tali scelte.

Questa "dottrina" si pone in parallelo con quella della magistratura amministrativa che come visto in precedenza, tende a non entrare nel merito di scelte amministrative dotate di un alto grado di "tecnicità".

8. L'effetto di sostituzione della magistratura sulle scelte amministrative in materia ambientale

Come visto lungo tutta la presente trattazione, la tutela dell'ambiente si caratterizza per l'assenza di una disciplina costituzionale e per un quadro normativo assai frastagliato, altresì caratterizzato da una compresenza di soggetti istituzionali deputati alla sua tutela e da un alto tasso di "tecnicità". La compresenza di questi elementi comporta che la sede amministrativa sia quella più adeguata ad effettuare, caso per caso, il bilanciamento dei diversi interessi in gioco. Al tempo

¹⁰⁰ *Ivi*, p. 52 e ss.

stesso, però, si è visto come i recenti interventi normativi mirino a dare sempre minor peso agli interessi “sensibili” e l’assenza di una meta-normazione nel campo del diritto ambientale non sempre assicura una incisiva partecipazione dei cittadini e una stringente tutela del bene da garantire.

Nel testo si è dato conto anche della ritrosia del Giudice delle leggi nel sindacare le norme tecniche di settore, così come dell’inclinazione dei giudici amministrativi a non sindacare alcuni atti amministrativi incidenti sull’ambiente, in quanto rientranti nella piena discrezionalità dell’autorità decidente. Il giudice non può così operare un sindacato pieno sulla scelta amministrativa.

Discorso diverso va qui ora brevemente svolto per quanto attiene al rapporto tra autorità politica e magistratura ordinaria. Si è detto, ed è un po’ il filo conduttore di tutta l’indagine sino a qui svolta, che la principale sede per le scelte atte alla tutela dell’ambiente è quella amministrativa; ossia il luogo istituzionale più idoneo ad operare un bilanciamento caso per caso, in presenza anche di una disciplina positiva e prima ancora costituzionale incompleta. Proprio tale sede, nella scelta del caso concreto, ha generato spesso conflitti tra poteri

Ciò che è necessario è dunque una metanormazione più incisiva volta a dirimere i sempre più acuti, e forse inevitabili, conflitti tra i giudici e l’amministrazione, al fine di tracciare in maniera netta i confini di un potere rispetto all’altro. Come è stato sottolineato, infatti, “più che su insufficienti formule definitorie astratte, su un’analisi della struttura delle norme attributive della funzione, che identifichi negli oneri procedurali nei quali essa (principalmente)

si declina i paradigmi oggettivi del sindacato giurisdizionale e che definisca i limiti di quest'ultimo in coerenza con l'individuazione dell'oggetto del giudizio amministrativo nel controllo del corretto esercizio del potere".¹⁰¹ La scelta del provvedimento concretamente adottato è, e deve restare, competenza dell'amministrazione quale valutazione discrezionale sull'esistenza dei presupposti e sulla comparazione degli interessi coinvolti. Si tratta, in buona sostanza, di stabilire un confine certo tra la sindacabilità in giudizio del provvedimento (che si limiti a verificare se l'amministrazione abbia messo in atto tutte le garanzie procedurali, raccolto tutte le informazioni e bilanciato adeguatamente gli interessi in gioco) e la discrezionalità dell'amministrazione, quale scelta valutativa ad essa riservata in quanto titolare della funzione scaturita dalla norma attributiva.

Come è stato, infatti, chiarito dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione "resta affetta dal vizio di eccesso di potere giurisdizionale la decisione che si spina fino alla definizione vincolante della regola del caso concreto e che si risolva, quindi, in una sostituzione del giudice all'amministrazione, nella scelta discrezionale del provvedimento più idoneo a soddisfare, nella fattispecie concreta, l'interesse pubblico che è causa del potere scrutinato".¹⁰² Anche se come è stato sottolineato "All'edificazione dommatica di un'area inaccessibile, infatti, ha continuato a fare da contraltare la facoltà di sindacare le decisioni amministrative discrezionali nei contenuti (ovverosia proprio invadendo quell'area

¹⁰¹ DEODATO C., *Nuove riflessioni sull'intensità del sindacato del giudice amministrativo Il caso delle linee guida dell'ANAC*, in *Federalismi.it*, n. 2 del 2017.

¹⁰² *Ex multis*, Cass. Civ., SS. UU., 17 novembre 2016, n. 23396.

– il merito – che si sarebbe voluto lasciare invalicabile); con ciò rendendosi chiaro che non esiste un’area insindacabile e che i contenuti delle scelte amministrative sono tutti scrutinabili. Di qui l’impossibilità di ritenere realmente compiuta l’operazione di isolamento, in favore dell’amministrazione, di una zona franca ed originaria (il merito amministrativo) nella quale poter esprimersi sostanzialmente irrelata”.¹⁰³

Così “l’area del “merito” amministrativo resta confinata alla scelta vera e propria, mentre il giudice valuta se la scelta effettuata in concreto sia quella dotata di “maggiore attendibilità” e non semplicemente quella comunque riconducibile al novero delle opzioni possibili”.¹⁰⁴

Casi emblematici di conflitto tra amministrazione e potere giudiziario in materie afferenti alla tutela ambientale sono quelli che hanno riguardato lo stabilimento siderurgico dell’ILVA di Taranto. Le questioni di illegittimità sollevate dal giudice remittente, infatti, come ha avuto modo di osservare la Corte nella sent. n. 85 del 2013 si inserivano all’interno di una “incerta linea divisoria tra provvedimenti cautelari funzionali al processo, di competenza dell’autorità giudiziaria, e provvedimenti di prevenzione generale, spettanti, nel rispetto delle leggi vigenti, all’autorità amministrativa”,

¹⁰³ GILBERTI B., *L’ἐκλέγειν nel processo amministrativo tra separazione dei poteri e sovranità dell’individuo*, relazione presentata all’VIII Convegno di Studi Giuridici organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Urbino “Carlo Bo” il 9-10 febbraio 2017 e dal titolo “Ἐκλέγειν La dinamica della determinazione oltre i concetti tradizionali di potere e volontà”, p. 289.

¹⁰⁴ PATRONI GRIFFI F., *Discorso di inaugurazioni dell’anno giudiziario 2020 del Consiglio di Stato*, disponibile sul sito giustiziaamministrativa.it.

linea divisoria “facilmente oltrepassabile sia in un senso che nell’altro”.¹⁰⁵

Nel caso in esame, infatti, come è stato giustamente sostenuto “La sostanza vera della controversia *era* tutta qua, nell’*actio finium regundorum* fra potere politico e potere giudiziario”.¹⁰⁶

Su tale “scontro” si è, dunque, pronunciata la Corte costituzionale. La Corte costituzionale coerentemente con il suo orientamento ha ribadito che i bilanciamenti tra diritti contrapposti sono sì soggetti ad un controllo di ragionevolezza ma tale controllo non può in ogni caso spingersi fino a spodestare l’amministrazione di poteri suoi propri. Infatti, “Le opinioni del giudice, anche se fondate su particolari interpretazioni dei dati tecnici a sua disposizione, non possono sostituirsi alle valutazioni dell’amministrazione sulla tutela dell’ambiente, rispetto alla futura attività di un’azienda, attribuendo in partenza una qualificazione negativa alle condizioni poste per l’esercizio dell’attività stessa, e neppure ancora verificate nella loro concreta efficacia”.¹⁰⁷

È, dunque, il procedimento e non già il processo la sede all’interno della quale la composizione dei diversi interessi in gioco, siano essi pubblici o privati e l’accertamento dei presupposti, di fatto e di diritto, vengono analizzati al fine di una composizione unitaria

¹⁰⁵ Così il punto n. 12.6 del *considerato in diritto* della sent. n. 85 del 2013.

¹⁰⁶ ONIDA V., *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell’ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2013, p. 2.

¹⁰⁷ Così sempre la sent. n. 85 del 2013.

dell'interesse pubblico, per il quale è richiesto l'adozione di un provvedimento amministrativo e non già la decisione di un giudice.

CAPITOLO III

LA LOCALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE STRATEGICHE: TRA TUTELA DELL'AMBIENTE E DIRITTI DI PARTECIPAZIONE

SOMMARIO: 1. L'indissolubile intreccio tra governo del territorio e la tutela dell'ambiente. 1.1. *L'assenza di strumenti partecipativi verticali: il necessario e organico coinvolgimento delle Regioni per il governo del territorio.* 1.2. *Il rischio della duplicazione delle garanzie partecipative per la tutela degli interessi differenziati.* 2. Le opere pubbliche con particolare riguardo agli insediamenti c.d. "prioritari" per lo sviluppo del Paese: disciplina positiva e riparto di competenze. 3. Le principali criticità nella realizzazione delle infrastrutture strategiche. 3.1. *La questione costituzionale.* 3.2. *Le scelte localizzative.* 3.3. *La Semplificazione procedimentale.* 3.4. *Gli interessi ambientali nel campo delle opere pubbliche.* 4. Le scelte sulla localizzazione delle opere pubbliche: come governare il conflitto. 4.1. *L'opposizione delle comunità locali alle grandi opere: il fenomeno del NIMBY.* 4.2. *Gli strumenti di partecipazione alle scelte sulla localizzazione delle infrastrutture strategiche: il caso del dibattito pubblico.* 4.3. *Le misure compensative quale rimedio al conflitto localizzativo.*

1. L'indissolubile intreccio tra il governo del territorio e la tutela dell'ambiente

Nell'ordinamento italiano i lemmi "ambiente", "paesaggio" e "governo del territorio" sono considerati, nei centri di imputazione

giuridica e negli oggetti di tutela, come entità autonome, pur presentando intersezioni e comuni finalità di tutela e di valorizzazione.

La ragione di tale “separazione” è da rinvenirsi nei diversi momenti storici in cui tali interessi sono emersi. Non è questa la sede per ripercorrere storicamente e giuridicamente la materializzazione di tali interessi, cosa per altro che è già stata fatta per l’ambiente all’interno del Capitolo I. Va però qui ricordato, in ogni caso, che la distinta considerazione dell’ambiente, del paesaggio e del governo del territorio è presente altresì, come evidenza tangibile di quanto appena affermato, nel testo della Costituzione, in cui sono menzionati separatamente il paesaggio e i beni ambientali (artt. 9 e 117, terzo comma), l’ambiente e l’ecosistema (art. 117, secondo comma, lett. *s*) e il governo del territorio (art. 117, terzo comma).

Queste tre sfere, dunque, appaiono come nozioni e come materie di competenza legislativa distinte (ora affidate allo Stato ora alle Regioni) e le loro relazioni possono essere di integrazione o di opposizione.

Il caso qui esaminato è quello del rapporto tra governo del territorio e ambiente.

La materia “governo del territorio” contiene un inevitabile intreccio di finalità e di competenze con altre materie, in particolar modo con quelle afferenti alla tutela dell’ambiente, accumulate tutte dallo stesso comune denominatore: la gestione del territorio. Mentre nel concetto di tutela paesaggistica e ambientale, però, la finalità principale è quella di tutelare e valorizzare il territorio di riferimento,

nel governo del territorio l'obiettivo principale è quello di coordinare i diversi strumenti per la sua gestione.¹

Anche gli apparati organizzativi di riferimento si presentano diversi. All'interno dell'amministrazione statale, ad esempio, troviamo i ministeri dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo per la tutela del paesaggio, delle Infrastrutture e dei Trasporti per il governo del territorio e il ministero dell'Ambiente, del Territorio e del Mare per la tutela, appunto, ambientale.

Così come diverse sono le fonti di disciplina normativa: per il governo del territorio, in particolare troviamo la legge 17 agosto 1942, n. 1150 ('legge urbanistica') e il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico sull'edilizia), per il paesaggio, decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e per l'ambiente, il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Come detto, la dinamica relazionale tra queste tre distinte materie può presentarsi come di reciproca integrazione, come rapporto gerarchico o ancora come rapporto oppositivo. È opportuno, dunque, stabilirne i confini.²

La materia "governo del territorio" fa il suo ingresso all'interno della Carta costituzionale con la riforma n. 3 del 2001 e viene attribuita alla competenza concorrente di Stato e Regioni. Tale

¹ Sul punto cfr. STELLA RICHTER P., *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2006.

² Sul punto si vd. CIVITARESE MATTEUCCI S., *Governo del territorio e ambiente*, in ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 229 e ss.

locuzione appare negli scritti della dottrina e nella legislazione positiva sul finire degli anni Settanta ed è direttamente correlata alla nozione di “urbanistica”, materia precedentemente menzionata all’interno dell’articolo 117 della Costituzione, quale materia concorrente tra i due enti legislativi e direttamente riferibile alla accezione che ne viene data dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150. Come si avrà modo di chiarire, per la Corte costituzionale “l’urbanistica è quel complesso di norme che regola l’assetto e l’incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere (art. 1 della legge n. 1150 del 1942) mentre l’edilizia (la parte ricompresa nel tutto: urbanistica) si qualifica come disciplina “della costruzione e manutenzione degli edifici”.³

Con il passare degli anni, e in concomitanza con la devoluzione delle funzioni amministrative dal centro alla periferia, la nozione di urbanistica va evolvendosi, nel verso di ricomprendere non solo l’attività di pianificazione e di incremento edilizio ma anche di tutela del paesaggio e dell’ambiente. Vi è in buona sostanza la consapevolezza che tale materia, in quanto alla sua finalità di gestione del territorio, abbraccia molteplici e diversi interessi, tutti interrelati tra loro. Testimonianza di quanto appena affermato è il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, concernente il trasferimento e deleghe delle funzioni amministrative dello Stato agli enti territoriali. All’articolo 80 (rubricato “urbanistica”) si afferma, infatti, che: “Le funzioni amministrative relative alla materia "urbanistica" concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le

³ Così la sent. n. 50 del 1958.

operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente". Lo stesso D.R.P. agli articoli 81 e ss. conferma alcuni poteri, in particolar modo di coordinamento e di indirizzo, in materia di tutela dell'ambiente, difesa del suolo, tutela delle bellezze naturali allo Stato per meglio gestire la complessa rete di funzioni che sul punto si annidano.

A livello legislativo, dunque, si amplia la nozione di urbanistica, che va a confluire nella più generale accezione di "governo del territorio"; materia, quest'ultima, che abbraccia molteplici aspetti relativi alla gestione del territorio, da attuarsi mediante un intreccio di competenze, alcune delle quali affidate allo Stato per quelle materie ritenute "sensibili".⁴

Centrale diventa, a questo punto, la soluzione dei modelli organizzativi e procedurali per il raccordo tra lo Stato e le Regioni, al fine di dipanare l'intreccio di competenze sul governo e sulla gestione del territorio.

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 conferma e ribadisce, all'articolo 80, la nozione estensiva di urbanistica, quale materia che ricomprende tutti gli aspetti sull'uso del territorio. Il successivo decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 112 (in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) concernente il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali, all'articolo 51 prevede, da un lato, il conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti amministrativi in tema di "territorio e urbanistica", "protezione della natura e dell'ambiente,

⁴ Sul punto cfr. MORBIDELLI G., *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Enciclopedia Giuridica*, n. 3 del 1990.

tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti", "risorse idriche e difesa del suolo", "opere pubbliche", "viabilità", "trasporti" e "protezione civile" ma, dall'altro, fa salva la competenza, in capo allo Stato, di compiti relativi alla identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle Città e delle Aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse del Paese (articolo 52).

Va evidenziato come il decreto in parola abbia poi soppresso il programma triennale per la tutela dell'ambiente (art. 68), riservando così allo Stato solo competenze tassativamente enumerate (art. 69), con il preciso intento di fare del Ministero dell'ambiente una struttura di "mero" coordinamento e non già un ente a carattere "operativo". Come è stato osservato, l'idea sottesa a tale intervento normativo era la seguente: "se Regioni ed enti locali sono i soggetti del governo del territorio, anche i valori naturali e ambientali devono rientrare in questo ruolo complessivo. Il governo del territorio come la sede della conciliazione delle diverse, quando non opposte esigenze, della tutela e conservazione e della trasformazione attiva".⁵

Tale idea è sinteticamente espressa dalla previsione secondo cui il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) assorbe i diversi piani di settore e "la definizione delle relative disposizioni

⁵ Così MERLONI F., *Infrastrutture, ambiente e governo del territorio*, in *Le Regioni*, n. 1 del 2017, p. 66.

avviene nella forma di intese fra la Provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti” (articolo 57). Il quadro così delineato vedeva nella Regione l’ente deputato alla programmazione generale e nella Provincia l’ente intermedio competente ad adottare il piano provinciale, atto di pianificazione operativo con il quale venivano “assorbiti” gli interessi unitari e quelli di settore. Così, infatti, il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) condensava così in sé, con un unico strumento, gli interessi generali e insieme quelli di settore.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 sembra su questo aspetto aver compiuto un passo indietro, affidando allo Stato la competenza esclusiva in materia ambientale e sconfessando l’intervento del legislatore ordinario del 1998.

In questo quadro l’anzidetta modifica costituzionale del 2001 ha fatto nascere due ordini di problemi: da un lato il rapporto ermeneutico tra la nuova competenza “governo del territorio” con i tradizionali lemmi “urbanistica” ed “edilizia” e, dall’altro, l’intreccio e le interconnessioni tra il governo del territorio, materia di competenza concorrente, e la tutela dell’ambiente, affidata invece alla competenza esclusiva dello Stato.

In relazione alla prima questione, la Corte costituzionale sin dalle prime pronunce *post* riforma del 2001 ha sconfessato le letture dottrinarie di chi sosteneva che la materia “urbanistica”, non comparando più all’interno dell’articolo 117 della Costituzione,

fosse ora assegnata alla competenza residuale delle Regioni.⁶ Secondo una interpretazione storico-normativa la Corte, infatti, richiamando i precedenti normativi nel testo citati, afferma che “la parola ‘urbanistica’ non compare nel nuovo testo dell’art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell’elenco del terzo comma: essa fa parte del ‘governo del territorio’”⁷ e altresì che: “anche l’ambito di materia costituito dall’edilizia va ricondotto al ‘governo del territorio’. Del resto la formula adoperata dal legislatore della revisione costituzionale del 2001 riecheggia significativamente quelle con le quali, nella più recente evoluzione della legislazione ordinaria, l’urbanistica e l’edilizia sono state considerate unitariamente (v. art. 34 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80)”⁸.

Al tempo stesso la Corte però ha modo di dare un contenuto più ampio alla nozione “governo del territorio”, affermando ad esempio che “la disciplina del governo del territorio deve essere considerata ‘ben più ampia’ dei profili tradizionalmente appartenenti all’urbanistica e all’edilizia, in quanto «comprensiva, in linea di principio, di tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» e riconducibile, in definitiva, all’«insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi

⁶ Sul punto si vd. PORTALURI P. L., *Riflessioni sul “governo del territorio” dopo la riforma del Titolo V*, in *Riv. giur. edilizia*, 2002, P. 376 e ss. e CERULLI IRELLI V., *Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale*, in CIVITARESE MATTEUCCI S. – FERRARI E. – URBANI P. (a cura di), *Il governo del territorio*, Giuffrè, Milano 2003, p. 501 e ss. e le sentenze della Corte nn. 303 del 2003 e 362 del 2003.

⁷ Così la sent. n. 303 2003.

⁸ In questi termini sent. n. 362 del 2003.

ammissibili del territorio» (cfr. sentenze n. 196 del 2004, n. 362, n. 331, n. 307 e n. 303 del 2003)”.⁹

Nonostante l’espansione della materia però, la Corte nella stessa pronuncia prova a dare una lettura della materia in senso funzionale, sancendo che: “l’ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato [...] attraverso la valutazione dell’elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l’interesse riferibile al ‘governo del territorio’ e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati”.¹⁰

Come è stato giustamente osservato, allora, “la materia, in questa ottica, acquista una connotazione per certi versi vicina a quella tipica delle competenze finalistiche, nel senso che per la determinazione del suo contenuto viene in rilievo non tanto l’ambito oggettivo della disciplina (l’incidenza sul territorio) quanto piuttosto l’interesse ad essa sotteso. Mentre, però, le competenze finalistiche statali sono dotate di una innegabile vocazione espansiva, la materia “governo del territorio”, funzionalmente intesa, sembra connotata dal carattere della “recessività”, prestandosi ad essere ricostruita soltanto “in negativo”. Il “governo del territorio” può, così, essere descritta come una materia “debole”, proprio in ragione del costante, inestricabile e strutturale intreccio con molteplici altri ambiti competenziali,

⁹ Sent. n. 383 del 2005.

¹⁰ *Ivi.*

rispetto ai quali si deve operare, in qualche modo, “per sottrazione”.¹¹

L’ampia e onnicomprensiva materia del “governo del territorio” (la cui portata è, nelle parole della Corte, estesa a “tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività”)¹² è per effetto e interpretazione della stessa Corte limitata dalla stessa funzionalità della materia, che viene compressa nel caso di incidenza con altri beni ed interessi presenti sul territorio, primo fra tutti con quello ambientale.

Come detto nel capitolo I, la competenza esclusiva in materia di ambiente, posta in capo allo Stato, è a detta della Corte costituzionale ora limite inderogabile e assoluto per i poteri regionali nel disciplinare le materie di loro competenza ora invece quale *standard* minimo che le Regioni possono solo migliorare e non già peggiorare.

La riscrittura dell’articolo 117 Cost. ha posto un serio problema che ha riguardato anche le competenze amministrative esercitate dallo Stato e dagli enti territoriali. Rispetto alla materia qui in esame, al decentramento delle funzioni pre-2001 ha fatto seguito un ri-accentramento (sulla base di un nuovo titolo di legittimità legislativa, avallato come detto poi dalla Corte costituzionale) delle funzioni amministrative. Tale ri-accentramento è sintetizzato dal Codice

¹¹ Così MENGOZZI M., *Il “Governo del territorio” e la sua intersezione strutturale con la “tutela dell’ambiente”*: linee di continuità e di evoluzione, in *Federalismi.it*, n. 15 del 2017, pp. 10-11.

¹² Sent. n. 307 del 2003.

dell'ambiente, ossia dal d.lgs. n. 152 del 2006. È stato, infatti, giustamente sostenuto che “tutta la riscrittura della disciplina (che, peraltro, non sostituisce per intero le discipline organiche relative alla diverse materie comprese nel «Codice» lasciandole in molti casi in vigore) non pone di- rettamente in discussione le competenze già esercitate da Regioni ed enti locali, ma ne condiziona lo svolgimento attraverso la tecnica del loro inserimento in piani e programmi definiti in altra sede”.¹³

L'intreccio delle competenze e la nuova primazia dello Stato in materia sono ben sintetizzabili anche nel caso della materia paesaggistica. Come detto, il decreto legislativo n. 112 del 1998 aveva l'obiettivo di assicurare alla Regione, da un lato, un potere di coordinamento dei diversi piani e, dall'altro, di fare della Provincia, ente intermedio, il soggetto deputato a recepire nel PTCP le esigenze generali (statali e settoriali, regionali e generali) con i piani regolatori comunali (PRG), per il tramite anche di intese tra la stessa Provincia e le amministrazioni interessate, condensando in un unico piano e in un unico procedimento i diversi interessi e le tutele sottese.

Il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ossia il “Codice dei beni culturali e del paesaggio”, prevede ora che gli strumenti urbanistici “si conformano” a quelli paesaggistici (art. 150) e le previsioni dei piani paesaggistici sono “cogenti” per tutti gli strumenti urbanistici. In questo quadro, “il coordinamento tra governo del territorio ed esigenze di tutela di sue parti è fatto nel senso della prevalenza dei piani paesaggistici, non della

¹³ MERLONI F., *Infrastrutture, ambiente e governo del territorio*, op. cit., p. 69.

valorizzazione del ruolo del piano territoriale. I vincoli paesaggistici sono predeterminati a livello regionale, non co-determinati a livello provinciale (l'unico che ha la giusta dimensione), come previsto nell'art. 57 del decreto 112. In materia di paesaggio, la copertura di quanto fatto nell'opera di delegittimazione del d.lgs. n. 112 è piena: lo Stato può disciplinare i piani paesaggistici e i loro rapporti con la pianificazione territoriale e urbanistica come crede, fino al dettaglio".¹⁴

È altresì possibile leggere l'intreccio e il delicato rapporto tra governo del territorio e tutela dell'ambiente nel caso della localizzazione di opere pubbliche. In tale materia la Corte sembra aver adottato anche qui un criterio funzionalistico, permettendo una disciplina regionale volta all'individuazione dell'area sulla quale far nascere l'opera. Quando i poteri dello Stato, in materia ambientale, concernono l'uso del territorio "in particolare la realizzazione di opere e di insediamenti atti a condizionare in modo rilevante lo stato e lo sviluppo di singole aree" è competenza delle Regioni individuare sul loro territorio la localizzazione dell'opera o comunque sviluppare con loro adeguate forme di collaborazione.¹⁵ Tale principio è stato spesso stabilito per la normativa sui rifiuti e in quella riguardante il campo degli impianti di telecomunicazioni. Ci si occuperà del tema in maniera specifica nel prossimo paragrafo.

¹⁴ *Ivi*, p. 72.

¹⁵ Sul punto si vd. Sent. della Corte costituzionale n. 62 del 2005. Per un commento SCIARRA M., *La "trasversalità" della tutela dell'ambiente: un confine "mobile" delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005.

Come sommariamente descritto e avendo richiamato la giurisprudenza costituzionale sul punto, l'intenzione di ricondurre l'urbanistica all'interno della materia governo del territorio e, parimenti, di sganciare la tutela dell'ambiente da quest'ultimo, è servito a legittimare l'intervento dello Stato che ha sottratto così titoli competenziali alle Regioni. Come è stato sottolineato, infatti, l'urbanistica contiene al suo interno una "potenzialità espansiva" che prova a ricondurre ogni forma di utilizzazione del territorio e dunque anche la tutela dell'ambiente.¹⁶

La scelta del nostro ordinamento, però, come ha mostrato la rapida rassegna sull'evoluzione normativa in questo campo, ha fatto in modo di affidare sì all'ambito locale la gestione degli interessi pubblici riguardanti quel territorio ma al tempo stesso ha affidato la cura di alcuni interessi a centri di imputazione collocati a livello nazionale, dando vita ad un incrocio di piani e programmi. La tutela del territorio non si esaurisce, dunque, con la pianificazione urbanistica generale, determinando nei fatti una concorrenza di interessi e di tutele.

La cura degli interessi differenziati (quali quelli ambientali e storico-paesaggistici) si sposta così su un livello sovracomunale e sovra-provinciale, demandando la cura concreta di tali interessi ad atti di pianificazione di competenza statale. In questo modo

¹⁶ Sul punto si vd. Consiglio di stato, sez. VI, n. 249 del 1981 e Cons. Stato, Ad. Plen., n. 8 del 1988.

dunque:¹⁷ i piani nazionali (quale ad esempio il piano paesaggistico di cui all'art. 135 del codice dei beni culturali) prevalgono, abrogando il livello di pianificazione territoriale.

Si pone oggi, infatti, un generale problema di coordinamento tra i diversi piani. Il piano regolatore generale comunale (PRG) si trova così a dover recepire tutte le norme di settore e a dover ricercare, di volta in volta, l'accordo con le autorità che curano l'interesse differenziato per aree sottoposte a determinati vincoli.

Già con la legge 17 agosto 1942, n. 1150, nella considerazione che il PRG avesse dovuto tener conto di tutti gli aspetti che insistono sul territorio comunale (articolo 7), si ponevano le basi per un ingresso degli interessi ambientali all'interno del piano. È solo, però, con la legge n. 765 del 1967 che si pone in capo al Ministero la facoltà di apportare d'ufficio modifiche al PRG comunale per finalità anche di interesse ambientale (articolo 10). Questa modifica garantiva sì rilevanza all'interesse ma di fatto comprimeva i poteri comunali che ben potevano essere ridimensionati per il tramite delle modifiche unilaterali approntate in sede statale e “inoltre, in quel modello tradizionale la rilevanza dell'interesse in parola giustifica la compromissione – o, addirittura, la vanificazione- delle facoltà di partecipazione dei cittadini al procedimento di formazione del piano: pure laddove il piano abbia subito, per esigenze di tutela ambientale, modifiche che ne abbiano stravolto il contenuto originario – quello,

¹⁷ Le considerazioni qui svolte riprendono il testo di CIVITARESE MATTEUCCI S., *Governo del territorio e ambiente*, op. cit., p. 241 e ss.

cioè, sul quale erano state acquisite le “osservazioni” dei cittadini – esso non è sottoposto ad un’ulteriore fase di partecipazione”.¹⁸

Oggigiorno, all’interesse ambientale viene assicurata una adeguata considerazione nei procedimenti di pianificazione urbanistica sia nel verso di obbligare le amministrazioni a tenere conto delle esigenze di salvaguardia dell’ambiente nella costruzione dei piani e sia perché ai sensi del TUA l’approvazione dei piani urbanistici è comunque subordinata alla valutazione di sostenibilità ambientale.

La legge 19 novembre 1968, n. 1187 è andata poi nel verso di porre l’attenzione su una più forte e marcata tutela ambientale nei procedimenti di pianificazione urbanistica.

Secondo la giurisprudenza costituzionale poi il PRG non solo deve operare una ricognizione dei vincoli derivanti dalla normativa di settore per la tutela dell’ambiente ma può anche prevedere: ulteriori beni da tutelare e aree da sottoporre vincoli ambientali per la sua tutela.¹⁹ Quindi il PRG non è solo la sede per la confluenza di disposizioni eteronome ma è anche l’atto con quale si può prevedere una tutela ulteriore.

Questa sintetica ricostruzione storico-normativa serve, ai fini della nostra indagine, come introduzione al tema che andremo meglio a sviscerare nei seguenti paragrafi ma pone subito due ordini di considerazioni in relazione al rapporto tra ambiente, governo del territorio e partecipazione diretta dei cittadini. Tali considerazioni riguardano infatti una breve analisi dei modelli partecipativi sia in

¹⁸ Così PORTALURI P. L., *L’ambiente e i piani urbanistici*, in ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 252.

¹⁹ Sul punto cfr. su tutti la sent. n. 378 del 2000 della Corte costituzionale.

ottica verticale (ossia nel rapporto tra Stato-Regioni) e sia in ottica orizzontale (ossia in relazione ai modelli di partecipazione diretta dei cittadini alla formulazione dei piani e dei programmi).

1.1. L'assenza di strumenti partecipativi verticali: il necessario e organico coinvolgimento delle Regioni per il governo del territorio

Come visto le materie paesaggio, governo del territorio e ambiente presentano numerosi intrecci ontologici e dunque anche competenziali, che si riflettono su una concorrenza di interventi e di tutele foriere di conflitti e sovrapposizioni. Le soluzioni della giurisprudenza costituzionale, spesso chiamata quale arbitro di tale conflitto, non sono sempre state univoche e presentano il carattere dell'instabilità e della applicabilità al caso concreto. Il carattere finalistico e trasversale della competenza statale in materia ambientale, e non solo, esautora spesso i poteri delle Regioni per una attiva politica del governo del territorio che abbracci tutte le sue componenti.

La teoria della chiamata in sussidiarietà, nata con la pronuncia n. 303 del 2003 proprio in materia di governo del territorio, e sulla quale si tornerà ampiamente nelle pagine del prossimo paragrafo, non solo ha reso il riparto di competenze mobile e fluttuante ma anche imposto che l'intesa tra lo Stato e le Regioni sia ricercata a valle del procedimento legislativo e, dunque, sul piano prettamente amministrativo.

Ciò che manca, quindi, ed è un problema più complessivo che certo non può essere affrontato in questa sede, è un reale coinvolgimento delle Regioni nei procedimenti normativi a carattere complesso e duale. Se la sentenza n. 251 del 2016 andava in questo senso, tale pronuncia è rimasta comunque isolata ma non risolveva il problema più complesso e strutturale del nostro sistema ordinamentale.²⁰

Ad oggi il sistema delle Conferenze, caratterizzato dall'informalità e dal coinvolgimento dei soli esecutivi, non può rappresentare una sede idonea quale camera di compensazione dei conflitti o della leale cooperazione tra i diversi livelli di governo. Proprio dalla disamina di questo caso concreto, sorge la necessità dell'obiettivo non più rinviabile di una camera con poteri legislativi e di confronto tra lo Stato e le Regioni.²¹

1.2. Il rischio della duplicazione delle garanzie partecipative per la tutela degli interessi differenziati

Come per il diritto ambientale, quello urbanistico ha offerto un interessante laboratorio di analisi per l'anticipazione e lo studio di forme nuove ed alternative forme di garanzie procedurali per i cittadini amministrati.

²⁰ Per una analisi e un commento della sentenza citata Cfr. su tutti BIFULCO R., *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 3 del 2017.

²¹ Sul ruolo delle Conferenze e sulla mancata previsione di una camera "regionale" Cfr, su tutti LUPO N., *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in AA. VV. (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018., pp. 229-244 e LUPO N., *Il "sistema delle Conferenze" e il ruolo del Governo "in" Senato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3 del 2016, pp. 459-48.

In tale ambito, infatti, si sono sviluppati modelli più evoluti di partecipazione, sia in virtù della variegata composizione degli interessi che investono i procedimenti di pianificazione territoriale e sia quale forma per attenuare l'ampia discrezionalità dell'amministrazione in tale ambito.

Così già con la legge urbanistica del 1942 si assiste ad una duplice forma di partecipazione: una in qualità di osservazioni rappresentate da altri enti pubblici o dalle associazioni sindacali (articolo 9) e una in forma di opposizione da parte dei singoli proprietari di immobili rientranti nel piano particolareggiato (articolo 15).²²

La coesistenza di discipline "differenziate" e "parallele" volte al raggiungimento di interessi confliggenti (es. urbanistica e ambiente) ed insistenti su un medesimo territorio può altresì portare alla duplicazione di modelli procedimentali e forme partecipative. Tale rischio risulta assai forte nella misura in cui nel procedimento di pianificazione territoriale si valuti altresì l'interesse ambientale tramite la valutazione ambientale strategica.

Infatti, oggi l'approvazione dei piani urbanistici è subordinata alla valutazione ambientale strategica. Per il tramite di tale valutazione, l'interesse ambientale viene valutato per il tramite di un sub-procedimento all'interno di quello più generale volto alla formazione del piano urbanistico. La disciplina nazionale prevede appunto di non ricomprendere la VAS all'interno del procedimento di formazione del piano o del programma ma di articolarla come un sub-procedimento parallelo, diretto ad un controllo di compatibilità

²² Sul punto si rimanda a Sul punto si vd. COCCONI M., *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, op. cit., p. 53 e ss.

ambientale con l'atto di pianificazione (articolo 14, comma 4, del TUA).

2. Le opere pubbliche con particolare riguardo agli insediamenti c.d. “prioritari” per lo sviluppo del Paese: disciplina positiva e riparto di competenze

Il presente paragrafo affronta il tema delle opere pubbliche di interesse statale e in particolar modo degli insediamenti prioritari, al fine di dare conto sia della nozione di infrastruttura pubblica strategica o prioritaria e sia di sintetizzare brevemente il complesso *iter* procedimentale volto alla localizzazione dell'opera che si intende costruire, tenendo altresì in considerazione le importanti modifiche introdotte nel 2016.²³

Più in generale le opere pubbliche sono quelle caratterizzate dalla finalità volta alla realizzazione di pubblici servizi, intesi questi ultimi quelli che “abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”.²⁴

Le opere pubbliche di interesse statale sono quelle “da eseguirsi da Amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio

²³ In termini più generali Cfr. MASTRODONATO G., *La progettazione delle opere pubbliche a seguito delle modifiche e integrazioni apportate dal correttivo al codice degli appalti*, in *rivista giuridica dell'edilizia*, n. 4 del 2017.

²⁴ Così recita la Legge 8 giugno 1990, n. 142 all'art. 22, comma 1.

statale" e quelle "da realizzarsi dagli Enti istituzionalmente competenti".²⁵

Un'opera può qualificarsi come pubblica se il soggetto che la realizza o che ne è titolare è un soggetto pubblico. Dunque, se l'opera viene realizzata dallo Stato o da altro ente pubblico e se essa entra a far parte del suo patrimonio, acquista la nozione di "pubblico".²⁶

Come giustamente sostenuto, infatti, "La dottrina prevalente definisce "pubblica" quell'opera eseguita da un ente pubblico, di carattere immobiliare, destinata al conseguimento di un pubblico interesse, la cui cura rientri nei fini istituzionali del soggetto medesimo; in tal caso il diritto sul bene immobile confluisce nel demanio o nel patrimonio indisponibile di un soggetto pubblico. In sostanza, l'opera pubblica è un intervento realizzato da un ente pubblico, il quale ne assume la titolarità; si pensi alla creazione di uffici comunali ad opera di un Comune, alla costruzione di una strada provinciale ad opera della Provincia. Tale intervento è strettamente connesso alla qualità soggettiva di chi lo realizza: con questo si vuole dire che un'opera è pubblica in quanto è pubblico l'ente che le realizza e ne assume la titolarità. Proprio in ragione della titolarità pubblica dell'intervento, in tutti questi casi vige la presunzione legale che l'opera è anche di interesse collettivo".²⁷

²⁵ Sul punto si vd. D.P.R. 18 aprile 1994, n. 383 "Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale".

²⁶ Si vd. compiutamente DI PACE R., *Lezioni di legislazione delle opere pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 23 e ss.

²⁷ LORO P., *La nozione di opera pubblica o di pubblica utilità nel testo unico delle espropriazioni DPR 327/2001*, in *Espropri - Rivista professionale nella materia dell'espropriazione per pubblica utilità*, 22.09.2005.

In alcuni casi, però, alla luce della normativa europea e nazionale, la realizzazione di un'opera "pubblica" può essere anche eseguita da soggetti privati; o ancora vi sono opere che solo in un secondo momento entrano nel patrimonio della pubblica amministrazione. Per questa ragione un elemento utile da valutare circa la definizione di "pubblicità" dell'opera, è relativo al finanziamento di questa ultima.

In linea generale, dunque, la caratteristica per la definizione di pubblico è relativo alle sue finalità: un'opera può definirsi pubblica se mira a soddisfare l'interesse pubblico, ossia a espletare una funzione pubblica o di pubblico servizio.

Nel nostro ordinamento compare, poi, la categoria di infrastrutture di interesse nazionale, definite prioritarie o strategiche e che costituiscono una tipologia di opere pubbliche.

La realizzazione delle c.d. grandi opere, o delle "infrastrutture strategiche" - sulla base della vecchia denominazione - e oggi degli "insediamenti prioritari", alla luce delle nuove disposizioni, è stata nell'ultimo decennio regolata dalla Legge obiettivo,²⁸ complesso di norme confluito poi nel previgente codice degli appalti pubblici.²⁹

Lo scopo principale della Legge Obiettivo era, per un verso, quello di dettare una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale per

²⁸ legge 21 dicembre 2001, n. 443, attuata poi con il decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190. Sul punto si vd. ESPOSITO G. M., *Pianificazione e pubblica amministrazione a regime di mercato*, Cedam, Padova, 2002.

²⁹ La vecchia disciplina era contenuta all'interno degli articoli 161-194 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 del codice degli appalti. Per una analisi Cfr. MORBIDELLI G. -BIAGINI A., *Le infrastrutture strategiche. Sezione I. Profili generali*. In SANDULLI M. A. - DE NICTOLIS R. - GAROFOLI R. (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, Giuffrè, Milano, 2008, IV, p. 2649 e ss.

la programmazione e per l'esecuzione di opere di interesse nazionale e, per altro verso, di strutturare una disciplina derogatoria e più celere rispetto a quella ordinaria prevista per gli altri lavori pubblici.

Il complesso normativo riguardante le infrastrutture strategiche faceva perno su due pilastri: da un lato le opere erano individuate e programmate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Ministeri competenti, le Regioni interessate, il parere del CIPE e l'intesa in seno alla Conferenza unificata³⁰ e per altro verso, si individuava nello stesso Ministero delle infrastrutture e dei trasporti l'attore responsabile della promozione e del coordinamento su tali infrastrutture.

L'opera centralizzatrice della Legge Obiettivo, alla luce della riscrittura del Titolo V della Costituzione, ha suscitato forti critiche e perplessità in ordine alla violazione delle competenze tra Stato e Regioni. Proprio alcune Regioni, nel lamentare la violazione delle loro competenze alla luce del nuovo articolo 117, Cost, come visto, si sono viste respingere le loro doglianze dalla Corte costituzionale che con la sent. n. 303 del 2003 ha statuito la compatibilità nella normativa sulle grandi opere. Lo Stato, nelle parole della Corte, può attrarre a sé, tramite il principio di sussidiarietà letto in senso verticale (articolo 118, primo comma, Cost.) alcune funzioni amministrative che per la dimensione degli interessi coinvolti impongono un esercizio omogeneo e unitario su tutto il territorio nazionale.

L'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative, in base al principio di legalità, ha poi il logico corollario nell'attrazione

³⁰ Art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

anche della funzione legislativa per la disciplina delle citate funzioni amministrative. La c.d. attrazione in sussidiarietà, rendendo mobile il riparto di competenze tra gli enti legislativi della Repubblica è, però possibile, continua la Corte, solo sulla base del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni da raggiungere per il tramite di una intesa.³¹

Nonostante l'opera accentratrice intrapresa con la Legge Obiettivo e l'intesa attività di semplificazione dell'*iter* procedimentale per la realizzazione delle grandi opere, lo sperato rilancio delle infrastrutture non è mai avvenuto per due ordini di ragioni: l'opposizione degli enti territoriali e della popolazione interessata; la mancanza di una attenta programmazione e di una carenza delle attività progettuali.³²

Sulla base di tali criticità il Parlamento, nel conferire la delega legislativa per il recepimento della nuova normativa europea sui contratti pubblici,³³ ha dato mandato al governo di superare le

³¹ Sul punto cfr. su tutti ANZON A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 2782 e ss.

³² Sottolinea le carenze e le criticità del precedente quadro normativo PARDI L., *Commento agli artt. 200 - 203 del D.lgs. 50/2016*, In AA. VV., *Codice dei contratti pubblici - Commentario di dottrina e giurisprudenza*, UTET Giuridica, Torino, p. 2349.

³³ L'Unione europea, attraverso tre direttive (n. 2014/23/UE del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; n. 2014/24/UE del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE; n. 2014/25/UE del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE) ha prescritto, per i Paesi membri, innovazioni sugli appalti pubblici, da realizzare, attraverso il recepimento negli ordinamenti nazionali, entro il 18 aprile 2016. Così la legge 28 gennaio 2016, n. 11 ha delegato il Governo ad attuare la nuova disciplina europea in materia di appalti pubblici e concessioni e a procedere a un complessivo riordino della normativa vigente

disposizioni della legge n. 443 del 2001 e del conseguente decreto legislativo n. 190 del 2002.

Si è così inteso dettare una disciplina speciale e derogatoria per le grandi infrastrutture strategiche solo per quanto attiene alla programmazione e ai finanziamenti dell'opera (oltre alla previsione di una partecipazione dei cittadini attraverso il dibattito pubblico di cui si dirà), rimettendo alla legislazione ordinaria le fasi relative alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione dell'opera pubblica.

Dalla rivisitazione della materia emerge una sostanziale assimilazione della disciplina sugli insediamenti rilevanti con le opere pubbliche ordinarie, derivando da ciò l'applicazione automatica delle disposizioni riguardanti la tutela dell'ambiente, le procedure di affidamento e la realizzazione degli interventi.³⁴

Un altro elemento di novità è rappresentato dalla snella disciplina in materia di insediamenti prioritari. Infatti, il nuovo Codice sul punto prevede solo 4 articolo (artt. 200-203).

In questo quadro l'articolo 200 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 stabilisce una nuova denominazione per le grandi opere, ossia afferma che "Le infrastrutture e gli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, sono valutati e conseguentemente inseriti negli appositi strumenti di pianificazione e programmazione di cui agli

sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Il Governo ha esercitato la delega adottando il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

³⁴ Sul punto si vd. Il commento di PERFETTI R., *Codice dei contratti pubblici Commentato. Parte V - infrastrutture e insediamenti prioritari*, Wolters Kluwer, 2017, pp. 1609-1623.

articoli successivi, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti”. La riformulazione dei termini (da opere strategiche ad insediamenti prioritari) fa leva anche sulla nuova capacità programmatica degli attori istituzionali in gioco, che identificano di volta in volta le opere prioritarie da programmare ed eseguire per l’intero territorio nazionale.

Va sottolineato come il carattere della priorità dell’opera è di natura squisitamente politica e non giustiziabile in quanto lo stesso Codice, come la precedente Legge Obiettivo, non detta criteri per la sua o meno identificazione come tale. Confermato, poi, è anche il ruolo di promotore e coordinatore dell’intero procedimento, che è posto in capo al Ministero delle infrastrutture e trasporti, che ha altresì il compito della gestione delle risorse e la vigilanza sulla realizzazione dell’opera.

La nuova disciplina si accompagna poi anche a due nuovi istituti: il dibattito pubblico e la *project review*. Il secondo istituto, disciplinato dall’articolo 202 del Codice, stabilisce un nuovo modo di programmare, progettare, pianificare e condividere le nuove infrastrutture.

A monte del procedimento di pianificazione si colloca lo studio circa l’individuazione dei fabbisogni che le infrastrutture dovrebbero soddisfare, cui fa seguito il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) di cui all’articolo 201. Tale piano rappresenta un documento programmatico all’interno del quale vi sono le linee strategiche delle politiche per la mobilità con cadenza triennale. Il Piano viene adottato con DPR previa delibera del CIPE e acquisito

il parere della Conferenza unificata che interviene nel procedimento quale mero organo consultivo.

Per il tramite della riformulazione della disciplina e il rimando alle disposizioni del codice per quanto attiene alla progettazione, all'approvazione e alla realizzazione dell'opera, gli enti territoriali entrano nel procedimento di realizzazione degli insediamenti prioritari nell'ambito della conferenza dei servizi (istituto per il quale la singola opera da realizzazione è inserita nel documento pluriennale di pianificazione di cui all'articolo 201, comma 1, lettera b)).

Chiusa la fase di pianificazione strategica con l'approvazione del PGTL, il documento pluriennale di pianificazione (DPP), di competenza del Ministero delle infrastrutture, ha il compito di indicare le opere prioritarie la cui realizzazione ha le coperture finanziarie necessarie. Il DPP va presentato, di anno in anno, come allegato al documento di economia e finanza (DEF), tenendo conto dello stato di avanzamento dell'opera rispetto all'anno precedente.

Diversamente dal PGTL, il DPP prevede un attivo coinvolgimento delle autonomie territoriali. Secondo l'articolo 201, comma 5, infatti "Le Regioni, le Province autonome, le Città Metropolitane e gli altri enti competenti trasmettono al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti proposte di infrastrutture e insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese ai fini dell'inserimento nel DPP, dando priorità al completamento delle opere incompiute, comprendenti il progetto di fattibilità, redatto secondo quanto previsto dal decreto di cui all'articolo 23, comma 3, e corredate dalla documentazione indicata

dalle linee guida di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 228 del 2011. Il Ministero, verifica la fondatezza della valutazione ex ante dell'intervento effettuata dal soggetto proponente, la coerenza complessiva dell'intervento proposto, nonché la sua funzionalità anche rispetto al raggiungimento degli obiettivi indicati nel PGTL e, qualora lo ritenga prioritario, può procedere al suo inserimento nel DPP”.

In ogni caso, va ribadito, che le osservazioni delle autonomie territoriali devono essere coerenti con il PGTL.

3. Le principali criticità nella realizzazione delle infrastrutture strategiche

Le infrastrutture strategiche rappresentano uno snodo cruciale per la crescita e la competitività di ogni Paese sotto tre ordini di motivi: la competitività economica, il benessere sociale e l'ordine pubblico. È da tempo segnalata, in questo campo, la crescente difficoltà del nostro Paese nel programmare, localizzare e realizzare opere pubbliche, determinando così un *deficit* infrastrutturale rispetto agli altri paesi europei.³⁵ Tale deficit si è maggiormente ampliato in

³⁵ Sul punto si vd. già il rapporto INTESA SAN PAOLO, *Strategie per la crescita, federalismo fiscale e infrastrutture*, Atti del Convegno, Roma, 21 ottobre 2008. Più recentemente Il Rapporto annuale sulle Infrastrutture Strategiche, predisposto dal Servizio Studi della Camera dei Deputati in collaborazione con Anac, Istat e Cassa Depositi e Prestiti, nel corso degli anni ha segnalato alcune criticità legate alla Legge Obiettivo, come l'aumento esponenziale del numero delle opere strategiche e dei loro costi, il bassissimo tasso di realizzazione delle stesse e la mancanza di un indirizzo nelle politiche infrastrutturali del paese.

seguito a due fattori: il crescente aumento dell'indebitamento pubblico e una continua stratificazione normativa e una complessa architettura costituzionale tale da rendere le procedure arzigogolate e assai farraginose.

In questo quadro già da tempo si segnalavano quattro elementi di criticità in materia e altrettanta quattro linee di intervento per il rilancio di un settore strategico per il nostro Paese.³⁶

Il presente capitolo, nel riprendere tali criticità e le possibili linee di intervento, adotterà un approccio diacronico sulla disciplina delle infrastrutture strategiche, avendo già dato conto delle recenti modifiche intercorse. Si segnaleranno altresì i principali nodi problematici che venivano già allora individuati e si analizzerà in che modo il legislatore sia intervenuto per dare una completa e più incisiva forma ai procedimenti in esame.

Le principali questioni e i maggiori punti di criticità in relazione alla materia sulle infrastrutture strategiche possono essere sintetizzati nei seguenti punti:

- a) nella non chiara definizione delle competenze legislative e amministrative tra i diversi livelli di governo;
- b) nella mancata articolazione di una disciplina organica che permetta la localizzazione delle opere strategiche soprattutto quando l'intesa tra lo Stato e le Regioni non consenta una scelta unanime sul punto;

³⁶ Così il RAPPORTO ASTRID, *La programmazione e la localizzazione delle infrastrutture strategiche*, Roma, aprile 2010

- c) nella previsione, o meno, di una semplificazione procedimentale in tale ambito;
- d) come e se valutare, in questi procedimenti, altri interessi, quali ad esempio il diritto ambientale, e di come questi ultimi entrino nel procedimento pianificatorio, localizzativo e realizzativo dell'opera;
- e) nella previsione di adeguate garanzie partecipative dei cittadini;
- f) nella predisposizione di adeguata disciplina delle scelte localizzative e degli interventi complementari e/o compensativi.

Tralasciando per ora gli ultimi due punti, che saranno ampiamente sviluppati all'interno del prossimo paragrafo, in questa sede ci si soffermerà, più o meno ampiamente, sugli altri.

3.1. La questione costituzionale

Ampio spazio all'interno di tutto il lavoro è stato dato alla ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni sia in materia ambientale e sia per quanto concerne il governo del territorio.

All'interno di queste due macro-etichette, una analisi più puntuale può essere svolta per quanto attiene alla funzione riguardante proprio le infrastrutture strategiche o, seguendo l'attuale dizione normativa, gli insediamenti prioritari.

Il previgente Titolo V, parte II, della Cost. stabiliva una competenza legislativa esclusiva in capo allo Stato riguardante tutte le opere e le

infrastrutture pubbliche, ad eccezione di quelle riguardanti “viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale”. Per queste ultime le Regioni avevano una competenza legislativa nel rispetto dei principi generali stabiliti con leggi dello Stato ed una competenza amministrativa nel rispetto delle opere locali di competenza del Comune o della Provincia. Per quanto attiene alla localizzazione di opere di interesse statale, di competenza esclusiva dello Stato, la Regione interveniva nel procedimento di localizzazione mediante intesa (ad eccezione di talune, ad esempio in materia di difesa e ordine pubblico) e previa deliberazione finale del Consiglio dei Ministri in caso di mancata intesa.

Alla luce del riscritto articolo 117 della Costituzione alle Regioni è stata attribuita, secondo l’articolo 117, quarto comma, una competenza legislativa generale nel campo delle opere e infrastrutture pubbliche, i cui limiti risiedono nell’articolo 117, primo comma, ossia nel rispetto della Costituzione, degli obblighi internazionali e delle norme comunitarie. Al tempo stesso però, l’articolo 11, terzo comma Cost., nell’indicare le materie di competenza concorrente, ha inteso escludere alcune categorie di infrastrutture, ossia le “grandi reti di trasporto e navigazione”, gli “impianti di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, che sono state attribuite alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

Si reintroduce così un criterio, per il riparto delle competenze, che attiene alla dimensione dell’infrastruttura. Così, dunque, “Nel caso delle infrastrutture, una ragionevole linea di confine fra competenza statale e competenza regionale sembra poter essere delineata se si ha

riguardo alla diversa dimensione degli interessi coinvolti, dunque degli individui e dei sistemi economici e territoriali utenti o fruitori delle infrastrutture e degli impianti: da una parte vi sono gli impianti e le infrastrutture strategiche di interesse nazionale, con esternalità nazionali o ultraregionali, di “naturale” competenza del legislatore statale; dall’altra le infrastrutture di interesse regionale e locale, di “naturale” competenza del legislatore regionale”.³⁷

Il criterio dimensionale e la concorrenzialità delle competenze riguardanti le opere di livello ultra-regionale non ha comunque mancato di creare forti contrasti tra i due legislatori.

Per questa ragione ben due progetti di riforma costituzionale hanno così tentato, senza successo, di riportare alla competenza esclusiva dello Stato le funzioni riguardanti le “grandi reti di trasporto e navigazione”, “i porti e aeroporti civili di interesse nazionale”, gli “impianti di produzione, trasporto e distribuzione dell’energia di interesse nazionale” e l’“ordinamento della comunicazione e le relative reti”, lasciando alla competenza esclusiva delle Regioni le infrastrutture e gli impianti di interesse regionale e locale.³⁸

3.2. Le scelte localizzative

La prospettata modifica costituzionale non è, in ogni caso, la panacea di tutti i mali. Non è infatti in grado di risolvere tutte le criticità che

³⁷ RAPPORTO ASTRID, op. cit., P. 9.

³⁸ Sul punto si vd. le riforme costituzionali del 2006 e del 2016 entrambe bocciate in seguito al referendum *ex art.* 138 Cost.

si annidano su questa materia e che attengono, anche e soprattutto, alla decisione relativa non tanto a quali opere costruire ma bensì dove costruirle.

Infatti, “le scelte localizzative attengono al (o comunque incidono sul) governo del territorio, materia attribuita alla competenza concorrente fra Stato e Regioni dall’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, e alla competenza regolamentare delle Regioni dal medesimo articolo 117, sesto comma. Ancora sotto il profilo costituzionale, e nonostante la formulazione elastica dell’articolo 118, appare difficile negare che, in forza del principio di sussidiarietà, sussista in materia una naturale e irrinunciabile competenza amministrativa degli enti locali, largamente riconosciuta in pressoché tutti gli ordinamenti contemporanei.”³⁹

Il problema in questo campo è, dunque, armonizzare le competenze statali esclusive, riguardanti le infrastrutture strategiche, con quelle attinenti al governo del territorio, che sono di competenza concorrente e che, in base al principio di sussidiarietà, riguardano secondariamente funzioni amministrative di indubbio interesse locale.

In questo rovo competenziale la Corte costituzionale, con alcune pronunce, ha mantenuto sì in piedi l’impalcatura della c.d. Legge Obiettivo ma ha desunto, in via interpretativa, alcuni principi idonei alla localizzazione delle opere pubbliche primo tra i quali la leale collaborazione tra i soggetti coinvolti; principio da perseguire per il

³⁹ RAPPORTO ASTRID, op. cit., p. 16.

tramite di una intesa tra gli enti interessati.⁴⁰ Nelle stesse parole della Corte appare evidente che l'intesa va considerata come un'intesa 'forte', nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento.⁴¹ Il problema risiede allora nella possibilità che le Regioni interessate e lo Stato non pervengano ad una intesa, paralizzando di fatto l'*iter* decisionale.

L'articolo 81 del DPR n. 616 del 1977 e successivamente l'articolo 10, comma 1, del Testo Unico sulle espropriazioni, nel superare il sistema dei piani territoriali a cascata volti alla localizzazione delle infrastrutture, secondo l'impalcatura della legge urbanistica n. 1150 del 1994 (artt. 5, 7 e 13), stabilivano che la localizzazione era decisa, su iniziativa dell'interessato o dell'amministrazione competente all'approvazione del progetto, mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma o una intesa ovvero altro atto che in base alla legislazione vigente comporti variante alla regolazione urbanistica.⁴²

Il DPR del 1977 sanciva, dunque, una procedura di accertamento di conformità delle opere con la pianificazione comunale, fatta d'intesa tra lo Stato e la Regione interessata (che doveva acquisire il parere

⁴⁰ Sul punto si vd. la già citata sentenza n. 303 del 2003 e ma anche: sent. n. 6 del 2004 e sent. nn. 242, 285 e 383 del 2005.

⁴¹ Così la Sentenza n. 6 del 2004. Analogamente numerose sentenze successive, tra cui si vd. la n. 242, la n. 285 e la n. 383 del 2005.

⁴² Sul punto si vd. NICOLETTI F., *La conferenza di servizi e la localizzazione delle opere pubbliche statali tra semplificazione e rispetto delle competenze*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 2 del 2001, p. 208 e ss.

degli enti locali). Nel caso in cui vi fosse stato un dissenso, sarebbe intervenuta la Commissione bicamerale per le questioni regionali.

I successivi interventi normativi hanno deciso che fosse la conferenza dei servizi lo strumento più idoneo per superare i conflitti tra le amministrazioni della Repubblica in caso di mancata intesa. Conferenza dei servizi, come detto, disciplinata dalla legge n. 241 del 1990 cui, nel caso di specie, si applicavano le norme ulteriori previste dal DPR n. 282 del 1994 che è andato a sostituire la procedura di cui all'articolo 81 del DPR n. 616 del 1977.

Ad accompagnare la stratificazione normativa, va altresì detto che per molte tipologie di opere, gli interventi legislativi hanno inteso dettare una disciplina speciale per la localizzazione e la realizzazione delle opere pubbliche.⁴³

Rispetto alle restanti opere pubbliche, l'articolo 55 del decreto legislativo n. 112 del 1998 aveva poi ribaltato i compiti tra i diversi livelli di governo. Le procedure di localizzazione delle opere pubbliche di interesse di amministrazioni statali erano, infatti, attivate mediante presentazione alle Regioni di proposte localizzative. Le Regioni e gli enti locali, a loro volta, dovevano essere posti in condizione di adeguare le proprie previsioni territoriali e urbanistiche, mentre le amministrazioni dello Stato

⁴³ Le discipline speciali riguardavano: a) le infrastrutture comportanti esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici (l. n. 36 del 2001); b) gli impianti di energia elettrica di potenza superiore ai 300 MW (l. n. 55 del 2002) e c) le «infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale» della già citata legge-obiettivo.

potevano contare, per le opere programmate, su un più facile processo di adeguamento dei piani.⁴⁴

Come anticipato, il nuovo Codice dei contratti pubblici ha riscritto l'intera disciplina. L'articolo 27 del decreto legislativo n. 50 del 2016 all'articolo 27 stabilisce, infatti che, l'approvazione dei progetti da parte delle amministrazioni viene effettuata in conformità alla legge generale sul procedimento amministrativo e si applicano le disposizioni in materia di conferenza di servizi dettate dagli articoli 14-*bis* e seguenti.

Lo stesso articolo 27, al terzo comma, stabilisce altresì che in sede di conferenza tutte le amministrazioni e i soggetti invitati, ivi compresi gli enti gestori di servizi pubblici a rete per i quali possono riscontrarsi interferenze con il progetto, sono obbligati a pronunciarsi sulla localizzazione e sul tracciato dell'opera, anche presentando proposte modificative, nonché a comunicare l'eventuale necessità di opere mitigatrici e compensative dell'impatto. Salvo circostanze imprevedibili, le conclusioni adottate dalla conferenza in merito alla localizzazione o al tracciato e alle opere mitigatrici e compensative, non possono essere modificate in sede di approvazione dei successivi livelli progettuali, a meno del ritiro e della ripresentazione di un nuovo progetto di fattibilità.

Il comma 7 del medesimo articolo, infine, fa salve le disposizioni che stabiliscono gli effetti dell'approvazione dei progetti ai fini

⁴⁴ Sul punto si vd. MERLONI F., *Infrastrutture, ambiente e governo del territorio*, op. cit., p. 55.

urbanistici ed espropriativi, nonché l'applicazione della vigente disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale.

Quanto alle disposizioni statali rilevanti va segnalato il DPR 18 aprile 1994, n. 383 che detta la disciplina per la localizzazione delle opere di interesse statale, dispone, all'articolo 2, che "l'accertamento della conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, salvo che per le opere destinate alla difesa militare, è fatto dallo Stato di intesa con la regione interessata, entro sessanta giorni dalla richiesta da parte dell'amministrazione statale competente".

L'articolo 3 del DPR in esame stabilisce poi che "qualora l'accertamento di conformità di cui all'articolo 2 del presente regolamento, dia esito negativo, oppure l'intesa tra lo Stato e la regione interessata non si perfezioni entro il termine stabilito, viene convocata una conferenza di servizi (ai sensi degli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241). Alla conferenza di servizi partecipano la regione e, previa deliberazione degli organi rappresentativi, il comune o i comuni interessati, nonché le altre amministrazioni dello Stato e gli enti comunque tenuti ad adottare atti di intesa, o a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta, previsti dalle leggi statali e regionali".

Ad intervenire nuovamente in materia è stata la legge di conversione 14 giugno 2019, n. 55 che ha convertito in legge il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (c.d. decreto sblocca cantieri).

In materia la legge in questione all'articolo 5-ter ha previsto un coordinamento normativo abrogando il vecchio articolo 2, comma

14 della 24 dicembre 1993, n. 537 che stabiliva che “In caso di opere e lavori pubblici di interesse nazionale, da eseguirsi a cura di concessionari di lavori e servizi pubblici nonché di amministrazioni statali, ricompresi nella programmazione di settore e per i quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti, l'intesa di cui all'articolo 81, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, qualora non sia stata perfezionata entro sessanta giorni dalla richiesta da parte dell'amministrazione statale competente, può essere acquisita nell'ambito di un'apposita conferenza di servizi convocata, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sia dalla medesima amministrazione sia dalla regione”.

La stessa legge ha altresì abrogato i commi 2, 3, 4, 5 della legge n. 537 del 1993. All'interno della legge citata si stabiliva infatti un percorso derogatorio e speciale per la conferenza dei servizi, utile a superare una mancata intesa tra Stato e Regioni.

In sostanza, dunque, le procedure autorizzative ambientali esposte precedentemente, così come la successiva fase di approvazione del progetto definitivo e della localizzazione dell'opera, prevedono il ricorso alla conferenza dei servizi. Istituto sul quale ci si è già avuto modo di confrontarci e all'interno del quale si è visto come l'interesse ambientale sia via via recessivo.

In ottemperanza alla nuova disciplina, quindi, in seguito di richiesta di avvio dell'iter autorizzativo, l'amministrazione titolare del procedimento inoltra alla Regione interessata dall'intervento l'istanza di accertamento della conformità urbanistica dell'opera

unitamente alla relativa documentazione. Le richieste di accertamento e la relativa documentazione possono essere inviati per via telematica con le modalità previste dall'art. 47 del Decreto Legislativo 7 marzo 2005 n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale). La Regione invita i Comuni interessati ad esprimersi in merito alla conformità dell'intervento con la pianificazione comunale ed è tenuta a comunicare l'esito dell'accertamento effettuato nei successivi sessanta giorni (come indicato nel D.P.R. 383 del 1994). Qualora l'accertamento di conformità dia esito negativo oppure l'intesa tra lo Stato e la Regione non si perfezioni entro il termine stabilito, viene convocata una conferenza di servizi che oggi viene interamente disciplinata secondo le forme e le modalità previste dalla legge generale sul procedimento.

L'approvazione dei progetti, nei casi in cui la decisione sia adottata dalla conferenza di servizi, sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le concessioni, anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta, previsti da leggi statali e regionali.

La riforma Madia (D.lgs. 30 giugno 2016 n. 127) esaminata in precedenza, ha normato l'*iter* procedurale della nuova conferenza dei servizi, che dovrebbe svolgersi secondo le modalità e i tempi di seguito illustrati, senza però trattare in modo specifico le conferenze dei servizi ex art.81.

Ai sensi dell'articolo 81 del DPR 616 del 1977 "Se l'intesa non si realizza entro novanta giorni dalla data di ricevimento da parte delle regioni del programma di intervento, e il Consiglio dei Ministri ritiene che si debba procedere in difformità dalla previsione degli

strumenti urbanistici, si provvede sentita la commissione interparlamentare per le questioni regionali con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia”.

Quindi, l’eventuale approvazione dell’opera avverrà quindi con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia.

Con il nuovo Codice dei contratti pubblici, quindi, a tutte le opere pubbliche si applica la stessa procedura autorizzativa, che è quella ordinaria e disciplinata della conferenza di servizi, come prevista dalla riforma Madia, stabilendo che la stessa conferenza di servizi per le opere pubbliche esamini i progetti di fattibilità (cioè i progetti preliminari), e non già come in passato che si esprimeva sui progetti definitivi per tutte le opere pubbliche non normate dalla Legge Obiettivo.

Nel caso in cui una o più amministrazioni esprimano il loro dissenso nell’ambito della Conferenza di servizi, l’amministrazione statale procedente, con l’intesa della Regione interessata, quindi, nel valutare le risultanze della conferenza e tenuto conto delle posizioni prevalenti, assume la determinazione del procedimento di localizzazione dell’opera. Nel caso in cui la determinazione di conclusione del procedimento non si realizzi per la presenza di un dissenso qualificato si applicano le disposizioni di cui all’articolo 81,

quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Tale procedura qualifica l'attuale regime localizzativo come un modello di tipo accentrato e basato su di una intesa debole. Il procedimento localizzativo infatti è spostato verso il centro con il concorso dei diversi livelli di governo. Il mancato raggiungimento di una intesa, poi, non è preclusivo per la conclusione del procedimento. L'attuale regime prevede, infatti, che se non venga raggiunto l'accordo, lo Stato possa procedere con decisione unilaterale.⁴⁵

3.3. La Semplificazione procedimentale

Il superamento della Legge Obiettivo e la conseguente previsione di una applicazione del regime generale previsto dal Codice dei contratti pubblici per quanto attiene alla materia degli insediamenti prioritari, non ha comunque scongiurato l'esigenza di una più incisiva semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi.

Nonostante, quindi, l'iniziale intenzione di porre in essere una procedura ordinaria per tutti i procedimenti autorizzativi, lo stesso legislatore ha sentito l'esigenza di intervenire per semplificare e accelerare alcuni particolari procedimenti.

In questo quadro la legge delega 7 agosto 2015, n. 124, all'articolo 4, ha previsto l'adozione di un regolamento di delegificazione per

⁴⁵ Sul tema della localizzazione e le relative intese in senso debole si vd. Corte cost. n. 62 del 2005, punti 16 e 17 in diritto; nonché Corte cost. n. 308 del 2004, punto 4 in diritto.

l'introduzione di norme volte alla semplificazione e all'accelerazione dei procedimenti amministrativi riguardanti i rilevanti insediamenti produttivi; le opere di interesse generale; e l'avvio di attività imprenditoriali.

Sulla base del citato articolo 4 l'intenzione del legislatore era quella di prevedere, per i procedimenti già citati, una riduzione dei termini procedurali e un corpo di norme volto a disciplinare i poteri sostitutivi in caso di inerzia delle pubbliche amministrazioni, dettando altresì principi e dei criteri direttivi.

Sulla base di questi ultimi è stato così adottato il DPR 2 settembre 2016, n. 194. Il Decreto ha previsto l'oggetto e l'ambito di applicazione per l'intervento di semplificazione. Quanto al primo aspetto, l'atto normativo, come detto, prevede norme per la semplificazione e l'accelerazione di procedimenti amministrativi riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione. Il comma 2 prevede, poi, che le misure di semplificazione hanno ad oggetto autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta comunque denominati, ivi compresi quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'avvio delle attività. Il decreto stabilisce altresì che le disposizioni si applicano anche ai procedimenti amministrativi

relativi a infrastrutture e insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese.

I procedimenti interessati investono, quindi, anche quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, a quella paesaggistico-territoriale, alla tutela della salute, alla pubblica incolumità.⁴⁶

Il DPR, ai sensi dell'articolo 2, in esame prevede una procedura per l'individuazione dei procedimenti che consta di due fasi. La prima, quella dell'iniziativa, stabilisce che spetta agli enti territoriali (Comuni e Regioni) e al Presidente del Consiglio individuare gli investimenti strategici per i quali attivare le procedure acceleratorie. Mentre, però, gli enti territoriali possono promuovere solo l'attuazione di interventi già inclusi in precedenti atti di programmazione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri può individuare nuovi interventi anche al di fuori della programmazione citata. Inoltre la decisione finale è rimessa sempre alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, così come è sempre la Presidenza ad attivare i poteri sostitutivi per concludere rapidamente i procedimenti burocratici qualora non siano rispettati i tempi di conclusione dei procedimenti.

Con questo decreto, quindi, si stabilisce un quadro normativo derogatorio per alcuni interventi, in contrasto cioè con l'idea, sottesa al nuovo Codice dei contratti, di rendere omogenea tutta la disciplina

⁴⁶ In relazione ai temi riguardanti la semplificazione in campo ambientale si vd. più in generale il contributo di SCOTTI E., *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 5 del 2018, pp. 353 – 378.

(programmazione unitaria per tutte le opere e procedure autorizzative ordinarie).⁴⁷ In più, viene affidato al Presidente del Consiglio una ampia discrezionalità, addirittura maggiore rispetto alla Legge obiettivo, in quanto ora è proprio il Presidente del Consiglio e non già il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a decidere su quali insediamenti produttivi e su quali opere strategiche attivare i procedimenti di semplificazione.

Sarà quindi un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Presidenti delle Regioni interessate che dovranno partecipare, ciascuno per la rispettiva competenza, a prevedere di volta in volta le opere per le quali si applicherà una procedura speciale. In una seconda fase si procede all'individuazione in concreto dei singoli procedimenti con DPCM.

Il comma 3, dell'articolo 2 prevede che entro sessanta giorni dalla pubblicazione del presente decreto, previa intesa in sede di Conferenza unificata siano stabiliti i criteri per la selezione dei progetti in relazione alla rilevanza strategica degli interventi pubblici e privati assoggettati alla procedura semplificata.

L'articolo 3 stabilisce poi che, sempre con DPCM, possono essere ridotti i termini di conclusione dei procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o degli insediamenti produttivi e l'avvio dell'attività. Tale riduzione è consentita, tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, in

⁴⁷ Mentre si approvava il DPR in esame, infatti, la disciplina sulle infrastrutture strategiche veniva superata dal nuovo codice dei contratti pubblici.

misura non superiore al 50 per cento rispetto ai termini generali di cui all'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e può essere prevista in riferimento ai singoli procedimenti, ovvero rispetto a tutti i procedimenti necessari per la realizzazione dell'intervento, anche successivi all'eventuale svolgimento della conferenza di servizi. Nel caso in cui il termine sia già parzialmente decorso, la riduzione opera con riferimento al periodo residuo.

Il DPR prevede poi in capo al Presidente del Consiglio un potere sostitutivo in caso di inutile decorso del termine di conclusione del procedimento, eventualmente ridotto.

Il medesimo decreto ha previsto altresì una disciplina *ad hoc* per l'esercizio dei poteri sostitutivi nei casi di inerzia delle amministrazioni territoriali. In ogni caso va ribadito che il coinvolgimento degli enti territoriali è comunque escluso nel caso in cui "sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera" (articolo 5).

Quando non sussiste un preminente interesse nazionale, e l'intervento coinvolge esclusivamente o in misura prevalente il territorio di una Regione o di un Comune o Città metropolitana, il Presidente del Consiglio di regola delega all'esercizio del potere sostitutivo il Presidente della regione o il Sindaco.

Ad intervenire nuovamente con norme settoriali, derogatorie e speciali in termini di semplificazione dei procedimenti è stato il decreto-legge 6 luglio 2020, n. 76 convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

Il decreto, adottato per “fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all’emergenza epidemiologica”, contiene diverse misure di semplificazione amministrativa volte al rilancio degli investimenti, pubblici e privati. Il decreto-legge contiene, infatti, una serie di misure straordinarie, con efficacia temporalmente limitata (fino al 31 luglio 2021), finalizzate ad accelerare l’esecuzione di contratti pubblici.

3.4. Gli interessi ambientali nel campo delle opere pubbliche

Qualsiasi attività umana ha un influsso più o meno significativo sull’ambiente circostante, con il rischio di alternare l’equilibrio ecologico e, dunque, di danneggiare l’ambiente. Siffatto rischio è, o almeno in linea teorica dovrebbe essere, maggiormente avvertito quando l’attività che si pone in essere è frutto e principio dei pubblici poteri. Proprio questi ultimi, dunque, nelle loro attività pianificatore, programmatore, autorizzatorio, ed infine, esecutivo, devono tenere in debita considerazione gli interessi ambientali e gli impatti che da tali attività discendono.

All’interno del capitolo I si è ampiamente dibattuto circa l’importanza che il quadro giuridico euro-nazionale dà alla materia ambiente. Protezione che nell’ambito delle opere pubbliche è assicurata da una stretta aderenza ai principi di prevenzione, precauzione e sviluppo sostenibile, quest’ultimo inteso come “fondamento ultimo del principio del diritto ambientale, nel senso

che ne incarna la matrice di doverosità e il vincolo posto in capo alle generazioni attuali a garanzia di quelle future”.⁴⁸

In questo quadro, i principi di prevenzione, o di azione preventiva che dir si voglia, e di precauzione rappresentano i logici corollari e le puntuali misure applicative del più ampio principio di sviluppo sostenibile. I due principi, che a prima vista appaiono come due sinonimi, sono però caratterizzati da fini e prassi applicative diverse. Come è stato autorevolmente sostenuto, infatti, “vi sarebbe una priorità logica e operativa del principio di prevenzione su quello di precauzione: il principio di precauzione consiste in una strategia strutturata di controllo del rischio pur sempre rientrante nell’ambito della tutela preventiva in quanto questa è il più che ricomprende il meno. La prevenzione caratterizza la politica di tutela mentre la precauzione ne è una modalità operativa. Più precisamente, la precauzione delinea un metodo di analisi e studio delle problematiche connesse con la valutazione del rischio ambientale capace di dare corpo e sostanza ad un principio, quello della tutela preventiva, altrimenti privo di contenuti e significati a livello pratico operativo”.⁴⁹

Così il principio di precauzione presuppone quello di prevenzione. I due principi differiscono anche in relazione alla certezza o meno dei dati scientifici di volta in volta a disposizione. In caso di certezza scientifica, infatti, entra in campo il principio di prevenzione quale idoneo strumento a porre in essere condotte volte a prevenire il danno

⁴⁸ FRACCHIA F., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in RENNA M. – SAIITA F., (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 437 e ss.

⁴⁹ Così DI PACE R., *Sviluppo sostenibile, prevenzione e precauzione nella disciplina dei lavori pubblici*, in GIANI L. – D’ORSOGNA M. - POLICE A., *Dal diritto dell’emergenza al diritto del rischio*, Editoriale scientifica, Napoli, p. 262.

ambientale certo. Diversamente il principio di precauzione ha luogo quando non vi è sicurezza sui dati scientifici e su tale incertezza l'amministrazione ha comunque l'obbligo di adottare misure volte a proteggere l'ambiente assicurandone un elevato livello di protezione.

Occorre in questa sede valutare come e in che misura questi principi influenzino il diritto e conseguentemente le attività delle pubbliche amministrazioni nel caso della realizzazione delle opere pubbliche. Infine, una particolare attenzione verrà data al caso delle infrastrutture strategiche o prioritarie.

Ambiente e contratti pubblici sono due tra le materie più permeate dal diritto europeo. Proprio quest'ultimo nel riformare la procedura sui contratti pubblici 2014/24/UE del 26 febbraio 2014, lega lo sviluppo sostenibile con la materia degli appalti pubblici nella misura in cui si afferma che gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale nella strategia Europa 2020, in quanto costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva garantendo contemporaneamente l'uso più efficiente possibile.⁵⁰

Sulla scorta di tale considerazione il nuovo codice dei contratti pubblici, decreto legislativo n. 50 del 2016, contiene numerose misure all'interno delle quali l'interesse ambientale risulta garantito. I principi in campo ambientale summenzionati così hanno un importante ruolo nelle fasi di programmazione e di progettazione delle opere pubbliche.

⁵⁰ Sul punto si vd. la Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 dal titolo "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva".

Sul versante della programmazione l'interesse ambientale rileva in misura assai significativa. L'attività di pianificazione e programmazione, quale elemento in grado di valutare una molteplicità di interessi nella sua globalità prima poi di procedere alla puntuale esecuzione degli atti e delle opere pubbliche, nel nuovo codice dei contratti assume una valenza cruciale.⁵¹

Inoltre è nella fase di programmazione che gli interessi ambientali assumono una importante rilevanza in quanto “Ancorché la programmazione non sia sottoposta a valutazione ambientale strategica comunque, il tema della tutela ambientale caratterizza tale fase preliminare e strategica in relazione alla realizzazione di interventi pubblici. Infatti, il codice prevede all'art. 21, comma 3, che le amministrazioni aggiudicatrici per l'inserimento dell'opera nel programma triennale redigano il documento di fattibilità delle alternative progettuali previsto dall'art. 23, comma 5” e ancora “Il documento di fattibilità deve essere redatto secondo i criteri con i quali si redige il progetto di fattibilità, così come previsto dall'art. 23, comma 1, per cui per ogni singolo intervento si devono prendere in considerazione le componenti storico-artistiche, architettoniche, paesistiche al fine di valutarne la sostenibilità ambientale, socio economico, amministrativa e tecnica”.⁵²

Con riferimento al principio di sostenibilità ambientale si pone il problema del rapporto con lo strumento della valutazione di impatto ambientale (VIA). Con riguardo al problema del coordinamento tra

⁵¹ Sul punto si vd. NARDELLI G., *La programmazione*, in CANCRINI A. – FRANCHINI C., VINTI S. (a cura di), *Il codice degli appalti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2014.

⁵² DI PACE R., *Sviluppo sostenibile, prevenzione e precauzione nella disciplina dei lavori pubblici*, op. cit., pp. 270-271.

lo studio di fattibilità e la VIA; quindi, è possibile evincere che lo studio di fattibilità rappresenti un precedente logico e procedimentale sul quale poi si baserà lo studio sulla VIA. Così la sostenibilità ambientale è parametro volto ad indirizzare l'attività di pianificazione e di programmazione delle opere pubbliche.

Per quanto attiene alla fase di progettazione delle opere gli istituti esaminanti nei capitoli precedenti quali quelli della VAS, dell'AIA e della VIA nascono proprio per fare dello sviluppo sostenibile una componente essenziale nella fase della progettazione delle opere pubbliche.

Il nuovo articolo 23, comma 6 del Codice prevede poi che ogni opera in progetto sia corredata da uno studio di fattibilità tecnico-economica all'interno del quale vi deve essere una accurata analisi sulle implicazioni in campo ambientale che prende il nome di studio preliminare sull'impatto ambientale. Sul progetto di fattibilità poi l'interesse ambientale è anche valutato dai cittadini amministrati per le grandi opere attraverso il dibattito pubblico.

La disciplina nel campo degli insediamenti prioritari poggia tre pilastri: i primi due ancorati alla approvazione del progetto preliminare e che sono la localizzazione delle infrastrutture e la preventiva valutazione di impatto ambientale e il terzo, di natura trasversale, che è quello rappresentato dal nuovo istituto del dibattito pubblico. Su quest'ultimo autonoma trattazione verrà data nel prossimo paragrafo. Sul procedimento di localizzazione si è già parlato nel paragrafo precedente. È qui il caso di esaminare di come la VIA entri in questo specifico procedimento. Dunque, "Per entrambi i pilastri (i.e. localizzazione e VIA), infatti, il Consiglio dei

Ministri rappresenta la stanza di compensazione di eventuali conflitti insorti nel corso della procedura e, dunque, l'organo di ultima istanza incaricato di trovare una sintesi dei diversi interessi pubblici e privati toccati dalla realizzazione dell'infrastruttura strategica".⁵³

Ai sensi del vigente codice dei contratti pubblici gli insediamenti prioritari, come detto in precedenza, vengono inseriti nel documento pluriennale di pianificazione, aggiornato ogni tre anni dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sulla base e nel rispetto del piano generale dei trasporti e della logistica approvato dal CIPE. Ogni anno in capo al Ministero delle infrastrutture vige l'obbligo di redigere una relazione sullo stato degli avanzamenti degli interventi inseriti nel documento. Questa relazione viene allegata ogni anno al DEF quale "allegato infrastrutture". I piani citati sono sottoposti a valutazione ambientale strategica. Come può notarsi vi è una moltiplicazione delle sedi di negoziazione e i soggetti pubblici coinvolti sono numerosi.

Come specificato in precedenza l'attuale articolo 23 del Codice distingue tre diversi livelli di progettazione: il progetto di fattibilità tecnica ed economica, il progetto definitivo e quello esecutivo. Gli interessi ambientali entrano in gioco sin dal primo momento in quanto ai sensi dell'articolo 23, comma 5 "tra le diverse soluzioni progettuali deve essere individuata quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici della collettività" considerando anche l'impatto ambientale".

⁵³ RAPPORTO ASTRID, op. cit., P. 37.

4. Le scelte sulla localizzazione delle opere pubbliche: come governare il conflitto

La realizzazione delle grandi infrastrutture, come accennato, comporta costi economici, ambientali e sociali molto alti. Le relazioni e gli interessi che entrano in gioco e si intrecciano indissolubilmente in questa materia sono assai forti e numerosi. Il lamentato *deficit* infrastrutturale nel nostro Paese, oltre alla perpetua indisponibilità economica, è proprio il frutto della mancata previsione di strumenti decisionali capaci di coniugare tali interessi spesso confliggenti.⁵⁴ Tra le diverse criticità nel capo delle c.d. grandi infrastrutture, oltre a quelle segnalate nel precedente paragrafo, spicca la mancanza di quello che è stato definito un serio e convinto *Public Engagement*, ossia la capacità di creare consenso, anche attraverso appositi moduli procedurali, intorno all'opera che si intende costruire.⁵⁵

Nel procedere alla realizzazione delle grandi infrastrutture accade spesso, invece, che il modello preferito sia quello che è stato definito DAD (decidi, annuncia, difendi), caratterizzato da una mera consultazione a valle della popolazione sulla quale insiste, o dovrebbe insistere, l'opera da realizzare.⁵⁶

In buona sostanza le difficoltà che si rinvergono nella realizzazione delle opere pubbliche non sono solo legate ad un frastagliato riparto

⁵⁴ Sul punto si vd. CASCETTA E., *Una terza via per le infrastrutture*, in *il Mulino*, n. 4 del 2015

⁵⁵ CASCETTA A. – CARTENÌ F. PAGLIARA M. – MONTANINO A., *New look at planning and designing transportation systems: A decision-making model based on cognitive rationality, stakeholder engagement and quantitative methods*, in *Transport Policy*, 2015.

⁵⁶ CASCETTA E., *Una terza via per le infrastrutture*, op. cit., p. 699.

delle competenze tra i legislatori e da una intensa stratificazione normativa; il problema non è solo una normativa astrusa e spesso contraddittoria che rende i procedimenti assai farraginosi. Le criticità si annidano, anche e soprattutto, in relazione alla gestione dei conflitti che possono emergere all'interno della popolazione.⁵⁷

In questo paragrafo saranno analizzati tre elementi: in prima battuta, si darà conto di quali siano i principali elementi che scatenano l'aspro conflitto in materia. Secondariamente, si analizzerà, nel dettaglio, un istituto di nuova introduzione, il dibattito pubblico, previsto per le grandi opere, verificando se esso possa effettivamente colmare il *gap* di partecipazione dei cittadini e risolvere a monte i conflitti che possono insorgere in fase di realizzazione dell'opera. Infine, oltre alla legittimazione procedimentale della popolazione interessata, il nostro ordinamento prevede alcune misure compensative in virtù della realizzazione di opere impattanti, con esternalità negative, sulla popolazione interessata. Per questa ragione, si darà conto sommariamente di quali siano tali misure.

4.1. L'opposizione delle comunità locali alle grandi opere: il fenomeno del NIMBY

⁵⁷ Sul punto cfr. CARABELLESE M. – MAURANO S., *Conflitti ambientali come spunti di democratizzazione?* In BURINI F. (a cura di), *Partecipazione e governance territoriale. Dall'Europa all'Italia*, Franco Angeli, Milano, 2013.

L'opposizione di una comunità locale nel veder realizzare opere di interesse generale sul proprio territorio, sia in considerazione della desiderabilità di tali opere o, diversamente, in presenza di una indesiderabilità che scaturisce dalle esternalità negative che da esse possono discendere, viene definita con l'acronimo NIMBY (*Not In My Back Yard*, ossia "non nel mio giardino").⁵⁸

In linea generale il fenomeno del NIMBY attiene a quelle situazioni in cui vi è un consenso generale sull'utilità sociale di una infrastruttura ma l'opposizione delle comunità locali nasce in virtù del fatto che se i benefici sono diffusi, i costi vengono sopportati solo dalla comunità ospitante.

I conflitti per la realizzazione di queste opere presentano diverse sfaccettature e diverse conflittualità in relazione all'opera da costruire e alle conseguenti reazioni della comunità locale.⁵⁹

Rispetto alla sindrome NIMBY è possibile distinguere due differenti approcci. Il primo parte dal presupposto che i conflitti territoriali nascano da atteggiamenti emotivi e irrazionali e che l'opposizione alla costruzione di un'opera sia una componente ineliminabile. Questa visione presuppone, quindi, che la partecipazione dei cittadini ai processi localizzativi debba essere ridotta al minimo e che i poteri debbano essere tutti allocati in capo

⁵⁸ DE LUCA G., *NIMBY, effetto*, in *Treccani.it, Dizionario di Economia e Finanza*, 2002.

⁵⁹ Per i diversi acronimi che spiegano fenomeni diversi si vd. TRIPALDO G., *Non "NIMBY". Dall'analisi del contesto italiano e della stampa internazionale, alcune riflessioni critiche per un uso meno ingenuo e indiscriminato dell'espressione "NIMBY" nei discorsi pubblici sulle proteste locali*, in *Rivista Rifiuti*, Vol. XXVI, 2012, pp. 274-287.

alle autorità centrali, queste ultime non soggette a pressioni da parte delle comunità locali.

Diversamente, un secondo approccio vede nel NIMBY un fenomeno anche positivo, grazie al quale l'opposizione delle comunità e la conseguente loro partecipazione nel processo decisionale alla localizzazione e alla realizzazione dell'opera pubblica può, tramite un approccio collaborativo, migliorare le informazioni e la realizzazione dell'opera stessa. In questo quadro la partecipazione del cittadino in ottica positiva e collaborativa alimenterebbe la buona riuscita dell'opera, creando una sinergia tra costruttore, autorità pubblica (che possono coincidere) e comunità locale sulla quale l'opera insisterebbe.

Per quanto attiene alle modalità con le quali gestire e prevenire il conflitto e ridurre al minimo l'apparire del fenomeno del NIMBY si possono distinguere, a grandi linee, due diversi approcci: uno di tipo *top-down* e l'altro di tipo *bottom-up*.⁶⁰

L'approccio *top-down* ed *ex post* prevede che la scelta localizzativa venga presa dal decisore pubblico senza il confronto preventivo con la popolazione interessata. Il confronto avverrebbe appunto *ex post*, sulla base di una preventiva decisione imperativa già precedentemente stabilita. L'approccio *top-down* prevedrebbe, dunque, solo forme di tipo compensativo per la comunità e possibili varianti al progetto per ridurre al minimo le esternalità negative e le

⁶⁰ Sul punto si rimanda a OCCHILUPO R. - PALUMBO G. - SESTITO P., *Le scelte di localizzazione delle opere pubbliche: il fenomeno Nimby*, in *Questioni di Economia e Finanza – Banca d'Italia*, n. 91 del 2011.

eventuali disutilità dell'opera. L'approccio *bottom-up* prevede, diversamente, un coinvolgimento a monte della popolazione *ex ante*, quindi, ossia prima della scelta concreta localizzativa.

Come è stato sottolineato “La desiderabilità di un approccio di tipo *ex post* o *ex ante* è influenzata dalla variabilità relativa delle due tipologie di costi – costi di costruzione dell'infrastruttura e disutilità che gravano sulla comunità ospitante – tra le diverse possibili localizzazioni. Laddove i primi presentano un'elevata eterogeneità, relativamente all'eterogeneità nelle disutilità percepite dalle diverse comunità, la localizzazione ottimale sarà *ceteris paribus* più facilmente perseguita affidando la scelta al gestore dell'opera. In questo caso, infatti, per plausibili differenze nelle preferenze tra le diverse comunità, la scelta della localizzazione ottima sarà “dominata” dalle considerazioni sui costi di costruzione e gestione dell'impianto, su cui è il gestore il soggetto che possiede le maggiori informazioni”.⁶¹

Se la contrattazione avviene dopo aver già intrapreso la scelta localizzativa, l'autorità competente o il gestore dell'opera si trova nella condizione di dover essere maggiormente incline a concedere misure compensative alle comunità interessate, per evitare che la costruzione dell'opera venga bloccata. In questi casi, infatti, la popolazione ha un maggior potere contrattuale, in quanto il gestore dell'opera ha solo due opportunità: o sostenere gli elevati costi di compensazione o abbandonare la realizzazione dell'opera.

⁶¹ *Ivi*, p. 8.

In linea generale l'opposizione alla localizzazione di un'opera pubblica nasce da un problema oggettivo, derivante dal fatto che, come accennato prima, i benefici sono diffusi e i costi risultano concentrati.

Per tale ragione sorge la necessità di prevedere strumenti idonei a gestire il fenomeno del NIMBY, strutturando un procedimento chiaro e trasparente volto alla decisione sulla localizzazione dell'opera con tempi e modalità certe e coinvolgendo la popolazione interessata.

Diversamente, se i costi di produzione di un'opera non variano molto tra un sito e l'altro e vi sono differenze profonde nelle preferenze per le comunità locali, sembra più opportuno intraprendere un procedimento partecipativo, a monte, per la localizzazione delle opere.⁶²

4.2. *Gli strumenti di partecipazione alle scelte sulla localizzazione delle infrastrutture strategiche: il caso del dibattito pubblico*

Proprio in relazione all'ascolto e alla partecipazione delle comunità interessate, l'ordinamento italiano ha, nel corso degli ultimi anni, svolto un significativo passo in avanti per arginare quello che, nella letteratura francese, prende il nome di "conflitto di prossimità", nel quale il rapporto di fiducia tra l'amministrazione e i cittadini viene

⁶² *Ivi*, pp. 28-29.

messo in discussione in relazione alle scelte proprio dell'amministrazione pubblica.⁶³

Nel rapporto gerarchico e asimmetrico tra il decisore pubblico e i cittadini amministrati ciò che generalmente viene messo in discussione non è solo il contenuto e il costo della decisione dell'opera infrastrutturale da costruire ma anche le modalità attraverso le quali tali decisioni vengono prese. Il nostro ordinamento, in relazione al diverso grado di decentramento, ha sempre ritenuto sufficiente (oltre alla c.d. contrattualizzazione del dissenso che vedremo nel prossimo paragrafo) che la composizione del dissenso e l'emersione di interessi concorrenti o anche oppositivi potesse trovare un naturale sbocco nel canale politico, ossia nel dialogo istituzionale tra i decisori pubblici dei diversi livelli di governo.

Il dibattito pubblico, istituto di origine francese, è stato definito una arena deliberativa nella quale soggetti pubblici e privati, singoli e associati affrontano insieme questioni di pubblico interesse.⁶⁴

Tale istituto rappresenta, come osservato, un terreno di confronto tra la democrazia indiretta, partecipativa, e democrazia diretta; quest'ultima nella forma della democrazia c.d. deliberativa e partecipativa.⁶⁵ All'interno del presente studio non si può affrontare, per la sua vastità, il tema sugli studi relativi alle nuove forme di

⁶³ Sul punto si vd. AVERARDI A., *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 4 del 2015.

⁶⁴ BOBBIO L., *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e Mercato*, n. 1 del 2005, p. 67 e ss.

⁶⁵ Sul punto DI GASPARE G., *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Amministrazioneincammino.it*, 30 settembre 2017.

democrazia partecipativa. Vale la pena in ogni caso dire che le due forme di democrazia (partecipativa e deliberativa) condividano una comune impostazione: esse danno alla partecipazione un significato ampio quale “relazionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde”.⁶⁶

La democrazia partecipativa prevede che la discussione su temi di pubblico interesse sia svolta per il tramite di una partecipazione ampia e inclusiva. I dibattiti che da tale partecipazione scaturiscono devono così essere affrontati e risolti non tramite semplici votazioni ma con metodi discorsivi propri della democrazia deliberativa; rispetto a quest’ultima però, le teorie della democrazia partecipativa non prevedono una corrispondenza immediata tra partecipanti e decisioni. La partecipazione ha, infatti, un ruolo fondamentalmente consultivo. In questo quadro è possibile attribuire all’istituto del dibattito pubblico un metodo che scaturisce propriamente dalle riflessioni sulla democrazia partecipativa.

L’idea di fondo, che si cela dietro il dibattito pubblico, è quella di introdurre, nell’ambito di procedimenti di natura amministrativa, elementi della partecipazione politica.⁶⁷ La titolarità della partecipazione non deriva da una posizione di “legittimità differenziata” rispetto agli altri soggetti dall’ordinamento. La partecipazione assume così un significato giuridico e politico quale

⁶⁶ ALLEGRETTI U., *L’amministrazione dall’attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 288.

⁶⁷ PEPE G., *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, n. 5 del 2019.

vincolo procedurale per il procedimento, per il tramite di un dialogo aperto e strutturato.⁶⁸

L'alto tasso di decentramento istituzionale, che ha reso assai difficile l'aggregazione del consenso tra i diversi livelli di governo, unita alla mancanza di moduli procedurali inclusivi e trasparenti ha, in buona sostanza, acuito i conflitti territoriali riguardanti la materia delle opere pubbliche. Al tempo stesso, però, la predisposizione di tecniche procedurali volte ad una più ampia partecipazione dei cittadini diretta alle scelte pubbliche e amministrative nasconde dei rischi.⁶⁹

In linea più generale si possono evidenziare alcuni rischi relativi alla partecipazione.⁷⁰ Il primo è più evidenziato rischio riguarda la considerazione che, per il tramite della partecipazione, l'oggetto della discussione può spostarsi da come e in che modo realizzare l'opera e anche se realizzarla oppure no. In proposito si parla di "risalita in generale", fenomeno mediante cui la partecipazione dei cittadini alle scelte localizzative può rischiare di mettere in discussione proprio la scelta pubblica di realizzare o meno l'opera. Un secondo rischio relativo alla partecipazione è che l'apertura dei procedimenti decisionali favorisce spesso i cittadini "mobilitati", ossia gruppi di cittadini, anche in minoranza, già organizzati, compatti e coesi, con la possibilità di acuire il conflitto. In terzo

⁶⁸ MOLASCHI V., *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Prime riflessioni sul d.P.C.M. n. 76 del 2018*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 3 del 2018.

⁶⁹ Sul punto si vd. CASSESE S., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 40 ss.

⁷⁰ Il testo riprende il saggio di AVERARDI A., *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. le ragioni del dibattito pubblico*, in *Munus*, n. 1 del 2018.

luogo il rischio partecipativo è connesso alla frequente asimmetria informativa tra decisore pubblico o privato che vuole realizzare l'opera e che gode di una conoscenza tecnico-scientifica, e i cittadini che spesso tale conoscenza non ce l'hanno. Infine, la partecipazione produce inevitabilmente l'effetto di un rallentamento del processo decisionale.

Per questa ragione “tutti i dispositivi procedurali in grado di aprire un confronto tra privati e istituzioni nell'ambito della costruzione di opere pubbliche potenzialmente sgradite, debbano essere «costretti» all'interno di una cornice procedurale estremamente solida, necessaria per porre un rimedio ai rischi di una partecipazione intesa come un processo *un-constrained*”.⁷¹

Il buon funzionamento dell'istituto dipende, dunque, dalla previsione di adeguati strumenti di garanzia e di canalizzazione dell'apporto partecipativo; apporto che deve essere previsto in una fase non avanzata del più generale procedimento localizzativo, con tempi certi e la cui funzione partecipativa deve essere assicurata non solo a scopo informativo ma anche collaborativo.

Prima di concentrare la nostra analisi sul dibattito pubblico e su come e in che misura esso sia stato introdotto tale istituto nel nostro ordinamento, è utile soffermarsi sulle ragioni per le quali nel campo infrastrutturale esiste una, oserei dire, fisiologica resistenza delle comunità locali.

Nel paragrafo precedente, dando sommariamente conto del fenomeno NIMBY, si è detto che la resistenza nasce dalla

⁷¹ Ivi, p. 1196.

considerazione che i vantaggi sociali nella costruzione di un'opera sono diffusi mentre i costi sociali concentrati solo sulla comunità ospitante.⁷² Il dato utilitaristico spiega parte delle fisiologiche e patologiche resistenze ma non tutte.

Le resistenze in tale ambito, riprendendo la letteratura maggioritaria sul punto, dipendono da quattro variabili principali.⁷³ Il primo elemento di conflittualità risiede nell'incertezza sulla salute e la salubrità dell'ambiente che può discendere dalla costruzione di un'opera. Tale incertezza, connaturata alla previsione di qualcosa di nuovo in grado di alterare l'equilibrio esistente, provoca una naturale resistenza per il mantenimento dello *status quo*. La seconda dinamica conflittuale, definita strutturale, è legata all'insieme degli interessi che si intrecciano sul governo del territorio. Spesso non è messa in discussione la realizzazione di un'opera, per il sacrificio che la comunità ospitante dovrà sopportare, quanto piuttosto si mette in discussione proprio l'idea di modernizzazione della società per il tramite della costruzione di grandi infrastrutture. Il terzo elemento critico attiene a quello procedimentale ed è direttamente riferibile all'oggetto di questo paragrafo, ossia al rapporto dialettico tra amministrazione e cittadini. Più la prima riesce ad aprirsi ai secondi, più la decisione sarà frutto di un percorso dialogico con i soggetti amministrati e più la scelta sarà condivisibile e le resistenze saranno

⁷² Sul punto si vd. anche TORCHIA L., *La sindrome Nimby: alcuni criteri per l'identificazione di possibili rimedi*, in BALDASSONE F. – CASADIO P. (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Quaderni della Banca d'Italia, Roma, 2011, 357.

⁷³ POIRER ELLIOTT M. L., *Conflict resolution*, in CATANESE A. J. – SNYDER J. C. (a cura di), *Urban planning*, McGraw-Hill, New York, 1988, p. 159 e ss. e ripreso da AVERARDI A., *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, op. cit.

ridotte al minimo. La quarta, ed ultima, direttrice conflittuale attiene ad una dinamica sostanziale che compendia le tre criticità anzidette, e riguarda direttamente il rapporto tra autorità, decisione politica e cittadinanza. Nel caso delle infrastrutture, il centralismo che caratterizza tale materia, ha come logico corollario una opposizione non solo e non tanto rispetto al contenuto dell'opera, quanto alla decisione arbitraria e unilaterale del governo centrale.

Sulla base di queste criticità lo scopo dell'istituto del dibattito pubblico è duplice: affiancare al canale politico e amministrativo, per l'interlocuzione tra Stato e Regioni, un canale civico di dialogo diretto tra amministrazione procedente e cittadini. In secondo luogo vi è l'idea di fare dell'istituto il luogo privilegiato di emersione del dissenso e di costruzione del consenso in relazione all'infrastruttura che si intende realizzare.⁷⁴ Inoltre l'introduzione del dibattito pubblico risponde anche all'esigenza, seppur tardiva, di dare pieno rispetto alla più volte citata convenzione internazionale di Aarhus.⁷⁵

Ricapitolando, dunque, il sempre più crescente interesse per le forme di democrazia partecipativa, le criticità e le resistenze di cui si è dato conto in relazione alla realizzazione delle opere infrastrutturali, l'esistenza dell'istituto nell'ordinamento giuridico francese e la presenza di esperimenti innovativi di dialogo tra

⁷⁴ AVERARDI A., *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4 del 2016.

⁷⁵ In questi termini ALLEGRETTI U., *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2018

pubblica amministrazione e cittadini,⁷⁶ sono stati i riferimenti e le premesse teoriche per l'introduzione del dibattito pubblico all'interno dell'ordinamento giuridico italiano.

L'articolo 1, comma 1, della legge 28 gennaio 2016, n. 11, disponendo la delega al governo per l'attuazione delle nuove direttive europee in materia di contratti pubblici ha previsto, tra i criteri e i principi direttivi, sia l'introduzione di meccanismi per la trasparenza nella partecipazione dei portatori qualificati di interessi nell'ambito dei processi decisionali finalizzati alla programmazione e all'aggiudicazione dei contratti pubblici e sia l'introduzione di forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o sull'assetto del territorio; la pubblicazione on line dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica; la valutazione delle osservazioni elaborate in sede di consultazione pubblica in sede di predisposizione del progetto definitivo. Va preliminarmente premesso che tali principi e criteri direttivi esulavano dai contenuti normativi previsti in sede sovranazionale.

Sulla scorta di ciò l'articolo 22 del nuovo Codice dei contratti pubblici ha previsto che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle

⁷⁶ Sul punto si rinvia a SENATO DELLA REPUBBLICA, *Una nuova forma di partecipazione: il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali*, disponibile all'interno del sito istituzionale del Senato della Repubblica.

città e sull'assetto del territorio, nonché' gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori (comma 1) e che gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico (comma 2).

Lo stesso articolo 22 ha poi demandato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione:

- dei criteri per l'individuazione delle opere per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico;
- delle modalità di svolgimento e del termine di conclusione della medesima procedura.

Va altresì sottolineato che il c.d. correttivo al Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 5629) ha, per un verso, stabilito che il dibattito pubblico si sarebbe applicato agli interventi avviati dopo l'entrata in vigore del DPCM e, per altro verso, ha stabilito una procedura di monitoraggio sul nuovo istituto, per il tramite di una commissione con compiti di coordinamento e vigilanza da incardinarsi presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Il citato articolo 22 del Codice va letto, poi, insieme al nuovo articolo 23, che stabilisce i livelli della progettazione per gli appalti, per le concessioni di lavori e di servizi. Tramite, infatti, la lettura dei

due articoli si capisce che il dibattito pubblico viene a collocarsi nella fase preliminare del documento delle alternative in cui ogni scelta è ancora possibile, compresa l'opzione la c.d. opzione zero.⁷⁷ La lettura logico-sistematica dei due articoli, sulla base del decreto correttivo citato, ha permesso poi di stabilire anche su chi ricadano i costi dello svolgimento del dibattito pubblico, ossia sulla stazione appaltante.

In attuazione dell'articolo 22, è stato successivamente adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 maggio 2018, n. 76, "Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico".

Il Regolamento ha avuto un *iter* di approvazione piuttosto lungo, anche in considerazione del fatto che su tale documento si sono espressi diversi soggetti, istituzionali e non: Consiglio di Stato, Conferenza Unificata, parlamentari, associazioni ambientaliste e di categoria ecc. ecc.

È lo stesso Regolamento, all'articolo 1, a definire il dibattito pubblico come "il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi" esplicitati all'interno di un apposito allegato all'atto (allegato n. 1) e, all'articolo 8, comma 2, si stabilisce che esso è "organizzato e gestito in relazione alle caratteristiche dell'intervento e alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento" e "consiste in incontri di informazione,

⁷⁷ Sul punto si vd. MANZETTI V., *Il "dibattito pubblico" nel nuovo codice dei contratti*, in *Federalismi.it*, n. 5 del 2018.

approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati, e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni, istituzioni”, dando così la possibilità alla stazione appaltante di modellarne il procedimento in relazione all’opera da costruire.

Come detto è la legge, ossia l’articolo 22 comma 4, del Codice dei contratti, a stabilire che le risultanze del dibattito pubblico devono successivamente discusse in seno alla Conferenza di servizi. Sulla scorta di ciò l’articolo 9, comma 4, del DPCM prevede che “L’amministrazione aggiudicatrice o l’ente aggiudicatore tengono conto del dossier conclusivo” elaborato a valle del dibattito pubblico.

Il Regolamento, come disposto dalla legge, fissa poi i criteri per l’individuazione delle opere per le quali lo svolgimento del dibattito pubblico è obbligatorio, stabilendone tipologie e soglie dimensionali (allegato 1).

Oltre all’obbligo di effettuare il dibattito pubblico, si possono rinvenire due casi per i quali tale dibattito risulta facoltativo. Nel primo caso, ai sensi del comma 3, articolo 3, il dibattito pubblico può essere richiesto, per le opere di cui all'Allegato 1, di importo compreso tra la soglia indicata e due terzi della medesima, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri o dei Ministeri direttamente interessati alla realizzazione dell'opera; da un Consiglio regionale o di una Provincia o di una Città metropolitana o di un comune capoluogo di provincia territorialmente interessati dall'intervento; da uno o più consigli comunali o di unioni di comuni territorialmente interessati dall'intervento, se complessivamente rappresentativi di almeno 100.000 abitanti; da almeno 50.000 cittadini elettori nei

territori in cui è previsto l'intervento; da un terzo dei cittadini elettori per gli interventi che interessano le isole con non più di 100.000 abitanti e per il territorio di comuni di montagna.

Il secondo caso è contenuto al comma 4, del medesimo articolo e stabilisce che l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore può indire su propria iniziativa il dibattito pubblico quando ne rileva l'opportunità.

Il comma 5, infine, detta le esclusioni. È stabilito, infatti, che il dibattito pubblico non si applica a) per le opere realizzate con le procedure previste dagli articoli 159 e 163 del codice e per quelle di difesa nazionale di cui all'articolo 233 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66; per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauri, adeguamenti tecnologici e completamenti e per le opere già sottoposte a procedure preliminari di consultazione pubblica sulla base del regolamento (UE) n. 347 del 17 aprile 2013, ovvero di altra norma europea.

L'amministrazione aggiudicatrice, ai sensi dell'articolo 6, commi 1 e 2, per la gestione del dibattito pubblico si avvale di un "coordinatore" che viene scelto su richiesta dell'amministrazione aggiudicatrice, dal Ministero competente per materia tra i suoi dirigenti. Nel caso in cui l'amministrazione aggiudicatrice è un Ministero, il coordinatore viene scelto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri tra i dirigenti delle pubbliche amministrazioni non appartenente ai ruoli del Ministero interessato.

Infine, con compiti di monitoraggio, vigilanza e *accountability*, ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del Codice, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti da emanarsi entro quindici giorni

dalla data di entrata in vigore del presente decreto, è istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la Commissione nazionale per il dibattito pubblico, di seguito denominata Commissione, composta da: due rappresentanti, di cui uno con funzioni di Presidente, designati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; da tre rappresentanti designati dal Presidente del Consiglio dei ministri; da cinque rappresentanti ciascuno designato, rispettivamente, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, dal Ministro della giustizia e dal Ministro della salute e, infine, cinque rappresentanti nominati dalla Conferenza Unificata, di cui due in rappresentanza delle regioni, uno dall'Unione delle Province d'Italia e due dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani.

Si stabilisce altresì che il dibattito pubblico ha una durata massima di quattro mesi, decorrenti dalla pubblicazione del dossier di progetto dell'opera sul sito dell'amministrazione aggiudicatrice.

Entro trenta giorni dalla scadenza del termine, il coordinatore del dibattito pubblico presenta all'amministrazione aggiudicatrice e alla Commissione, una relazione conclusiva sull'andamento dell'intera procedura.

Non ci sono state evidenze empiriche di dibattito pubblico e quindi una valutazione sul campo risulta, ad oggi, impossibile. In ogni caso è possibile sintetizzare di seguito le perplessità e le criticità emerse dalla dottrina su tale istituto. Si segnala in proposito che:

- il non aver affidato ad una autorità indipendente il compito di gestire il dibattito pubblico. Il coordinatore viene, infatti, scelto dall'amministrazione aggiudicatrice e ciò può minare l'indipendenza di tale figura;⁷⁸
- aver fatto della conferenza dei servizi la sede all'interno della quale valutare le risultanze del dibattito pubblico può apparire assai rischiosa sia per le perplessità espresse nel capitolo II di questo lavoro e sia perché in quella sede la partecipazione dei privati è esclusa;⁷⁹
- come osservato in sede consultiva dal Consiglio di Stato, non aver previsto "filtri" alla partecipazione può essere valutato come elemento positivo ma, al tempo stesso, può rischiare di paralizzare o rallentare la scelta finale;⁸⁰
- l'aver fissato nel DPCM soglie dimensionali assai alte per il ricorso al dibattito pubblico obbligatorio;⁸¹
- lo strumento del DPCM garantisce sì flessibilità ma al tempo stesso le poche regole contenute nella fonte primaria rischiano di precarizzare l'istituto in questione.⁸²

In linea generale si condivide l'ipotesi di chi ha affermato che l'introduzione del dibattito pubblico ha rappresentato una grande

⁷⁸ ALLEGRETTI U., *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione*, pp. 470-471.

⁷⁹ AVERARDI A., *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, op. cit., p. 509.

⁸⁰ Cons. Stato, parere schema Codice dei contratti pubblici, 1 aprile 2016, n. 855, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁸¹ PEPE G., *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, op. cit., p. 30.

⁸² TIMO M., *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese*, op. cit., p. 1206.

novità ma al tempo stesso una occasione persa. Seguendo l'invito lanciato già molti anni prima dalla Corte costituzionale,⁸³ il legislatore avrebbe potuto e forse dovuto riorganizzare la disciplina e stilare un unico corpo normativo che compendiasse tutte le misure riguardanti l'informazione, la partecipazione e la collaborazione dei cittadini alle scelte pubbliche.⁸⁴

4.3. *Le misure compensative quale rimedio al conflitto localizzativo*

In molti ordinamenti, come il nostro, per ridurre e mitigare il contrasto sulle localizzazioni delle opere pubbliche, si sono introdotti strumenti contrattuali e/o negoziali volte a compensare la disutilità gravanti su quella parte di popolazione rispetto ad un'opera che genera utilità per un'altra parte più ampia. Queste attività sono state definite di "contrattualizzazione del dissenso".⁸⁵

La contrattualizzazione del dissenso permette, in qualche misura, quindi di redistribuire i benefici e i costi per i cittadini. Al tempo stesso, però, le misure compensative per le grandi opere si caratterizzano per un costo eccessivamente alto.

All'interno della previgente disciplina, contenuta nella Legge Obiettivo, le compensazioni venivano prese in considerazione nell'ambito dei progetti preliminari delle infrastrutture strategiche. I progetti preliminari, infatti, dovevano indicare, tra le diverse cose, i

⁸³ Si vd. infatti la sentenza n. 379 del 2004.

⁸⁴ Sul punto si vd. AVERARDI A., *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. le ragioni del dibattito pubblico*, op. cit., pp. 142-143.

⁸⁵ Così AVERARDI A., *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, op. cit., p. 1991.

limiti spesa per le eventuali misure compensative dell'impatto territoriale e sociale. Il vecchio Codice dei contratti pubblici all'articolo 165, comma 3, stabiliva nel limite del due per cento dell'intero costo dell'opera, la somma che poteva essere destinata alle misure compensative, comprensive anche degli oneri per la mitigazione dell'impatto ambientale contenute nella procedura di VIA.

In linea generale il vecchio codice non predisponendo una procedura aperta e trasparente per le compensazioni, lasciando spazio ad interventi opportunistici e di malaffare.⁸⁶ Il nuovo Codice dei contratti pubblici, nell'eliminare il limite del due per cento previsto per le misure compensative nulla stabilisce al riguardo.

In linea generale è stato sottolineato che “la capacità delle misure compensative di raccogliere il consenso su una infrastruttura, infatti, pone non solo problemi di efficacia, che consistono nell'individuazione del tipo di compensazione più adatta per convincere le comunità ad accogliere sul proprio territorio un progetto invasivo, ma anche questioni centrali di legittimazione procedimentale, legate al come si perviene alla definizione delle misure compensative stesse”.⁸⁷

Oggi spazio lo spazio e la legittimità per la previsione di misure compensative sembra rinvenirsi sono nella normativa sulla VIA e più

⁸⁶ AA. VV., *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche. Proposte di riforma delle regole e delle procedure*, Paper Astrid, aprile 2010, p. 71.

⁸⁷ Così MOCIVINI G., *Il prezzo del consenso. Le compensazioni amministrative nel governo dell'ambiente e del territorio*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 129.

specificatamente all'interno dell'inchiesta pubblica per il tramite dello studio di impatto ambientale.

L'articolo 26, comma 2, del TUA, stabilisce infatti che il provvedimento di VIA è integrato all'interno dell'autorizzazione alla realizzazione del progetto, autorizzazione che dovrà altresì contenere “le eventuali condizioni ambientali del provvedimento di VIA, una descrizione delle caratteristiche del progetto e delle eventuali misure previste per evitare, prevenire o ridurre e se possibile compensare gli impatti ambientali negativi e significativi, nonché, ove opportuno, una descrizione delle misure di monitoraggio”.

Inoltre, in altra sede, si esplicita che la descrizione delle caratteristiche del progetto e delle eventuali misure previste per evitare, prevenire o ridurre e se possibile compensare gli impatti ambientali negativi e significativi deve spiegare in che misura tali impatti ambientali significativi e negativi sono evitati, prevenuti, ridotti o compensati e deve riguardare sia le fasi di costruzione che di funzionamento.⁸⁸

⁸⁸ Si vd. Allegato VII, co. 7, parte II, del TUA

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Giunti alla conclusione di questo lavoro è possibile svolgere alcune conclusioni in relazione al tema affrontato. Il presente studio prendeva le mosse dalla considerazione che il diritto ambientale offre un prezioso laboratorio di analisi per lo studio sul funzionamento e sull'efficacia degli istituti democratici. Sulla base di tale premessa si è così scelto di analizzare il rapporto che intercorre tra ambiente e principio democratico con particolare riguardo ai procedimenti localizzativi delle c.d. grandi opere pubbliche.

Per studiare la relazione tra ambiente e democrazia, con particolare riguardo al caso della localizzazione degli insediamenti prioritari, si è scelto di dividere il lavoro in tre sezioni all'interno delle quali analizzare nel dettaglio le tre componenti ora menzionate, offrendo poi di volta in volta l'occasione per analizzarne le intersezioni e i possibili conflitti tra queste materie.

Il primo capitolo ha, in questo quadro, offerto al lettore tutte le criticità di un diritto, quello ambientale, di origine pretoria e che per tale natura sconta tutte le limitatezze del caso ma che contiene, al tempo stesso, una forza espansiva assai notevole. Il richiamo ai disegni di legge di modifica dell'articolo 9 della Costituzione dà la cifra di quanto appena affermato e ha offerto l'occasione per ragionare dei limiti e delle prospettive del diritto ambientale. Diritto che affonda le sue radici a livello internazionale ed europeo ed è

accompagnato da una copiosa normazione positiva e da una intensa attività giurisdizionale volta alla sua tutela ma che non trova ancora una stabile certezza.

Il nodo più problematico rispetto a tale diritto, lo si è visto, si rinviene nell'identificazione di quattro elementi: l'oggetto della tutela. L'ambiente, infatti, è una parola polisemica e un mero approccio giuridico non basta a tracciare il perimetro di tale diritto e interesse; rispetto a ciò la problematica conseguente è quella di una esatta configurazione della natura della sua tutela. Il diritto dell'ambiente, appunto, abbraccia un diverso fascio di situazioni giuridiche che non possono essere confinate nel classico schema del diritto soggettivo; la difficile identificazione dell'oggetto, l'incerta qualificazione della sua natura, si connette direttamente, poi, con il difficile rapporto che il diritto ambientale ha con altri diritti costituzionalmente garantiti; infine, tutti questi elementi si condensano nella necessità, e nella sua conseguente difficoltà, che tutti i centri istituzionali siano deputati, a vario titolo, a tutelare l'ambiente nelle sue molteplici declinazioni. Solo una riforma costituzionale che sciolga tali nodi può dirsi necessaria e forse utile per il nostro ordinamento e il testo, riprendendo autorevole dottrina, ne ha provato a indentificarne i contenuti principali.

Dopo la ricostruzione storico-normativa, si è aperto il capitolo II con l'affermazione che il diritto ambientale incarna maggiormente quel settore in cui si annidano con grande forza interessi di natura oppositiva e conflittuale in grado di mobilitare la società civile che chiede processi più ampi di partecipazione democratica. Per molte

ragioni, dunque, il diritto ambientale è stato, ed è tutt'ora, un fruttuoso laboratorio per la sperimentazione di istituti e di modelli procedurali intesi ad assicurare la più ampia partecipazione dei cittadini. Al tempo stesso, in questa materia, si sperimenta la compartecipazione di diversi livelli di governo, nazionali e non, deputati alla cura concreta di tale interesse.

Sulla base di tale considerazione il capitolo ha ripercorso le tappe evolutive dell'interesse ambientale sia in relazione al concetto di sovranità storicamente inteso e sia rispetto al concetto di democrazia. Proprio il carattere trasversale della materia ambientale, e l'incidenza con altri interessi anche costituzionalmente tutelati, hanno posto il problema della partecipazione dei cittadini alle scelte afferenti a questo campo. Problema che è stato principalmente avvertito in sede internazionale e che ha dato via a numerose Carte, con una coerenza diversa, volte al rafforzamento delle garanzie partecipative dei cittadini in relazione alle scelte ambientali. Sulla base di tali iniziative nel diritto dell'ambiente si sono sperimentati numerosi e nuovi istituti volti ad una più ampia e incisiva partecipazione dei cittadini. Al tempo stesso, si è visto però che l'ordinamento italiano ha solo in parte recepito e valorizzato al meglio tali istituti.

Nello svolgere questo ragionamento si è visto che la principale sede per garantire una partecipazione dei cittadini e per bilanciare interessi diversi, spesso confliggenti, è quella amministrativa. Così l'analisi dal piano internazionale ed europeo, per passare alle previsioni legislative del Codice dell'ambiente, si è concentrata sui modelli procedurali e su come questi trattano l'interesse

ambientale. Le innovazioni legislative intercorse negli ultimi hanno mostrano il segno di un depotenziamento degli interessi sensibili e di una sempre più spiccata semplificazione procedimentale che ha avuto, come logico corollario, una parificazione dell'interesse ambientale agli altri interessi e una più tenue partecipazione dei cittadini. Questa esigenza, giustificata da una semplificazione procedimentale volta al riacquisire, per il nostro Paese, una competitività ormai persa ha visto la parificazione degli interessi sensibili, prima ritenuti prioritari, a tutti gli altri interessi.

Dato conto dei principali istituti partecipativi in campo ambientale e analizzata l'evoluzione normativa su come e in che misura gli interessi ambientali vengono disciplinati all'interno della legge generale sul procedimento amministrativo, il testo si è interrogato sul rapporto che sussiste tra decisione politica e scelta tecnica. Il terreno ambientale è, infatti, anche il naturale campo dove si incontrano, e scontrano, le conoscenze tecniche con l'ambito e l'area della discrezionalità politica. Le scelte ambientali sono, infatti, connaturate, da un lato, da un altissimo tasso di tecnicità ma, al tempo stesso, è la volontà politica e la scelta amministrativa a determinare, in concreto, un bilanciamento ritenuto di volta in volta adeguato e proporzionale.

Proprio rispetto al tema del bilanciamento il capitolo si chiude con una breve riflessione, non esaustiva, circa il rapporto tra i diversi poteri della Repubblica. I conflitti e i vicendevoli bilanciamenti accompagnati, come visto, da un quadro normativo non stabile e da una non definita gerarchia tra valori costituzionali ha avuto, per

riflesso, la conseguenza di uno spostamento della naturale sede di confronto e di risoluzione del conflitto.

Per dare maggiore concretezza allo studio riguardante il diritto ambientale e gli istituti democratici si è scelto di analizzare tale rapporto nel campo della realizzazione delle c.d. infrastrutture strategiche e più nello specifico nel procedimento volto alla localizzazione di tali opere.

L'aver deciso di analizzare una singola politica pubblica, nel più ampio quadro del diritto ambientale, del governo del territorio e dell'analisi degli istituti di democrazia deliberativa e procedimentale, ha permesso di mettere in luce le criticità di tale dinamica relazionale e, più in generale, di tutto il nostro sistema ordinamentale che, di seguito per concludere, si accenneranno brevemente.

In primo luogo il nostro ordinamento ha la necessità di razionalizzare il sistema di competenze, legislativo e amministrativo, oggi distribuito tra più livelli di Governo. Questo è ancora più vero in materia ambientale, dove l'intreccio e il conflitto tra altre e diverse materie, accompagnato da una naturale concorrenza competenziale, rende il sistema di governo farraginoso e le responsabilità, dunque, dissipate in più luoghi.

La molteplicità degli attori in gioco è una delle cause della continua stratificazione normativa che è connaturata al diritto dell'ambiente e al governo del territorio. A questa difficoltà il nostro ordinamento, anche alla luce della perenne crisi economica e della perdita di competitività, ha risposto con una serie di misure volte, da un lato,

alla semplificazione normativa e amministrativa e, dall'altro, a prevedere deroghe procedurali e legislative, caso per caso, per favorire una più efficace incisione di alcune politiche pubbliche. Questo è tanto più vero per i c.d. insediamenti prioritari la cui realizzazione è accompagnata da ingenti investimenti pubblici e privati. Queste due tendenze, semplificazione e quadro regolatorio di deroga, hanno avuto sì l'indubbio vantaggio di snellirne il quadro normativo del nostro Paese ma hanno, specularmente, comportato la recessività degli interessi ambientali e minato la certezza del diritto; diritto che è sempre più volatile e incerto.

Infine, tutto il testo ha più volte dimostrato e ribadito come il diritto dell'ambiente sia stato il naturale laboratorio per la sperimentazione di istituti procedurali volti ad una più avanzata e incisiva partecipazione dei cittadini alle scelte in tale materia. Nel campo delle opere pubbliche la partecipazione dei privati, anche in funzione di tutela dell'ambiente, è ancora più evidente. L'incapacità della politica di decidere, o di non decidere, inasprendo i conflitti territoriali, è stata accompagnata dalla volontà di inserire meccanismi volti a un recupero partecipativo della popolazione sul piano procedimentale, e dunque, amministrativo. Le innovazioni sul punto sono da accogliere, senza dubbio, con favore, stante la necessità di misurare concretamente l'efficacia dei nuovi istituti, primo fra tutti il dibattito pubblico. Al tempo stesso va però ribadito che nessuna innovazione legislativa può realmente funzionare senza una sua piena e coerente attuazione e senza una comune condivisione da parte dei cittadini.

È il recupero della politica, intesa quale scienza volta alla sintesi dei diversi interessi pubblici e quale espressione di una comunità, la chiave di volta per scogliere tutti i dubbi e le criticità in materia. Solo condividendo una comune impostazione circa il futuro della nostra società si potrà rilanciare il Paese, garantendo sì uno sviluppo ma anche un progresso materiale verso una idea di mondo sostenibile (da un punto di vista sociale, economico e ambientale) tale da garantire le generazioni presenti e quelle future.

Bibliografia

AINIS M., *Costituzione fa rima con natura. Il premier recentemente ha chiesto di inserire la tutela dell'ambiente nella Carta. Ma c'è già. Come le leggi: troppe, quindi inutili*, Repubblica del 8 novembre 2019.

ALLEGRETTI U., *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Dig. Disc. Pubb.*, VIII, Utet, Torino, 1993.

ALLEGRETTI U., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 288.

ALLEGRETTI U., *un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2018.

ALLEGRI G., *La partecipazione per una nuova governance in materia ambientale? Brevi appunti*, in PIEROBON A. (a cura di), *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Maggioli, Rimini, 2012.

AMENDOLA G., *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica*. Testo disponibile all'interno del sito istituzionale *Senato.it*.

ANGELETTI A., (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, ESI, Napoli, 2011.

ANTON D. – SHELTON D., *Environmental protection and human rights*, Cambridge, 2011.

ANTONIOLI M., *La sostenibilità dello sviluppo tra principi del diritto, proceduralizzazione, eticità e crescita economica*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2017.

ANZON A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 2782 e ss.

AVERARDI A., *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 4 del 2015.

AVERARDI A., *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4 del 2016.

AVERARDI A., *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. le ragioni del dibattito pubblico*, in *Munus*, n. 1 del 2018.

AZZARITI G., *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*. Testo disponibile all'interno del sito istituzionale *Senato.it*.

BATTINI S., *La trasformazione della conferenza di servizi e il sogno di Chuang-Tzu*, in *ID.* (a cura di), *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, Nel Diritto, Roma, 2016, p. 1 e ss.

BIFULCO R. – D'ALOIA A., (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008.

BIFULCO R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2008.

BIFULCO R. – CECCHETTI M., *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, in *Le Regioni*, 2017.

BIFULCO R., *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 3 del 2017.

BIFULCO R., *La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117.2.s) e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali*

(art. 117.3), in BIFULCO R. – CELOTTO A. (a cura di) *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, ESI, 2015.

BIRNIE P. - BOYLE A. – REDGWELL C., *International Law and the Environment*, Oxford, 2009.

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

BOBBIO L., *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e Mercato*, n. 1 del 2005.

BOLDI G., *Le informazioni ambientali*, in CARAVITA B. – CASSETTI L. - MORRONE A. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2016.

BOSCOLO E., *La valutazione ambientale strategica di piani e programmi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 1 del 2008.

BROCCA M., *Interessi ambientali e decisioni amministrative: profili critici e nuove dinamiche*, Giappichelli, Torino, 2018.

CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007.

CARABELLESE M. – MAURANO S., *Conflitti ambientali come spunti di democratizzazione? Partecipazione e capitale sociale in Campania*, In BURINI F. (a cura di), *Partecipazione e governance territoriale. Dall'Europa all'Italia*, Franco Angeli, Milano, 2013.

CARAVITA B. – CASSETTI L. - MORRONE A. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2016.

CARETTI P. – BONCINELLI V., *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giur. Cost.*, 2009.

CARUSO C., *Le forme di partecipazione: le associazioni ambientaliste*, in CARAVITA B. – CASSETTI L. - MORRONE A. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2016.

CASCETTA A. – CARTENÌ F. PAGLIARA M. – MONTANINO A., *New look at planning and designing transportation systems: A decision-making model based on cognitive rationality, stakeholder engagement and quantitative methods*, in *Transport Policy*, 2015.

CASCETTA E., *Una terza via per le infrastrutture*, in *il Mulino*, n. 4 del 2015.

CASINI L., *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2005.

CASINI L., *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007.

CASSESE S., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007.

CECCHETTI M., *La Corte costituzionale davanti alle "questioni tecniche" in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 14 del 2020.

CECCHETTI M., *La dimensione europea delle politiche ambientali: un "acquis" solo apparentemente scontato*, in *federalismi.it*, n. 16 del 2012.

CECCHETTI M., *La materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *www.federalismi.it*, 8 aprile 2009.

CECCHETTI M., *La produzione pubblica del diritto dell'ambiente: tra expertise tecnico-scientifico, democrazia e responsabilità politica*, in *DPCE online*, n. 3 del 2020.

CECCHETTI M., *La riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale tra d.lgs. n. 104 del 2017 e Corte costituzionale n. 198 del 2018*, in *Federalismi.it*, n. 1 del 2019.

CECCHETTI M., *Note introduttive allo studio delle normative tecniche nel sistema delle fonti*, in DE SIERVO U. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Giappichelli, Torino, 1996.

CECCHETTI M., *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1 del 2020.

CECCHETTI M., *Prospettive per una razionalizzazione della "normazione tecnica" a tutela dell'ambiente nell'ordinamento italiano*, in GRASSI S. – CECCHETTI M. (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Giuffrè, Milano, 2006.

CECCHETTI M., *Prospettive per una razionalizzazione della "normazione tecnica" a tutela dell'ambiente nell'ordinamento italiano*, GRASSI S. – CECCHETTI M. (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Giuffrè, Milano, 2006.

CECCHETTI, M., *L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V*, in DE SIERVO U. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002.

CECCHIETTI M., *Art. 9*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Wolters Kluwer-UTET Giuridica, Milano, 2006.

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

CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in *Federalismi.it*, 2006.

CERRINI D., *Audizione presso il Senato della Repubblica sui disegni di legge costituzionale n. 83 del 23 marzo 2018, n. 212 del 3 aprile 2018, n. 1203 del 2 aprile 2019 e 1532 dell'8 ottobre 2019*, testo disponibile all'interno del sito istituzionale *Senato.it*.

CERULLI IRELLI V., *Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale*, in CIVITARESE MATTEUCCI S. – FERRARI E. – URBANI P. (a cura di), *Il governo del territorio*, Giuffrè, Milano 2003.

CIVITARESE MATTEUCCI S., *Governo del territorio e ambiente*,
in ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli,
Torino, 2015.

CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, il Mulino,
Bologna 2019.

COCCONI M., *La partecipazione all'attività amministrativa
generale*, Cedam, Padova, 2010.

COLASANTE P., *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e
la complessa individuazione del legislatore competente*, in
Federalismi.it, n. 20 del 2020.

COLLEO N., *Il principio democratico e la materia ambientale: la
partecipazione dei privati dalla Convenzione di Aarhus alla legge
n. 168/2017 in materia di domini collettivi*, in *Federalismi.it*, n.
25 del 2020.

CONTI G., *La tutela dell'ambiente: prospettive di diritto pubblico
della transizione*. Introduzione alla giornata di studio in onore del
Prof. Stefano Grassi che si è tenuta nella Gipsoteca di arte antica
dell'Università di Pisa il 4 dicembre 2017. Disponibile su *rivista
quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3 del 2017.

- CORSO G. – TERESI F., *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti*, Maggioli, Rimini, 1991.
- COSTANTINO F., *Ambiente [dir. cost.]*, in *Treccani.it*, 2014.
- D'ALOIA A., voce *Generazioni future (Diritto costituzionale)*, in ED, IX, Roma, 2016.
- D'AMICO M., *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in *Osservatorio AIC*, n. 6 del 2019.
- DE LONARDIS F., *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in *Federalismi.it*, n. 20 del 2015.
- DE LUCA G., *NIMBY, effetto*, in *Treccani.it, Dizionario di Economia e Finanza*, 2002.
- DE VEROGITTINI G., *La persistente sovranità in Recte sapere*, Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre. Tomo II, Giappichelli, Torino, 2014. Pubblicato anche su *Consulta on line* (marzo 2014).
- DEODATO C., *Nuove riflessioni sull'intensità del sindacato del giudice amministrativo Il caso delle linee guida dell'ANAC*, in *Federalismi.it*, n. 2 del 2017.

DI FRANCESCO TORREGROSSA M., *Il valore ambientale nel bilanciamento costituzionale e gli interessi sensibili nella nuova conferenza di servizi*, in *Nomos*, 3 del 2016.

DI GASPARE G., *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Amministrazioneincammino.it*, 30 settembre 2017.

DI MARTINO A., *Criticità applicative dell'inchiesta pubblica nel procedimento di V.I.A. disciplinato dal nuovo codice dell'ambiente*, in DI PACE R. – RALLO A. – SCOGNAMIGLIO A. (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, ESI, Napoli, 2018.

DI PACE R., *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Federalismi.it*, n. 16 del 2016.

DI PACE R., *Lezioni di legislazione delle opere pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2011.

DI PACE R., *Sviluppo sostenibile, prevenzione e precauzione nella disciplina dei lavori pubblici*, in GIANI L. – D'ORSOGNA M. - POLICE A., *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

ESPOSITO G. M., *Pianificazione e pubblica amministrazione a regime di mercato*, Cedam, Padova, 2002.

ESPOSITO G. M., *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, Torino, Giappichelli, 2008.

FEOLA F. *Ambiente e democrazia*, Giappichelli, Torino, 2014.

FERRARA A., *Le competenze dell'amministrazione statale*, in CARAVITA B. – CASSETTI L. - MORRONE A. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2016.

FONDERICO F., voce *Ambiente (tutela dell')*. *Diritto amministrativo*, in *Enc. giur.*, 2007.

FRACCHIA F., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in RENNA M. – SAITTA F., (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012.

FRACCHIA F., *La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale scientifica, Napoli, 2010.

FRACCHIA F., *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2 del 2002.

FRACCHIA F., *Sviluppo sostenibile e diritto delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 0 del 2010.

GIANNINI M.S., *“Ambiente”*: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973.

GIANNINI M.S., *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971.

GIDDENS A., *The Nation-State and Violence*, Cambridge, 1985.

GILBERTI B., *L'ἐκλέγειν nel processo amministrativo tra separazione dei poteri e sovranità dell'individuo*, relazione presentata all'VIII Convegno di Studi Giuridici organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Urbino “Carlo Bo” il 9-10 febbraio 2017 e dal titolo “*Ἐκλέγειν La dinamica della determinazione oltre i concetti tradizionali di potere e volontà*”.

GIOVAGNOLI R., *Problematiche giuridiche della protezione dell'ambiente*, in www.jusforyou.it.

- GIUFFRIDA R. – AMABILI F. (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2018.
- GLIATTA M. A., *Ambiente e principio democratico. Qualche considerazione a partire dal d.lgs. n. 104 del 2017*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2 del 2019.
- GRASSI S., *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. Quad. Dir. Ambiente*, n. 3 del 2017.
- GRASSI S., *Ambiente e diritti del cittadino*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Cedam, Padova, 1998.
- GRASSO G., *Appunti per l'Audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la 1a Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell'ambiente)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2 del 2020.
- GRECO M., *Per un diritto umanitario dell'ambiente*, in *ID* (a cura di), *Diritti umani e ambiente*, ECP, Roma.
- HEYVAERT V. – KINGSTON S. – ČAVOŠKI A., *European Environmental Law*, Cambridge, 2017.
- HOBBS T., *Leviatano*, La nuova Italia, Firenze, II, XVII, 1976.

INTESA SAN PAOLO, *Strategie per la crescita, federalismo fiscale e infrastrutture*, Atti del Convegno, Roma, 21 ottobre 2008.

IRTI N., *La crisi della fattispecie*, in *Rivista di diritto processuale*, n. 1 del 2014.

JELLINEK G., *La dottrina generale del diritto dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1949.

KRAMER L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2002.

LORO P., *La nozione di opera pubblica o di pubblica utilità nel testo unico delle espropriazioni DPR 327/2001*, in *Espropri - Rivista professionale nella materia dell'espropriazione per pubblica utilità*, 22 settembre 2005.

LUCARELLI A., *L'ambiente fra diritto comunitario e diritto interno dopo la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2006.

LUCIANI M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983.

LUPO N., *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in AA. VV. (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

LUPO N., *Il "sistema delle Conferenze" e il ruolo del Governo "in" Senato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3 del 2016.

MACCHIA M., *La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della Convenzione di Aarhus*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3 del 2006.

MADDALENA P., *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica*. Testo disponibile all'interno del sito istituzionale *Senato.it*.

MADDALENA P., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3 del 2010.

MANFREDI G. – NESPOR S., *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2 del 2010.

MANGIAMELI S., *L'«ambiente» nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all'assetto*

di un difficile modello), in MANGIAMELI S. (a cura di), *Giornate teramane sull'ambiente*, Giuffré, Milano 1998.

MANZETTI V., *Il “dibattito pubblico” nel nuovo codice dei contratti*, in *Federalismi.it*, n. 5 del 2018.

MAROTTI L., *L'accesso all'informazione e alla giustizia*, in GIUFFRIDA R. – AMABILI F. (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2018.

MASTRODONATO G., *La progettazione delle opere pubbliche a seguito delle modifiche e integrazioni apportate dal correttivo al codice degli appalti*, in *rivista giuridica dell'edilizia*, n. 4 del 2017.

MAZZOLI P., *Osservazioni sul ruolo della costituzione della repubblica italiana rispetto all'equilibrio dell'ecosistema. Leggi orfane per una natura désenfanté*, *Sintesi della relazione tenuta dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali in sede referente dei disegni di legge costituzionale nn. 83, 212, 1203, 1532, 1627 (tutela costituzionale dell'ambiente) presso il Senato della Repubblica Italiana (Roma, 4 febbraio 2020)*. Testo disponibile all'interno del sito istituzionale *Senato.it*.

MENGOZZI M., *Il “Governo del territorio” e la sua intersezione strutturale con la “tutela dell’ambiente”*: linee di continuità e di evoluzione, in *Federalismi.it*, n. 15 del 2017.

MERLONI F., *Infrastrutture, ambiente e governo del territorio*, in *Le Regioni*, n. 1 del 2017.

MICCICHE’ C., *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018.

MICCICHE’ C., *L’ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali*, in *Il diritto dell’economia*, vol. 31, n. 95 del 2018.

MICHETTI M., *La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *scritti in onore di Antonio D’Atena*, Giuffrè, Milano, 2015.

MOCAVINI G., *Il prezzo del consenso. Le compensazioni amministrative nel governo dell’ambiente e del territorio*, Giuffrè, Milano, 2020.

MOLASCHI V., *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Prime riflessioni sul d.P.C.M. n. 76 del 2018*, In *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 3 del 2018.

MOLITERNI A., *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Diritto amministrativo*, n. 4 del 2017.

MONTANARO R., *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, in VIPIANA P.M. (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela. Lo status quo e le prospettive*, Giuffrè, Milano, 2005.

MORBIDELLI G. - BIAGINI A., *Le infrastrutture strategiche*. Sezione I. Profili generali. In SANDULLI M. A. – DE NICTOLIS R. – GAROFOLI R. (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, Giuffrè, Milano, IV, 2008.

MORBIDELLI G., *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Enciclopedia Giuridica*, 3, 1990.

MORELLI A., *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, n. 1 del 2013.

MORRONE A., *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica. Traccia di discussione*. Testo disponibile all'interno del sito istituzionale *Senato.it*.

MORRONE A., *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2014.

NAPOLITANO G., *Riflessioni sul ruolo del principio di precauzione nel processo decisionale delle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line*, giugno 2019.

NARDELLI G., La programmazione, in CANCRINI A. – FRANCHINI C., VINTI S. (a cura di), *Il codice degli appalti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2014.

NICOLETTI F., *La conferenza di servizi e la localizzazione delle opere pubbliche statali tra semplificazione e rispetto delle competenze*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 2 del 2001.

NIOLA F., *Ambiente è valore costituzionale. Crisi del sistema e nuove prospettive di tutela*, Aracne editrice, Roma, 2020.

OCCHILUPO R. - PALUMBO G. – SESTITO P., *Le scelte di localizzazione delle opere pubbliche: il fenomeno Nimby*, in *Questioni di Economia e Finanza – Banca d'Italia*, n. 91 del 2011.

ONIDA V., *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela*

dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013, in Rivista AIC, n. 3 del 2013.

ONIDA V., *Il sistema delle fonti in materia ambientale, con particolare riferimento alla normativa tecnica, in Razionalizzazione della normativa in materia ambientale (Atti del Convegno giuridico, Castel Ivano, 29-30 aprile 1994)*, Milano, Istituto per l'Ambiente, 1994.

PALICI DI SUINI E., *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica*. Testo disponibile all'interno del sito istituzionale *Senato.it*.

PARDI L., *Commento agli artt. 200 - 203 del D.lgs. 50/2016*, In A.VV., *Codice dei contratti pubblici - Commentario di dottrina e giurisprudenza*, UTET Giuridica, Torino.

PATRONI GRIFFI F., *Discorso di inaugurazioni dell'anno giudiziario 2020 del Consiglio di Stato*, disponibile sul sito *giustiziaamministrativa.it*.

PELOSI E. – VERSOLATO A., *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, n. 6 del 2007.

- PEPE G., *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, n. 5 del 2019.
- PEPE G., *La democrazia partecipativa ambientale tra ordinamenti sovranazionali ed ordinamento italiano*, in *Federalismi.it*, n. 2 del 2020.
- PERFETTI R., *Codice dei contratti pubblici Commentato. Parte V - infrastrutture e insediamenti prioritari*, Wolters Kluwer, 2017.
- PETERS A., *Humanity as the A and Ω of Sovereignty*. In *The European Journal of International Law*, Vol. 20, n. 3 del 2011.
- PITEA C., *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, ESI, Napoli, 2013.
- PIZZANELLI G., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Giuffrè, Milano, 2010.
- PORCHIA O., *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2006.
- PORENA D., *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9*

della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura, in Federalismi.it, n. 14 del 2020.

PORTALURI P. L., *L'ambiente e i piani urbanistici*, in ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015.

PORTALURI P. L., *Riflessioni sul "governo del territorio" dopo la riforma del Titolo V*, in *Riv. giur. edilizia*, 2002.

POSTIGLIONE A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 1985.

PRATALI S., *I procedimenti di autorizzazione integrata*, in CARAVITA B. – CASSETTI L. - MORRONE A. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2016.

PREDIERI A., *Le norme tecniche come fattore di erosione e di trasferimento di sovranità*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Mucchi, Modena, 1996.

PREDIERI A., *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Giuffré, Milano 1981.

RANGONE N., *Semplificazione amministrativa*, in *Enc. Giur.*, Roma, 2014.

Rapporto annuale sulle Infrastrutture Strategiche, predisposto dal Servizio Studi della Camera dei Deputati in collaborazione con Anac, Istat e Cassa Depositi e Prestiti.

RAPPORTO ASTRID, *La programmazione e la localizzazione delle infrastrutture strategiche*, Roma, aprile 2010.

RAZZANO G., *La sfida della responsabilità ambientale nel sistema costituzionale alla luce dell'enciclica Laudato si*, in *Federalismi.it*, n. 11 del 2017.

RENNA M., *I principi in materia di diritto ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1-2 del 2012.

ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015.

ROSSI G., *L'ambiente e il diritto*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 0 del 2010.

ROSSI G., *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale del diritto dell'ambiente*, n. 2 del 2015.

ROTA R., *Brevi note sui "nuovi" principi generali di tutela ambientale*, in *Astrid rassegna*, 2009.

ROTA R., *Sussidiarietà e Ambiente: la centralità dell'uomo*.
Relazione presentata al Convegno “Il governo del territorio e dell'ambiente per l'uomo”, svoltosi il 22 giugno 2007 presso il Centro Congressi di Villa Mondragone dell'Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”, in *Astrid-online*.

SANDULLI M. A., voce *Accesso ai documenti amministrativi*, in *Enc. Dir.*, vol. IV, Giuffé, Milano, 2000.

SCALIA F., *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 6 del 2016.

SCHRIJVER N., *Sovereignty over natural resources. Balancing rights and duties*. Cambridge, 1997.

SCIALO' A., *La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) dopo il d.lgs. 104/2017*, Maggioli, Rimini, 2017.

SCIARRA M., *La “trasversalità” della tutela dell'ambiente: un confine “mobile” delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005.

SCIULLO G., *'Interessi differenziati' e procedimento amministrativo*, in *Giustamm.it*, n. 5 del 2016.

SCIULLO G., *Gli 'interessi sensibili' nel parere n. 1640/2016 del Consiglio di Stato*, in *Giustamm.it.*, n. 9 del 2016.

SCOTTI E., *La conferenza di servizi tra pluralismo e unilateralismo costituzionalmente orientato*, in *Federalismi.it*, n. 17 del 2019.

SCOTTI E., *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 5 del 2018.

SCOTTI E., *Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni*, in AA. VV. (a cura di), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016.

SCOTTI E., *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, in *Federalismi.it*, n. 16 del 2016.

SILVESTRI G., *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Giuffrè, Milano, 1987.

SORICELLI G., *Profili problematici e ricostruttivi della natura giuridica della Conferenza di Servizi dopo la riforma Madia*, in *Federalismi.it*, n. 24 del 2017.

STELLA RICHTER P., *I principi del diritto urbanistico*, Giuffr , Milano, 2006.

TALLACCHINI M., *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in GRASSI S. – CECCHETTI M. - ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, I, Olschki, Firenze, 1999.

TIMO M., *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese*, in *DPCE online*, n. 2 del 2019.

TORCHIA L., *Introduzione*, in ID. (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

TORCHIA L., *La sindrome Nimby: alcuni criteri per l'identificazione di possibili rimedi*, in BALDASSONE F. – CASADIO P. (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, Quaderni della Banca d'Italia, 2011.

TRIMARCHI BANFI F., *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 1 del 2019.

TRIPALDO G., *Non "NIMBY". Dall'analisi del contesto italiano e della stampa internazionale, alcune riflessioni critiche per un uso*

meno ingenuo e indiscriminato dell'espressione "NIMBY" nei discorsi pubblici sulle proteste locali, in Rivista Rifiuti, Vol. XXVI, 2012.

VESPERINI G., *La nuova conferenza di servizi, in Giornale di diritto amministrativo, n. 5 del 2016.*

VIOLA F., *Stato vincoli natura, in Crisi e metamorfosi della sovranità, Giuffrè, Milano, 1996.*

VIOLINI L., *Le questioni scientifiche controverse nel procedimento amministrativo, Milano, Giuffrè, 1986.*

VOSA G., *La tutela dell'ambiente "bene materiale complesso unitario" fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione, in Federalismi.it, n. 19 del 2017.*

WALKER G., *Dal pensare globale all'agire locale. Il diritto internazionale e la sua influenza sul diritto ambientale, in Riv. giur. amb., 2002.*

WEBER M., *Economia e società, IV, trad. di F. Casablanca e G. Giordano, Feltrinelli, Milano, 1980.*

ZANINI S., *La tutela dell'ecosistema, tra scienza e diritto, in Rivista AIC, n. 3 del 2019.*