

STEFANO GRASSI

COMMENTO ALL'ART. 31



giuffrè editore - 2017

Isbn 9788814205873

Estratto dal volume:

CODICE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

II Edizione

a cura di

Maria Alessandra Sandulli

31 (Omissis).

PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI E TUTELA DELL'AMBIENTE (*)

a cura di **STEFANO GRASSI**

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Manuale Ambiente 2016*, Milano, 2016; ACQUARONE G., *I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente*, Torino, 2003; ACQUARONE G., *L'accertamento del danno ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, (diretto da) FERRARA R.-SANDULLI M.A., Milano, 2014, 371 ss.; ALABRESE, *Le tutele giuridiche contro i danni all'ambiente*, in *Diritto forestale e ambientale: profili di diritto nazionale ed europeo*, (a cura di) FERRUCCI, Torino, 2015, 249 ss.; AMENDOLA, *Il diritto penale dell'ambiente*, Roma, 2016; *Diritto ambientale e Costituzione*, (a cura di) AMIRANTE D., Milano, 2000; AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010; AMOROSINO, *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, FA-TAR, 2005, VII-VIII, 2635 ss.; ANDRONIO, *Le ordinanze di necessità e urgenza per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2004; ANGIOLINI, *Ambiente, procedimento amministrativo e processo giurisdizionale*, SP, 1992, 1173 ss.; ANGELINI-CAMPANI, *Tutela penale dell'ambiente e i reati in materia urbanistica*, Napoli, 2015; ARECCO, *Audit e due diligence*, AMB SVIL, 2007, 11 ss.; BARBAGALLO-FERRONATO, *Il silenzio-assenso in materia di edilizia ed ambiente*, CG, 1999, 9, 1177; *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, (a cura di) BASSI F.-AICARDI-MAZZAROLLI LC.-CUGURRA G., Torino, 2000; BATTAGLIA, *Accesso all'informazione o tutela dell'ambiente?*, GDA, 2007, 715 ss.; BELLEI, *VIA e strumenti di pianificazione del territorio nel TUA prima e dopo il D. Lgs. n. 4/2008*, AMB SVIL, 2009, 2, 134 ss.; BENEDETTI, *Le certificazioni ambientali*, in *Diritto dell'ambiente*, (a cura di) ROSSI G., Torino, 2008, 185 ss.; BENOZZO-BRUNO, *La valutazione di incidenza. La tutela della biodiversità tra diritto comunitario, nazionale e regionale*, Milano, 2009; BOLOGNA, *L'autorizzazione unica ambientale: disciplina nazionale e profili processuali*, in *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, III, (a cura di) DELL'ANNO-PICOZZA, Padova, 2015, 931 ss.; *L'Ecolabel: un'introduzione*, AMB, (a cura di) BORDIN, 2004, 1117 ss.; BORZI, *La disciplina nazionale dell'inquinamento atmosferico*, in *Governance ambientale e politiche normative*, (a cura di) CARLI e altri, Bologna, 2008, 209 ss.; BOSCOLO, *Il perimetro del silenzio-assenso tra generalizzazioni*,

eccezioni per materia e norme previgenti, UA, 2009, 457 ss.; BORZI, *La gestione dei rifiuti*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, (diretto da) FERRARA R.-SANDULLI M.A., Milano, 2014, 605 ss.; BUONFRATE, *A.i.a e impianti di rilevante impatto e preminente interesse nazionale*, AMB SVIL, 2009, 7, 646 ss. — 8, 733 ss.; CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007; CAFAGNO, *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, (a cura di) ROSSI G., Torino, 2008, 171 ss.; *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le pianificazioni di settore*, (a cura di) CAIA, Rimini, 2001; CAIA, *La gestione dell'ambiente - principi di semplificazione e coordinamento*, in *Ambiente e diritto*, (a cura di) GRASSI-CECCHETTI-ANDRONIO, Firenze, 1999, vol. 1, 237 ss.; CAMERLENGO, *La tutela del paesaggio tra leale cooperazione e giusto procedimento*, UA, 2001, 2, 147 ss.; CANCELIA, *Crisi economica e politiche ambientali: è tempo di green deal?*, AMB SVIL, 2009, 8, 723 ss.; CANGELOSI, *Tutela dell'ambiente e territorialità dell'azione ambientale*, Milano, 2009; CAPACCIOLI-DAL PIAZ, *Ambiente*, NNDI - App., Torino, 1980, 257 ss.; CARAFA, *La valutazione di incidenza ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, (a cura di) DELL'ANNO-PICOZZA, Padova, 2013, 585 ss.; CARAPELLETTI, *Il potere d'ordinanza oltre l'emergenza: i problemi dell'impiego ordinario di uno strumento extra ordinem*, FA-TAR, 2010, n. 1, 321 ss.; CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005; CARBONE L.-LO MEO, *Ipotesi eccezionali dell'istituto del silenzio-assenso in materia ambientale*, GDA, 2009, 300 ss.; CARLESI, *La prevenzione e la riparazione del danno ambientale come oggetto di funzione amministrativa: riflessioni alla luce della direttiva 2004/35/CE*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione: atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, (a cura di) DE CAROLIS-FERRARI-POLICE, Milano, 2006, 507 ss.; *La disciplina nazionale dell'inquinamento atmosferico, Governance ambientale e politiche normative*, (a cura di) CARLI, Bologna, 2008; CARLUCCIO-FINOCCHI GHERSI, *livelli essenziali delle prestazioni e certificazioni ambientali e di qualità*, GDA, 2010, 3, 276 ss.; *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, (a cura di) CARTEL, Bologna, 2007; CECCHETTI-GRASSI F., *Le quote di emissione*, in *Trattato di Diritto dell'ambiente*, II, (diretto da) R. FERRARA-M.A. SANDULLI, Milano, 2014, 303 ss.; CECCHETTI, *La materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nella giurisprudenza costituzionale*, *Federalismi.it*, 2009, 7; CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, D PUB, 2007, 345 ss.; *Biotechnologie e tutela del valore ambientale*, (a cura di) CHIEFFI, Torino, 2003; CHIEPPA-LOPILATO, *Giurisprudenza amministrativa 2009*, Milano, 2009; *Siti contaminati: disciplina delle bonifiche e responsabilità ambientale*, (a cura di) CHILIOSI, Milano, 2008; CIAGLIA G., *La nuova disciplina del paesaggio*, GDA, Quaderni 19, Milano, 2009; CIAMMOLA, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale: dalla legge istitutiva del ministero dell'ambiente al d.leg. n. 195 del 2005*, FA-CS, 2007, 657 ss.; CICIGOI, *Inquinamento elettromagnetico*, in *Ambiente inquinamento responsabilità*, AA.VV., *Enciclopedia degli Enti Locali*, vol. IV, Milano, 2009, 599 ss.; CITRIGNO, *La protezione dell'ambiente e la programmazione negoziata*, in *Studi sul codice dell'ambiente*, (a cura di) CHITI M.P.-URSI, Torino, 2009, 181 ss.; CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, D PUBBL, 2007, 1, 219 ss.; COCCO-MARZANATI-PUPILELLA-RUSSO, *Ambiente*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo, parte speciale*, I, (a cura di) CHITI M.P.-GRECO G., Milano, 1997, 101ss.; COMPORI G.D., *Energia e ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, (a cura di) ROSSI, Torino, 2008, 253 ss.; CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, 2007; CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002; CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, RG AMB, 2009, 5, 611 ss.; COSMAI, *Le ordinanze di rimozione rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*, AMB SVIL, 2010, 3, 227 ss.; CROSETTI-FERRARA-FRACCHIA-OLIVETTI RASON, *Diritto all'ambiente*, Roma-Bari, 2008; CROSETTI, *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, RG AMB, 2007, 6, 945 ss.; CUDIA, *I diritti di informazione e partecipazione tra chiunque e interessato*, in *Studi sul codice dell'ambiente*, (a cura di) CHITI-URSI, Torino, 2009, 215 ss.; CUGURRA, *Accordi e pianificazione territoriale e ambientale*, RGU, 2000, 1, III, 143 ss.; D'ALFONSO, *La tutela dell'ambiente quale "valore costituzionale primario" prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, (a cura di) LUCARELLI, Napoli, 2006, 3 ss.; D'AMELIO, *Ambiente (Tutela dell')*, I, *Diritto amministrativo*, E.G.I., vol. II, Roma, 1988; *Ambiente, attività amministrativa e codificazione: atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, (a cura di) DE CAROLIS-FERRARI E.-POLICE, Milano, 2006; DE GIORGI, *Le procedure integrate*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, (diretto da) FERRARA R.-SANDULLI M.A., Milano, 2014, 191 ss.; *Valori costituzionali nell'ambiente-paesaggio*, (a cura di) DE LEONARDIS F., Torino, 1997; DE LEONARDIS F., *Le trasformazioni delle legalità nel diritto ambientale*, in *Diritto dell'ambiente*, (a cura di) ROSSI, Torino, 2008, 117; DE LEONARDIS F., *Principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005; DE LEONARDIS F., *Criteri di bilanciamento tra paesaggio ed energia eolica*, DA, 2005, 4, 889; DE LEONARDIS F., *Il silenzio-assenso in materia ambientale: considerazioni critiche all'art. 17-bis introdotto dalla c.d. Riforma Madia*, *www.fedarlisti.it*, 2015, 20, 1 ss.; DEMALDÈ, *Attività a rischio di incidente rilevante*, in AA.VV., *Manuale ambiente 2016*, Milano, 2016, 765 ss.; DE

PRETIS, *Discrezionalità e ambiente*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione: atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, (a cura di) DE CAROLIS-FERRARI-POLICE, Milano, 2006, 433 ss.; DE PRETIS, *Il codice dell'ambiente e il riparto di funzioni tra Stato e Regioni*, in *Studi sul codice dell'ambiente*, (a cura di) CHITI-URSI, Torino, 2009, 103 ss.; DELIPERI, *Diritto all'informazione ambientale, un importante strumento per la difesa dell'ambiente*, RG AMB, 2007, 594 ss.; DELL'ANNO, *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione: atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, (a cura di) DE CAROLIS-FERRARI-POLICE, Milano, 2006, 259 ss.; DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004; DELL'ANNO, *Sanabilità dell'illecito ambientale anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sul condono edilizio*, AMB SVIL, 2010, 1, 5 ss., e 2, 105 ss.; DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2016; *Trattato di Diritto dell'ambiente*, III, (a cura di) DELL'ANNO-PICOZZA, Padova, 2015; DELLO SBARBA, *Il silenzio assenso e la tutela dei beni costituzionalmente rilevanti*, UA, 2009, 755 ss.; DI DIO, *Applicazione del silenzio-assenso in materia di nulla-osta degli Enti Parco: qualche dubbio è (più che) legittimo*, D GAA, 2009, 491 ss.; DI GIOVANNI, *Le attività a rischio di incidenti rilevanti*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, (a cura di) DELL'ANNO-PICOZZA, Padova, 2013, 471 ss.; DI PACE, *L'inquinamento elettromagnetico*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, (diretto da) FERRARA R.-SANDULLI M.A., Milano, 2014, 767 ss.; D'ORSOGNA M.-DE GREGORIIS L., *Autorizzazione integrata ambientale*, in *Trattato di Diritto dell'ambiente*, III, (a cura di) DELL'ANNO-PICOZZA, Padova, 2015, 893 ss.; D'ORSOGNA-DE GREGORIIS, *La valutazione ambientale strategica*, in *DELL'ANNO-PICOZZA, Trattato di diritto dell'ambiente*, II, Padova, 2013, 561 ss.; D'ORSOGNA-PORQUEDDU, *Le conferenze di servizi in materia ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, (a cura di) DELL'ANNO-PICOZZA, Padova, 2013, 609 ss.; *Aree naturali protette*, (a cura di) DI PLINIO-FIMIANI, Milano, 2008; ESPOSITO G.M., *Pianificazione e pubblica amministrazione a regime di mercato*, Padova, 2002; ESPOSITO G.M., *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, Torino, 2008; *La tutela dell'ambiente*, (a cura di) FERRARA R., Milano, 2006; FERRARA R., *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione: atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, (a cura di) DE CAROLIS-FERRARI-POLICE, Milano, 2006, 337 ss.; FERRARA R., *Modelli e tecniche della tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *L'imposizione ambientale nel quadro del federalismo fiscale*, (a cura di) ANTONINI, Napoli, 2010, 33 ss.; FERRARA R., *Potere di ordinanza fra necessità e legalità: la "storia infinita" delle tutele ambientali extra ordinem*, 2007, 2910 ss.; FERRARA R.-SANDULLI M.A., *Trattato di Diritto dell'ambiente*, I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, (a cura di) FERRARA R.-GALLO C.E., II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, (a cura di) GRASSI S.-SANDULLI M. A.; III, *La tutela della natura e del paesaggio*, (a cura di) CROSETTI A., Milano, 2014; FERRARI E., *Le bonifiche dei siti contaminati come attività amministrative di ripristino*, RG ED, 2015, n. 5, pt. 2, 199 ss.; FICCO-CASINI, *Emas — Sistema comunitario di ecogestione e Audit*, Milano, 2004; FILIPPUCCI, *La valutazione di impatto ambientale e la valutazione strategica, alla luce delle modifiche introdotte dal d.lgs. 4/2008*, Milano, 2009; FIMIANI, *Le nuove norme sul danno ambientale*, Milano, 2006; FIMIANI P., *I reati in tema di autorizzazioni generali (A.I.A. ed A.U.A.) e di controllo del pericolo di incidenti rilevanti commessi con sostanze pericolose*, in *La tutela penale dell'ambiente*, (a cura di) FIMIANI P., Milano, 2015, 143 ss.; FIMIANI P., *La tutela penale dell'ambiente: i reati e le sanzioni, il sistema delle responsabilità, le indagini, il processo e la difesa*, Milano, 2015; FIORAVANTI-MARTINOJA, *Guida alla informazione ambientale*, Piacenza, 2010; FODELLA-PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2010; FOIS P., *Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Diritto ambientale*, (a cura di) CORDINI-FOIS-MARCHISIO, Torino, 2008, 51 ss.; FONDERICO, *Il diritto d'accesso all'informazione ambientale*, GDA, 2006, 675 ss.; FONDERICO, *La codificazione del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, RTDP, 2006, 613 ss.; FONDERICO, *La Corte costituzionale e il codice dell'ambiente*, GDA, 2010, 4, 368 ss.; FONDERICO, *Sviluppo sostenibile e principi del diritto ambientale*, AMB SVIL, 2009, 10, 921 ss.; FONDERICO G., *Il nuovo tempo del procedimento, la d.i.a. ed il silenzio assenso*, GDA, 2005, 1017 ss.; FRACCHIA-MATTASSOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del d. lg. n. 152/2006*, RTDP, 2008, 1, 121 ss.; FRACCHIA-OCCHIENA, *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, Milano, 2006; FRACCHIA F., *"Codificare" l'ambiente*, in *Studi sul codice dell'ambiente*, (a cura di) CHITI-URSI, Torino, 2009, 13 ss.; FRACCHIA, *I principi amministrativi in materia ambientale*, in *Diritto all'ambiente* CROSETTI-FERRARA-FRACCHIA-OLIVETTI RASON, Roma-Bari, 2008, 213 ss.; FRACCHIA F., *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *L'imposizione ambientale nel quadro del federalismo fiscale*, (a cura di) ANTONINI L., Napoli, 2010, 15 ss.; FRACCHIA F., *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010; GALLO C.E., *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, (diretto da) FERRARA R.-SANDULLI M.A., Milano, 2014, 399 ss.; GANDINO-GRASSI, *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e provvedimenti*, in *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, (a cura di) VIPIANA P.M., Milano, 2005, 159 ss.; *Le riforme amministrative alla prova:*

lo sportello unico per le attività produttive, (a cura di) GARDINI-PIPERATA, Torino, 2002; GERMANÒ, *La tutela dell'ambiente attraverso l'agricoltura*, in *Scritti in onore di G. Galloni*, Roma, 2002, 424 ss.; GIAMPIETRO, *Commento al testo unico ambientale*, Milano, 2006; GIAMPIETRO P., *La nuova gestione dei rifiuti*, Milano, 2009; GIANNINI, "Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, RTDP, 1973, 15 ss.; GIARDI-MASCIOCCHI, SISTRI, *La nuova tracciabilità dei rifiuti*, Milano, 2010; GIOVAGNOLI-FRATINI, *Le nuove regole dell'azione amministrativa al vaglio della giurisprudenza*, Milano, 2007, 609 ss.; GIRACCA M.P., *Danno ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, (diretto da) FERRARA R.-SANDULLI M.A., Milano, 2014, 571 ss.; GODZIMIRSKI J.M. (ed.), *EU leadership in energy and environmental governance: global and local challenges and responses*, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2016; GOLA, *L'amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, 1995; GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, RDCIV, 2003, II, 9; GRAGNANI, *L'ordine costituzionale delle competenze come "spina dorsale" della razionalizzazione normativa: le prospettive di codificazione del diritto ambientale in Germania e in Italia*, *astrid-online.it*, 13, 2009; GRASSI S., *Ambiente e diritti del cittadino*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, Padova, 1998, 499 ss.; *Ambiente e diritto*, 2, (a cura di) GRASSI S.-CECCHETTI-ANDRONIO, Firenze, 1999; GRASSI S.-CECCHETTI, *Profili costituzionali della regolazione ambientale nel diritto comunitario e nazionale*, in *Manuale delle leggi ambientali*, (a cura di) RAPISARDA SASSOON, Milano, 2002, 7 ss.; GRASSI S., *Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela ambientale*, in *Nuove dimensioni dei diritti di libertà*. *Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990, 307 ss.; GRASSI S., *Costituzioni e tutela dell'ambiente*, in *Costituzioni razionalità ambiente*, (a cura di) SCAMUZZI, Torino, 1994, 389 ss.; GRASSI S., *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, t. II, 907 ss.; GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, EdD, Annali, I, Milano, 2007, 1114 ss.; GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012; GRASSI F., *Bonifica ambientale di siti contaminati, in Diritto dell'ambiente*, (a cura di) ROSSI, Torino, 2015, 424 ss.; GRASSI F., *La Corte di Giustizia conferma che sul proprietario "incolpevole" non grava l'obbligo di effettuare le attività di bonifica*, RQDA, I, 2015, 186 ss.; GRECO N., *Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi. Esemplicità della informazione tecnica in campo*, in *AA.VV., Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi*, Roma, 1999, 10 ss.; GRECO N., *La Costituzione dell'ambiente*, Bologna, 1996; GRECO R., *VIA, VAS e AIA: queste sconosciute*, *www.giustizia-amministrativa.it*, 22 gennaio 2010; GUARNIER, *Il riparto di giurisdizione ai confini dell'interpretazione conforme: il caso dell'emergenza rifiuti campana al cospetto del TAR Lazio*, GI, 2010, 1 ss.; IACOVONE, *Accordo di programma e tutela dell'ambiente*, RGE, 2006, II, 189 ss.; IACOVONE, *Le novità nella gestione del procedimento dello sportello unico*, *Azienditalia*, 2006, 1, 8; IMPASTATO I. M.G., *Il diritto amministrativo "speciale" di raccolta e smaltimento dei rifiuti campani*, in *Studi sul codice dell'ambiente*, (a cura di) CHITI-URSI, Torino, 2009, 381 ss.; JACOMETTI, *Lo scambio di quote di emissione*, Milano, 2010; LA CAMERA, *Misurare il valore dell'ambiente: con le procedure per la valutazione ambientale in Italia*, Milano, 2009; LANDI, *Guida alle procedure di autorizzazione ambientale — La valutazione di impatto ambientale e la valutazione ambientale strategica*, Torino, 2009; LEONARDI, *La responsabilità in tema di bonifica dei siti inquinati: dal criterio soggettivo del "chi inquina paga" al criterio oggettivo del "chi è proprietario paga"*, RG ED, 2015, n. 1, pt. 2, 3 ss.; LÉPORE-CARRARO, *I sistemi di gestione ambientale: dalla norma ISO 14001 al regolamento EMAS*, Milano, 2003; LORENZOTTI-FENNI, *I principi del diritto dell'ambiente e la loro applicazione*, Napoli, 2015; LUCIANI M., *Salute: I) diritto alla salute — dir. cost.*, E.G.I., Roma, 1991, 5; LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2015; MADDALENA, *Danno pubblico ambientale*, Rimini, 1990; MADDALENA, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, GDA, 2010, 307 ss.; MAGLIA-BALOSSÌ, *Le ordinanze contingibili e urgenti dopo le modifiche operate dal D.L. n. 90/2008*, AMB SVIL, 2008, 8, 705 ss.; MAGLIA, *Diritto ambientale*, Milano, 2009; MALAGNINO, *L'ambiente sistema complesso*, Padova, 2007; MANFREDI, *V.I.A. e V.A.S. nel codice dell'ambiente*, in *Studi sul codice dell'ambiente*, (a cura di) CHITI-URSI, Torino, 2009, 165 ss.; MANSERVISI, *Energie rinnovabili e pianificazione energetica sostenibile*, Napoli, 2016; MARZUOLI, *Gli accordi di programma*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, (diretto da) FERRARA R.-SANDULLI M.A., Milano, 2014, 443 ss.; MERLONI, *Infrastrutture, ambiente e governo del territorio*, REG, 2007, 45 ss.; MERUSI, *Commento all'art. 9*, in *Commentario alla Costituzione*, I, (a cura di) G. BRANCA, Bologna, 1975, 434 ss.; MIDIRI, *La disciplina delle emissioni in atmosfera nel "testo unico ambiente"*, RG AMB, 2010, 2, 249 ss.; MILONE, *La valutazione ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, (diretto da) FERRARA R.-SANDULLI M.A., Milano, 2014, 135 ss.; MILONE-GARZIA-GIAMPIETRO-PAONE-VERGINE A.L.-ZATTI, *Autorizzazione integrata ambientale: nuove regole, strumenti, attori*, AMB SVIL, 2005, inserto n. 12, 1 ss.; MINUCCI, *L'evoluzione del governo del territorio e dell'ambiente: dalla logica dei comandi alle logiche condivise*, Torino, 2005; MONTINI, *La necessità ambientale nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2001; MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, t. II, 1122 ss.; MORBIDELLI, *Pianificazione*

territoriale ed urbanistica, E.G.I., Roma, vol. XXIII, 1990; MORBIDELLI, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Ambiente e diritto*, (a cura di) GRASSI S.-CECCHETTI-ANDRONIO, Firenze, 1999, 307 ss.; MURATORI, *Ecolabel: quando l'ambiente può essere « opportunità »*, *AMB*, 2004, 1113 ss.; PARISIO, *Silenzio assenso e richiesta di nulla osta per interventi all'interno del parco alla luce dell'art. 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394*, *RGE*, 1992, 2-3, 61 ss.; NESPOR, *Diritto dell'ambiente e diritto allo sviluppo: le origini*, *RG AMB*, 2015, 17 ss.; PAROLA, « *L'accesso all'informazione ambientale* »: il diritto internazionale, *GI*, 2007, 2314 ss.; *La protezione dell'ambiente nella disciplina delle aree protette*, (a cura di) PASSAGLIA-RAIA, Torino, 2006; PASSALACQUA, *Le ispezioni amministrative per il controllo dei vincoli ambientali dopo il d.lg. n. 152/2006*, in *Studi sul codice dell'ambiente*, (a cura di) CHITI-URSI, Torino, 2009, 235 ss.; PASTORE, *La tutela dell'ambiente: un approccio multidisciplinare*, Roma, 2015; PENNASILICO, *Manuale di Diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014; PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio*, *RG AMB*, 2009, 1, 1; PERICU, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, D. disc. pubbl., I, Torino, 1987, 189ss.; PEROTTO E.-CANZIANI R., *Aspetti ambientali nei sistemi di gestione e certificazione: proposte metodologiche e applicazioni pratiche per l'identificazione e valutazione*, Milano, 2008, 269 ss.; PETRONI, *Ambiente e accesso ad atti e informazioni: principi generali e casi giurisprudenziali*, *NR*, 2008, 2307 ss.; PIEMONTE, *Accordi di programma e deroghe alla disciplina in materia di ambiente*, *RG ED*, 2005, 5, 225 ss.; PIEROBON, *Le ordinanze di necessità e urgenza comunali in materia ambientale: prima ricostruzione*, *C IT*, 2007, fasc. 11, 21 ss.; PIRAS, *Pianificazioni e sviluppo sostenibile*, in *Studi sul codice dell'ambiente*, (a cura di) CHITI-URSI, Torino, 2009, 95 ss.; POLICE, *Il giudice amministrativo e l'ambiente: giurisdizione oggettiva o soggettiva?*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione: atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, (a cura di) DE CAROLIS-FERRARI-POLICE, Milano, 2006, 297 ss.; POLICE, *La valutazione di impatto ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, (a cura di) DELL'ANNO-PICOZZA, Padova, 2013, 527 ss.; PORENA, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e « Costituzione globale »*, Torino, 2009; PORENA, *Il "rango" del principio dello sviluppo sostenibile nella gerarchia delle fonti del diritto: norme pattizie, consuetudini internazionali ed art. 10 della Costituzione*, *Federalismi.it*, 27 luglio 2016, 15; PORTALURI, *Autorizzazioni ambientali: tipologie e principi*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, (diretto da) FERRARA R.-SANDULLI M.A., Milano, 2014, 33 ss.; PORTULARI-BROCCA, *L'ambiente e le pianificazioni*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione: atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, DE (a cura di) CAROLIS-FERRARI-POLICE, Milano, 2006, 369 ss.; POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, *RTDP*, 1985, 34 ss.; POZZO, *Danno ambientale e imputazione della responsabilità. Esperienze giuridiche a confronto*, Milano, 1996; *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, (a cura di) POZZO-RENA, Milano, 2004; *Le politiche energetiche comunitarie*, (a cura di) POZZO, Milano, 2009; PRATI, *Il danno ambientale e la bonifica dei siti inquinati: la nuova disciplina dopo il d. lgs. 152/2006 e la sua riforma*, Milano, 2008; PRATI-GALOTTO, *Scarichi, inquinamento idrico e difesa del suolo: la nuova disciplina dopo il d. lgs. 152/2006 e la sua riforma*, Milano, 2008; PREDIERI, *Le norme tecniche nello Stato pluralista e prefederativo*, *ECON*, 1996, 251 ss.; PREDIERI, *Paesaggio*, EdD, XXXI, Milano, 1981, 503 ss.; RALLO, *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Napoli, 2000; RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Piacenza, 2015; *Informazione ambientale e diritto di accesso*, (a cura di) RECCHIA, Padova, 2007; RENNA, *Le semplificazioni amministrative (nel d.lgs. n. 152 del 2006)*, in CHITI-URSI (a cura di), *Studi sul codice dell'ambiente*, Torino, 2009, 123 ss.; RICCI, *Procedure autorizzative per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e pluralità di domande*, *RG AMB*, 2009, 6, 889 ss.; RICCI L., *Autorizzazione integrata ambientale e sua eventuale revoca*, *AMB SVIL*, 2016, 12, 808 ss.; RICCI L., *Autorizzazione unica per impianti di rifiuti e effetto di variante*, *AMB SVIL*, 2017, n. 1, 16 ss.; ROMANO A., *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della L. 241 del 1990: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, *D AMM*, 2006, 489 ss.; *Diritto dell'ambiente*, (a cura di) ROSSI, Torino, 2015; RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016; RUINA, *La disciplina comunitaria dei diritti di partecipazione ai procedimenti ambientali*, Milano, 2008; SABATO G., *La tutela dell'ambiente di fronte alle Corti*, *GDA*, 2016, 6, 815 ss.; SALANITRO, *I principi generali nel codice dell'ambiente*, *GDA*, 2009, 1, 103 ss.; SALANITRO, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, *RCP*, 2006, 678 ss.; SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, 2001; SALUCCI, *Adottato l'Ecap, il programma di assistenza alla conformità ambientale per le PMI*, *AMB SVIL*, 2008, 1, 51 ss.; SALVIA F., *L'inquinamento. Profili pubblicistici*, Padova, 1984; SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, *RG ED*, 1967, II, 69 ss.; SANDULLI M.A., *La tutela coercitiva dell'ambiente: sanzioni pecuniarie e ripristino*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione: atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, (a cura di) DE CAROLIS-FERRARI-POLICE, Milano, 2006, 465 ss.; SANDULLI M.A., *Gli effetti diretti della legge 7 agosto 2015, n. 124 sulle attività economiche; le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, *Federalismi.it*, 2015, 17, 1 ss.; SANTINI, *Note sparse sulla giurisprudenza in tema di conferenza di servizi*, *UA*, 2008, I, 20 ss.; *Le nuove regole della semplificazione amministrativa*, (a cura

di SANDULLI M.A., Milano, 2017; SANTINI, *Le conferenze di servizi dopo la riforma Madia: questione di (ulteriori) norme o di cultura?*, UA, 2016, n. 2, 129 ss.; SARGONE, *La "specialità" del diritto all'informazione ambientale*, FA-TAR, 2004, 1, 71 ss.; SAU, *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, DA, 2009, 131 ss.; SCALIA, *Il silenzio assenso nelle cd materie sensibili alla luce della Riforma Madia*, UA, 2016, 1, 11 ss.; *Costituzioni, razionalità e ambiente*, (a cura di) SCAMUZZI, Torino, 1994; SCARCELLA, *L'autorizzazione integrata ambientale — Il nuovo sistema unitario di prevenzione e controllo delle fonti inquinanti dell'ambiente*, Milano, 2005; SCARCELLA, *Il diritto di informazione ambientale*, in AA.VV., *Manuale ambiente 2016*, Milano, 2016, 229 ss.; SCIALÒ A., *Procedura di verifica di assoggettabilità a v.i.a.: le prime riflessioni del Consiglio di Stato*, AMB SVIL, 2009, 10, 929 ss.; SCIULLO G., 'Interessi differenziati' e procedimento amministrativo, RG URB, 2016, 1, 58 ss.; SCOTTI, *La rilevanza dei sistemi di gestione ambientale nel D.Lgs. n. 152/2006*, AMB SVIL, 2007, 10, 885 ss.; SEMPREVIVA, *Sportello unico per le attività produttive*, UA, 2010, 3, 320 ss.; SILLANI, *Guida pratica alla certificazione ambientale: la norma ISO 14001: 2004 ed il regolamento comunitario EMAS*, Piacenza, 2009; SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Padova, 1996; SPANTIGATI, *Valutazione giuridica dell'ambiente*, Padova, 2002; SICLARI, *La democrazia ambientale nel quadro dei diritti partecipativi e dell'accesso all'informazione ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, (diretto da) FERRARA R.-SANDULLI M.A., Milano, 2014, 471; SORACE, *Tutela dell'ambiente e principi generali sul procedimento amministrativo*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, (diretto da) FERRARA R.-SANDULLI M.A., Milano, 2014, 3 ss.; TALLACCHINI, *Diritto per la natura. Ecologia e filosofia del diritto*, Torino, 1996; TONELLI, *L'organizzazione dei controlli e lo sviluppo dei sistemi di conoscenza in campo ambientale*, AMB SVIL, 2006, 8, 705 ss.; TORRETTA, *Studi e procedure di valutazione impatto ambientale: aspetti normativi, approccio metodologico e prassi operativa*, Palermo, 2010; URBANI, *Pianificazione urbanistica, edilizia residenziale e interessi ambientali: profili istituzionali dell'azione pubblica*, Milano, 1988; VALERI, *La valutazione d'impatto ambientale dopo il d.lgs. n. 4/2008*, www.lexitalia.it, 2008, 5; VERDESCA, *Manuale di valutazione d'impatto economico-ambientale*, Rimini, 2005; VESPERINI, *Celerità dell'azione amministrativa, tutela di interessi ambientali e regole di utilizzazione del silenzio-assenso*, RIDPC, 1992, 901 ss.; VESPERINI, *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, 2006; VESPERINI, *La denuncia di inizio attività e il silenzio assenso*, GDA, 2007, 1, 83 ss.; VESPERINI, *Quale riforma per le autorizzazioni amministrative?*, GDA, 2016, n. 2, 153 ss.; VESPERINI, *La nuova conferenza di servizi (commento al d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127)*, GDA, 2016, n. 5, 578 ss.; VERNILE, *L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali: tutela dell'ambiente vs. semplificazione amministrativa e sostenibilità socio-economica*, RTDP, 2015, n. 6, 1697 ss.; VIDETTA, *Le valutazioni tecniche ambientali tra riserva procedimentale e self restraint del giudice amministrativo*, FA-TAR, 2005, 4, 1359; VILLANI, *Il danno ambientale e le recenti modifiche del codice dell'ambiente (d. lg. n. 152 del 3 aprile 2006) nel sistema della responsabilità civile*, RCP, 2008, 2173 ss.; *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, (a cura di) VIPIANA P.M., Milano, 2005; VIPIANA P.M., *Lo sportello unico per le attività produttive nell'ambito dell'organizzazione amministrativa*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, II, Napoli, 2001, 1067 ss.; VIPIANA P.M., *Nulla osta dell'ente Parco: condizioni di operatività*, DPP, 1996, 6, 722, ss.; ZICARO, *Conclusioni del procedimento in forma tacita: silenzio-assenso e silenzio-diniego*, in *Azione amministrativa e disciplina di diritto pubblico*, (a cura di) LUCIANI-ROLLI, Napoli, 2008, 281 ss.; ZITO, *Tutela cautelare e casi di esclusione della cauzione nel processo amministrativo dopo la legge n. 205 del 2000*, CS, 2001, II, 1387 ss.

(*) La particolare rilevanza che il procedimento amministrativo assume in relazione agli interessi ambientali ha suggerito di dedicare al tema un apposito contributo.

SOMMARIO

1. I principi dell'Unione europea ed i caratteri dei procedimenti che definiscono gli interessi ambientali: **1.1.** Procedimento e "tutela dell'ambiente" (come "valore" e come "materia oggetto" nella giurisprudenza costituzionale); **1.2.** Il d.lg. 3 aprile 2006, n. 152 (norme in materia ambientale); **1.3.** Il diritto dell'ambiente come diritto amministrativo speciale ed il diritto all'ambiente come diritto al procedimento; **1.4.** Pluralità e frammentazione dei procedimenti nei settori di tutela dell'ambiente; **1.5.** I principi europei che incidono sui procedimenti per la tutela dell'ambiente. — **2.** La discrezionalità e le valutazioni tecniche: **2.1.** Precauzione e discrezionalità nelle decisioni ambientali; **2.2.** Prevenzione e completezza dell'istruttoria; **2.3.** La motivazione in materia ambientale (necessaria anche per gli atti a contenuto generale); **2.4.** Le migliori tecnologie disponibili ed il principio di

proporzionalità; 2.5. Non surrogabilità dei pareri e delle valutazioni tecniche degli organi preposti alla tutela dell'ambiente; 2.6. Valutazioni tecniche e valutazioni politiche. — 3. Le autorizzazioni ambientali: 3.1. Necessità di autorizzazione espressa; 3.2. Eccezioni al principio di infungibilità delle autorizzazioni e ipotesi di semplificazione; 3.3. Limiti temporali e sottoponibilità a revisione delle autorizzazioni ambientali; 3.4. Procedure di controllo. — 4. Prevenzione e correzione alla fonte: 4.1. Gli strumenti di regolamentazione diretta (rinvio); 4.2. Procedure di pianificazione e programmazione (rinvio); 4.3. Poteri di ordinanza. — 5. Le procedure dirette ad effettuare la valutazione contestuale degli interessi ambientali: 5.1. Unitarietà dell'ambiente e necessità di valutazione contestuale degli interessi ambientali; 5.2. Le conferenze di servizi; 5.3. Gli accordi di programma; 5.4. L'autorizzazione integrata ambientale; 5.5. L'autorizzazione unica ambientale; 5.6. Altri procedimenti di autorizzazione integrata o di autorizzazione unica; 5.7. Lo sportello unico. — 6. Informazione ambientale e la partecipazione al procedimento: 6.1. La convenzione di Aarhus e le direttive europee; 6.2. Trasparenza e diritto di accesso alle informazioni ambientali; 6.3. I diritti di partecipazione ai procedimenti ambientali. — 7. Le valutazioni ambientali: 7.1. La valutazione di impatto ambientale; 7.2. La valutazione di incidenza; 7.3. La v.a.s.; 7.4. Le procedure per la valutazione degli aspetti sanitari; 7.5. Le procedure di coordinamento tra v.i.a., v.a.s. ed altre procedure autorizzatorie. — 8. "Chi inquina paga" e procedimenti di riparazione dei danni ambientali: 8.1. La proceduralizzazione della riparazione dei danni ambientali; 8.2. Le procedure di bonifica; 8.3. Azione e procedimento per il risarcimento del danno ambientale. — 9. Le procedure di attivazione degli strumenti volontari per la tutela dell'ambiente: 9.1. Partecipazione e responsabilità sociale delle imprese; 9.2. Procedura di assegnazione del marchio Ecolabel; 9.3. Procedure di registrazione nel sistema di gestione ambientale — EMAS; 9.4. Certificati verdi e commercio delle quote di emissione (Protocollo di Kyoto); 9.5. Codici di condotta, rapporti e bilanci ambientali.

1. I principi dell'Unione europea ed i caratteri dei procedimenti che definiscono gli interessi ambientali.

1.1. Procedimento e "tutela dell'ambiente" (come "valore" e come "materia oggetto" nella giurisprudenza costituzionale). Il procedimento amministrativo, in relazione agli interessi ambientali, assume un rilievo assorbente per almeno due ordini di motivi: il primo è il dato, unanimemente riconosciuto, della natura trasversale e multireferenziale del concetto di ambiente (riferito sia ai molteplici fattori biotici ed abiotici che lo compongono sia alla complessa rete di relazioni che permettono di considerarlo come sistema), con la conseguente necessità di integrare le valutazioni ambientali in tutti gli altri procedimenti; il secondo è il ruolo decisivo che, nella stessa definizione dell'oggetto della tutela, assumono i principi dell'azione amministrativa destinati a garantire il bilanciamento degli interessi ambientali con gli altri interessi affidati alla tutela dei pubblici poteri e nella stessa scelta ponderata tra i diversi — e talora confliggenti — interessi direttamente connessi con la tutela dell'ambiente.

Sul primo profilo (dimensione giuridica del concetto di ambiente), si può ricordare che l'inserimento della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nell'*art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione (legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001)*, come materia affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ha costituito il punto di arrivo di una evoluzione normativa, e soprattutto giurisprudenziale, che ha ancorato l'ambiente al tessuto dei valori fondamentali che contraddistinguono l'assetto costituzionale. La Corte costituzionale, pur in assenza di espliciti riferimenti, nel testo del 1948, ha isolato gradualmente la tutela degli interessi ambientali dagli altri interessi costituzionalmente rilevanti, come la salute

— art. 32 Cost. —, il paesaggio — art. 9 Cost. —, la proprietà e l'assetto del territorio — artt. 42, 44 Cost. —, giungendo ad una visione unitaria dell'ambiente come oggetto autonomo di tutela da parte dell'ordinamento costituzionale (in ciò adeguandosi all'elaborazione giurisprudenziale condotta in parallelo dalla Corte di Giustizia della Comunità europea: C. cost. nn. 167, 210 e 641 del 1987; n. 1031 del 1988; n. 356 del 1994; n. 382 del 1999; nonché CGCE, 7 febbraio 1985, in causa 240/83; 20 settembre 1988, in causa C 302/86; CARAVITA DI TORITTO, 13ss.; GRASSI S., *Principi*; MADDALENA, *La tutela*; CECCHETTI, *Principi*; D'ALFONSO).

La tutela dell'ambiente si configura anche come un obiettivo sociale (ai sensi degli artt. 2 e 3, comma 2, Cost.) di cui non si possono predeterminare i contenuti (FRACCHIA, *La tutela*). L'ambiente costituisce il risultato di un processo decisionale e di una assunzione collettiva di responsabilità, da adeguare di volta in volta alle particolari esigenze degli equilibri che si intendono conservare, raggiungere o promuovere. Di qui il ruolo centrale dell'attività della pubblica amministrazione nella gestione degli interessi ambientali; ma anche la necessità di individuare nuove forme dell'azione amministrativa che deve tener conto della necessità di coinvolgere, nel perseguimento del risultato, tutti i livelli di responsabilità decisionale, — a partire da quelli dei privati e delle imprese, fino a giungere al livello delle decisioni politiche del livello regionale, nazionale ed europeo (MORBIDELLI, *Il regime amministrativo*; DE CAROLIS-FERRARI-POLICE, *Ambiente, passim*).

Anche per queste ragioni, dopo l'entrata in vigore della riforma del titolo V, la Corte costituzionale ha potuto continuare ad individuare nella tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, non soltanto una materia attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma anche un insieme di valori costituzionali, di obiettivi, rispetto ai quali la competenza legislativa statale si vede attribuita una responsabilità diretta, senza che ciò possa escludere il perseguimento e l'arricchimento di tali valori da parte delle Regioni nell'esercizio delle loro competenze legislative concorrenti e residuali (v. le sentenze nn. 407 e 536 del 2002; nn. 221 e 307 del 2003; n. 259 del 2004; nn. 62, 108 e 214 del 2005; n. 182, 246 e 398 del 2006; n. 84 del 2015, nn. 83, 126, 210 del 2016; n. 36 del 2017; CARAVITA DI TORITTO, 25 ss.; CECCHETTI, *La materia*; PORENA, 149 ss.; GRAGNANI, *L'ordine*; CORDINI, *Principi*).

La difficoltà di chiarire la definizione della “tutela dell'ambiente” come materia, cioè come un settore di disciplina autonomo e circoscritto, attribuibile alla competenza di un determinato livello di governo, crea difficoltà non facilmente risolvibili nel definire i procedimenti diretti a coordinare i diversi livelli di governo coinvolti. Non solo perché, nella terminologia utilizzata dalla Costituzione oggi vigente, gli oggetti della tutela ambientale risultano individuati con una molteplicità di termini (nella stessa lettera *s* dell'art. 117, secondo comma, si indica la “tutela dell'ambiente”, accanto alla “tutela dell'ecosistema” ed alla “tutela dei beni culturali”; il terzo comma dello stesso art. 117 indica, come materia di competenza concorrente, la “valorizzazione dei beni culturali ed ambientali”; nell'art. 9 Cost., resta la previsione pregnante della “tutela del paesaggio” e del “patrimonio storico ed artistico della Nazione”, legata al principio dinamico della “promozione” di “cultura” e “ricerca scientifica” fissato dal primo comma). Tra le competenze

legislative concorrenti delle regioni vi sono inoltre materie che sicuramente interferiscono con gli interessi ambientali (come la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”, la “tutela della salute”, il “governo del territorio”, la “protezione civile”, la “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, i “porti e aeroporti civili”, le “grandi reti di trasporto e di navigazione”, la “ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all’innovazione per i settori produttivi”). Anche altre materie — non menzionate nei commi 2 e 3 dell’art. 117, e quindi di competenza residuale delle regioni — hanno sicura attinenza ed interferenza con gli interessi ambientali (si possono indicare agricoltura e foreste; industria; commercio; artigianato; produzione, trasporto e distribuzione regionale e locale dell’energia; reti di trasporto e navigazione regionali e locali; caccia e pesca) (CARAVITA DI TORITTO, 97 ss.; GRASSI S., *Agricoltura*, 39 ss.; GERMANÒ).

Nel tentativo di dare un’indicazione meno sfumata dei confini della disciplina e quindi dei procedimenti che debbono essere dettati nel suo ambito, nella sua più recente giurisprudenza, la Corte ha cercato di chiarire che l’attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di tutela dell’ambiente corrisponde ad una esigenza di gestione unitaria nella definizione degli interessi ambientali. La Corte ha così ritenuto di poter ricondurre la materia “tutela dell’ambiente” ad un oggetto unitario, definito come “bene complesso, sistemico e dinamico”, ed al tempo stesso come “fine”. L’ambiente, come bene collettivo, individua una “funzione pubblica”, consolidata in una disciplina legislativa chiaramente delimitata e quindi capace di superare la definizione di “materia trasversale” o “materia scopo”, per essere ricondotta ad una “materia oggetto” in senso proprio, affidata in modo esaustivo alla responsabilità del legislatore centrale. Solo lo Stato deve garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale la tutela dell’ambiente, mentre le Regioni possono toccare soltanto indirettamente, nell’esercizio delle proprie competenze, lo stesso oggetto della tutela, ma non possono interferire o modificare i “livelli adeguati e irriducibili” di tutela definiti dallo Stato (nel senso della “rimaterializzazione” della materia ambiente: v. le sentenze nn. 367 e 378 del 2007; nn. 62, 104, 105, 232, 387 del 2008; nn. 12, 30, 61, 225, del 2009; MADDALENA, *La tutela*, 307 ss.).

Questa impostazione è sviluppata nella direzione di imporre principi unitari e coerenti dei procedimenti relativi alla gestione degli interessi ambientali (come provano le sentenze in tema di valutazione di impatto ambientale — nn. 1, 67, 127, 168, 171, 184, 221 del 2010, nn. 58, 93, 139, 188, 246, 251 del 2013; nn. 38, 215 del 2015; in tema di produzione e distribuzione di energia — nn. 119, 124, 168, 215 del 2010; in materia di gestione dei rifiuti — nn. 28, 83, 127 del 2010, nn. 149, 180 del 2015, 154 del 2016; n. 5 del 2017).

1.2. Il d.lg. 3 aprile 2006, n. 152 (norme in materia ambientale). Il mutamento dell’orientamento giurisprudenziale della Corte, nella definizione delle competenze legislative statali e regionali in materia di tutela dell’ambiente si è manifestato, non a caso, in connessione con l’esame dei ricorsi proposti dalle Regioni nei confronti del tentativo di dare uniformità e omogeneità alla legislazione ambientale, attraverso l’esercizio della delega di cui alla legge n. 308 del 15 dicembre 2004, avente espressamente la finalità di “riordino” e “coordinamento”

della legislazione ambientale (d.lg. n. 152 del 3 aprile 2006) (v. oltre alla citata sentenza n. 225 del 2009, anche le sentenze n. 232, 233, 234, 235, 246, 247, 249, 250 e 251 dello stesso 2009, da ultimo n. 126 del 2016).

Nonostante l'uso del termine nella prassi, il decreto delegato non può essere considerato "codice dell'ambiente" in senso proprio. Presenta, infatti, una disciplina frammentata e priva di principi unitari; si limita a disciplinare alcuni — sia pur importanti e di particolare rilievo pratico — settori delle normative ambientali; restano esclusi e sono tuttora oggetto di discipline distinte e separate, ambiti fondamentali per la tutela ambientale (le aree protette; il paesaggio; il governo del territorio; la tutela del clima e dell'atmosfera in attuazione del Protocollo di Kyoto e dei successivi accordi internazionali; la biodiversità; gli organismi geneticamente modificati; gli animali esotici; l'inquinamento acustico; la tutela dall'inquinamento elettromagnetico); negli stessi settori disciplinati dal decreto (v.i.a. e v.a.s., a.i.a. II parte; difesa del suolo, tutela e gestione delle acque, III parte; rifiuti e bonifica dei siti inquinati, IV parte; atmosfera, V parte; danno ambientale, VI parte) vengono mantenute le logiche contingenti seguite, di volta in volta, nell'emanazione delle singole discipline di settore. I vari procedimenti, descritti nel d.lg. n. 152 del 2006, risultano, quindi, ispirati a criteri non riconducibili in una sistemazione organica ed unitaria.

La disciplina scaturita dall'esercizio della delega del 2004 ha inoltre assunto caratteri di notevole instabilità ed incertezza, nella fase, caratterizzata dall'emanazione di decreti correttivi (v. d.lg. 8 novembre 2006 n. 284; d.lg. 16 gennaio 2008, n. 4; decreto correttivo di cui al d.lg. 29 giugno 2010, n. 128, in attuazione della delega di cui all'art. 12 della l. 18 giugno 2009 n. 69, decreto correttivo di cui al d.lg. 3 dicembre 2010, n. 205, che ha modificato la parte IV per dare attuazione alla direttiva 2008/98/CE in materia di rifiuti e d.lg. 10 dicembre 2010, n. 219, che ha modificato la parte III sulla tutela delle acque) e da successivi interventi legislativi che hanno apportato importanti modifiche puntuali (contenute, ad esempio, nel d.l. 30 dicembre 2008, n. 208, art. 2; nel d.l. 25 settembre 2009, n. 135, art. 5-*bis*; nel d.l. 31 maggio 2010, n. 78, art. 49; sui problemi di carattere intertemporale della normativa v. C. cost. n. 214 del 2008, da ultimo v. le leggi n. 46/2014, 116/2014, 68/2015, 115/2015, 125/2015, 221/2015).

Emblematico della difficoltà di impostare un'opera di adeguata razionalizzazione è l'inserimento, solo nel decreto correttivo di cui al d.lg. n. 4 del 2008, della enunciazione dei principi da applicare nell'ambito delle materie disciplinate dalla legge delegata (artt. da 3-*bis* a 3-*sexies*, inseriti nel titolo I della legge delegata; oggi ulteriormente emendati dal d.lg. n. 128 del 2010 e dall'art. 16, comma 5-*bis*, della l. n. 116 del 2014 che ha aggiunto all'art. 3-*sexies* i commi da 1-*bis* a 1-*septies*). Si tratta del rinvio ai principi europei, la cui importanza e il cui carattere imperativo avrebbero richiesto una definizione frutto di ampia e partecipata discussione.

L'inserimento dei principi effettuato dal citato decreto correttivo costituisce, comunque, l'ennesima prova della natura sostanzialmente sperimentale che la disciplina ambientale finisce per assumere, e costituisce un tentativo di risposta — in termini a nostro avviso approssimativi — ad esigenze profonde di questo complesso settore di legislazione.

Si tratta di una direzione in cui occorre ulteriormente sviluppare gli sforzi del legislatore e di tutti gli operatori del settore, tenendo conto di come i principi europei in materia di tutela dell'ambiente abbiano anticipato gli istituti fondamentali dell'organizzazione e dell'azione amministrativa (basti pensare al principio di sussidiarietà ed al principio di integrazione) e come la loro interpretazione nell'ordinamento interno diventi decisiva per la costruzione dei principi del procedimento amministrativo nel cui ambito assumere le decisioni per la tutela dell'ambiente.

1.3. Il diritto dell'ambiente come diritto amministrativo speciale ed il diritto all'ambiente come diritto al procedimento. La straordinaria rilevanza che, anche nella coscienza collettiva, viene attribuita alla tutela dell'ambiente ed ai diritti che i singoli e la collettività possono vantare nei confronti delle risorse ambientali, accentua la naturale tendenza alla moltiplicazione, sul piano organizzativo, delle sedi e dei settori nei quali vengono adottate le misure, le regole ed i controlli finalizzati alla tutela, con la conseguente proliferazione delle tipologie e dei caratteri dei procedimenti, senza che sia possibile giungere ad una tipizzazione, che permetta di riconoscere una struttura autonoma dei procedimenti amministrativi connessi con gli interessi ambientali.

Il percorso dell'amministrazione pubblica, nell'organizzare le sue funzioni di regolazione dell'ambiente, si è svolto a partire da una pluralità di discipline e di organizzazioni settoriali, legate all'esigenza di rispondere alla soddisfazione dei singoli interessi ambientali via via emergenti, fino a giungere al tentativo di dare vita a strutture organizzative unitarie (potenzialmente capaci di coordinamento e di gestione condivisa degli interessi ambientali) e solo più di recente, al tentativo di individuare principi comuni che caratterizzino l'attività amministrativa finalizzata alla tutela dell'ambiente.

In realtà, nel suo percorso, il diritto amministrativo dell'ambiente si è mosso in due direzioni, che la dottrina non ha mancato di mettere in evidenza.

Secondo una prima chiara ed illuminante impostazione, l'ambiente — quale concetto indeterminato e valore costituzionale dotato di una forza espansiva pari alla crescente coscienza delle problematiche ambientali nell'ambito della collettività — ha dato vita ad un diritto amministrativo speciale, nel quale i nuovi modelli di amministrazione, aperti ad una più forte capacità di partecipazione e di assunzione di responsabilità da parte dei cittadini (secondo lo sviluppo dei principi costituzionali sull'amministrazione: v. artt. 3, 5, 28, 95, 97 e 98 Cost.), si sono mostrati recessivi rispetto all'espandersi della tutela dell'ambiente come "clausola generale" che legittima il ruolo dell'amministrazione nell'imporre il rispetto degli interessi collettivi, con strumenti autoritativi e comunque legati alla posizione di supremazia dei poteri pubblici (MORBIDELLI, *Il regime amministrativo*; RALLO).

Dall'altra parte, accanto ad un uso particolarmente rigoroso degli strumenti tradizionali nel rapporto tra potere amministrativo e cittadini, la tutela dell'ambiente ha visto lo sviluppo della tendenza ad anticipare alcuni dei più importanti tra i nuovi modelli di amministrazione affermatasi negli ultimi decenni nel nostro sistema. Nei procedimenti ambientali si sono per la prima volta sperimentati importanti strumenti di partecipazione e di informazione, di adesione volontaria

da parte dei privati al perseguimento degli obiettivi di interesse collettivo, di coordinamento tra i diversi livelli di governo (FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi*, 276 ss.; CAFAGNO, *Principi e strumenti*, 399 ss.; BENEDETTI, 185 ss.).

In realtà, gli strumenti posti a disposizione dell'organizzazione amministrativa sono direttamente connessi con la qualificazione delle posizioni soggettive che i cittadini possono vantare nei confronti dell'amministrazione e con la individuazione dell'interesse collettivo che l'amministrazione deve tutelare.

Sia nella normativa europea che nella normativa costituzionale italiana si tiene conto della difficoltà di individuare l'ambiente come oggetto di un diritto da tutelare secondo lo schema classico del diritto soggettivo (per la tesi che esiste un diritto fondamentale all'ambiente: per tutti, POSTIGLIONE).

La pluralità e la complessità delle soluzioni tecniche, che consentono di garantire gli obiettivi di tutela dell'ambiente, rendono difficile il ricorso allo schema del diritto soggettivo su un determinato bene giuridico. Nella pratica è difficile individuare la stessa rete degli interessi in gioco ed è difficile individuare i criteri attraverso i quali riconoscere la prevalenza dell'una o dell'altra soluzione come la migliore ai fini della tutela dell'ambiente. Si tratta di identificare criteri di prevalenza o di bilanciamento e di coordinamento attivo tra gli interessi ed i beni giuridici in gioco e quindi, piuttosto che definire lo schema di un diritto fondamentale all'ambiente, occorre avere la garanzia che questo compito venga svolto secondo tecniche di imparzialità, di trasparenza, di informazione e di partecipazione sia da parte della pubblica amministrazione, sia da parte degli organi legittimati sul piano tecnico ad individuare le misure più adeguate per conseguire il raggiungimento degli obiettivi di tutela (GRASSI S., *Ambiente e diritti*; FRACCHIA, *La tutela*; LUCIANI).

I diritti procedurali e le garanzie nel corretto svolgimento del procedimento amministrativo diventano quindi centrali per giungere alla stessa corretta definizione dell'obiettivo da raggiungere. La qualità degli equilibri ambientali e la salubrità degli elementi e delle risorse della natura sono determinati in buona sostanza dalla qualità del metodo con il quale si costruiscono i processi decisionali.

1.4. Pluralità e frammentazione dei procedimenti nei settori di tutela dell'ambiente. L'esigenza di individuare criteri coerenti ed uniformi nella costruzione delle forme procedurali attraverso le quali si svolgono le funzioni amministrative di tutela dell'ambiente non ha trovato fin qui una soddisfacente risposta da parte del legislatore.

È noto come la legislazione in materia ambientale si sia sviluppata secondo logiche emergenziali e per singoli settori e problemi che la collettività ha ritenuto di dover affrontare.

In realtà, la quasi totalità delle norme interne costituisce attuazione delle previsioni contenute nel diritto derivato dell'Unione europea. Ma anche le norme europee, nonostante una impostazione programmatica della politica dell'ambiente (v. i programmi di azione comunitaria, in materia ambientale, a partire dal I programma del 1973-1977, fino al VI programma del 2001-2010, di cui alla decisione 22 luglio 2002 n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e al successivo VII programma 2014-2020, di cui alla decisione n. 1386/2013/UE

del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020), hanno per lungo tempo avuto una impostazione frammentaria, riferendosi di volta in volta a singoli settori di disciplina, e favorendo il moltiplicarsi di procedimenti e criteri di regolazione non sempre ispirati a principi unitari (FOIS, 51 ss.; RALLO).

Di qui l'estrema frammentazione e la molteplicità dei procedimenti che si possono riscontrare nei vari settori della disciplina ambientale e la difficoltà di fare applicazione dei criteri di classificazione adottati nelle varie impostazioni della dottrina amministrativa (ROSSI, 62 ss.; FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi*, 243 ss.; RALLO). Se la ricognizione dei singoli procedimenti nei vari settori, implica una adesione alla realtà frammentata e molteplice dei procedimenti attivabili, anche la descrizione dei procedimenti attribuiti ai singoli organi titolari di poteri ambientali, si rivela insufficiente, perché la tutela dell'ambiente coinvolge tutti i livelli di governo e rende semmai indispensabile individuare i procedimenti diretti a consentire il coordinamento e la cooperazione che derivano dal principio di corresponsabilità.

Vi sono numerosi procedimenti che sono tipizzati con riferimento a determinati oggetti ed obiettivi: ma anche la descrizione di tali discipline si rivela ripetitiva dell'analisi dei singoli settori di normazione ambientale che coinvolgono.

Anche la descrizione dei procedimenti, sulla base della tipologia dei provvedimenti adottati, si rivela superflua in quanto esclusivamente ripetitiva delle trattazioni generali sul procedimento.

Occorre prendere atto che la tecnica di definizione dei procedimenti registra, nella disciplina ambientale più che in altri settori, la necessità di analizzare l'esercizio dei poteri discrezionali attribuiti all'amministrazione, tenendo conto della specificità e della particolarità delle problematiche che debbono essere affrontate. Un'accentuata proliferazione delle forme procedurali e la loro strutturale flessibilità (FERRARA R., *La protezione*, 352) è quindi, in qualche modo, dettata dalle caratteristiche paradossali che assumono gli interventi a tutela dell'ambiente: da un lato, occorre avere presente l'effetto complessivo che sull'equilibrio ambientale producono le decisioni che vengono assunte (ed avere perciò chiari alcuni principi guida del sistema) e, dall'altra parte, occorre che le misure e gli interventi che vengono decisi siano adeguati e proporzionati rispetto alle situazioni specifiche che debbono affrontare (ed essere quindi dettati dalla regola del caso per caso).

In questo contesto è opportuno mantenere fermo il riferimento alle norme di cui alla l. n. 241 del 1990, segnalando le peculiarità che gli istituti introdotti da tale disciplina assumono quando vengono in gioco le competenze e gli interessi connessi con la tutela dell'ambiente. Il filo conduttore è costituito dai principi costituzionali ed europei finalizzati all'"elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente" richiesto dal Trattato sull'Unione europea (v. art. 3, par. 3). Il riferimento ai principi europei diventa un passaggio obbligato anche per dare ordine ad una ricognizione meramente descrittiva dei caratteri dei procedimenti che definiscono gli interessi ambientali.

1.5. I principi europei che incidono sui procedimenti per la tutela dell'ambiente.

1.5.1. *Il diritto dell'ambiente come diritto per principi* viene costruito da tempo nella dottrina, in stretta correlazione con la complessità dell'oggetto della tutela giuridica (v., per tutti, DELL'ANNO, *Principi*).

Solo i principi sono in grado, infatti, di guidare in modo trasversale, coordinandoli, i vari settori delle discipline giuridiche che vengono necessariamente coinvolti nella definizione delle politiche e delle legislazioni a tutela dell'ambiente. Solo i principi possono stabilire un corretto rapporto tra le decisioni e le valutazioni del legislatore e dell'amministrazione con gli altri saperi (che sono indispensabili per fornire i dati tecnici e scientifici in grado di definire le strategie di tutela).

L'ambiente come valore costituzionale, che deve essere necessariamente bilanciato con gli altri valori costituzionali, manifesta la difficoltà di consentire una sua definizione "a priori". Nell'interpretazione dei valori costituzionali diventa decisivo il principio di effettività: la determinazione della corretta interpretazione si verifica dai risultati che in concreto la disciplina giuridica è riuscita ad ottenere (ed in tema di ambiente, la definizione del risultato è decisiva per verificare l'effettivo rispetto del raggiungimento del valore): i principi costituiscono i parametri indispensabili per effettuare il bilanciamento tra i diversi valori e per valutare i risultati raggiunti. I principi sono del resto particolarmente adatti a costruire le linee guida di discipline che debbono necessariamente adattarsi ai processi dinamici ed alla dimensione diacronica degli equilibri degli ecosistemi. La necessità degli interventi per la tutela dell'ambiente si deve misurare con la constatazione della distanza tra i tempi della natura ed i tempi dello sviluppo tecnologico. Occorre individuare principi capaci di orientare l'amministrazione a rispondere con immediatezza a situazioni di emergenza, dovendo comunque disciplinare situazioni dotate di una specificità che rende impossibile l'applicazione di regole generali ed astratte prefissate in sede legislativa.

Ed infatti, nell'ambito del diritto dell'ambiente, si verifica la tendenza alla stessa amministrativizzazione del potere legislativo, cui corrisponde una sostanziale incapacità della produzione legislativa di seguire tempestivamente ed adeguatamente le esigenze di una strategia dinamica, in grado di conseguire risultati efficienti.

1.5.2. *I principi dei trattati europei (vigenti, per il rinvio di cui agli artt. da 3 bis a 3 sexies del d.lg. n. 152 del 2006)* ispirano e coordinano i numerosi interventi normativi settoriali, nell'ambito delle politiche ambientali.

Nel Trattato sull'Unione europea, si legge che l'Unione "si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente" (art. 3, par. 3); promuove "il progresso scientifico e tecnologico", la "solidarietà tra le generazioni", lo "sviluppo sostenibile della Terra" (art. 3, par. 3 e 4); nell'esercizio delle competenze "si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità" (art. 5). Nel Trattato sul funzionamento dell'Unione si stabilisce la competenza concorrente dell'Unione in materia di ambiente ed il principio di integrazione ("le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di pro-

muovere lo sviluppo sostenibile” — art. 11); si fissano i principi della politica in materia ambientale (un “elevato livello di tutela”), tenendo conto della diversità delle situazioni delle varie regioni dell’Unione, fondando l’azione “*sui principi di precauzione, dell’azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché sul principio di « chi inquina paga »*” (art. 191, par. 2 TFUE); si indicano i criteri per la definizione delle politiche ambientali (art. 191, par. 3 TFUE); si richiama il principio di sussidiarietà (art. 5, par 3 TUE) e la possibilità di un livello di tutela migliore in sede statale (art. 193, TUE).

Tutti i principi elaborati, sulla base delle norme europee dalla dottrina e dalla giurisprudenza, incidono, in vario modo, sugli sviluppi dei procedimenti amministrativi che definiscono gli interessi ambientali.

Assume perciò un valore pregnante il rinvio dell’art. 1, comma 1, della l. n. 241 del 1990 ai principi dell’ordinamento europeo come principi generali dell’attività amministrativa. Tale rinvio è sicuramente operante, dopo l’ulteriore esplicito richiamo ai principi europei in materia ambientale effettuato dai citati articoli da 3-bis a 3-sexies d.lg. n. 152 del 2006 (così come modificato dal decreto correttivo n. 4 del 2008 e poi dal d.lg. n.128 del 2010 e dalla legge n. 116 del 2014) (v. in questo senso il parere del Cons. St., AG, 5 novembre 2007, n. 338/2007).

In tali norme: si stabilisce la rilevanza dei principi ambientali che non sarebbero modificabili o eliminabili se non mediante espressa previsione di successive leggi “*purché sia comunque sempre garantito il rispetto del diritto europeo*” (art. 3-bis); si enunciano, in modo peraltro non sempre perspicuo, i principi dell’azione ambientale (art. 3-ter), il principio dello sviluppo sostenibile (art. 3-quater), i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (art. 3-quinquies), il diritto di accesso alle informazioni ambientali ed il principio di partecipazione a scopo collaborativo (art. 3-sexies) (SALANITRO, *I principi*).

Manca un esplicito richiamo al principio di integrazione ed al principio del bilanciamento, che costituiscono, invece, fulcri indispensabili nella definizione delle politiche europee, con particolare riferimento alle norme sul procedimento.

Nel presente paragrafo saranno, quindi, esposti preliminarmente, in modo sintetico, i principi europei del diritto dell’ambiente che influenzano in modo rilevante le norme sul procedimento, per indicare, nei successivi paragrafi, gli istituti che, con particolare riferimento ai principi della l. n. 241 del 1990, sono caratterizzati ed influenzati in modo più rilevante dalla presenza e dalla valutazione degli interessi ambientali.

Si tratta di una esposizione meramente ricognitiva dei problemi e dell’incidenza peculiare che gli interessi e le esigenze della tutela dell’ambiente svolgono nella definizione delle forme e dei caratteri del procedimento amministrativo. Non senza sottolineare che i procedimenti introdotti dalla legislazione diretta alla tutela dell’ambiente hanno in molte ipotesi anticipato istituti e principi successivamente introdotti nella legislazione diretta a disciplinare l’azione amministrativa, dando prova costante della natura di “diritto sonda” o “diritto precursore” che caratterizza il diritto dell’ambiente (FERRARA, *La protezione*, 343-345).

1.5.3. *I principi che incidono sulle norme e i caratteri del procedimento*, cui

occorre fare riferimento sono enunciati qui di seguito (v., per una classificazione, GRASSI S., *Principi*; CECCHETTI, *Principi*; AMIRANTE; DELL'ANNO, *Principi*):

a) *Il principio di "integrazione" e lo "sviluppo sostenibile"*. Indipendentemente dall'assenza di un richiamo esplicito effettuato dal legislatore nazionale, non vi sono dubbi che il principio di integrazione costituisce la sintesi di tutti i principi europei relativi alla tutela dell'ambiente. Il principio, che rientra fra i principi fondamentali dell'intero ordinamento europeo — v. art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'UE — è ribadito anche nell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali — oggi divenuta norma di diritto positivo (ai sensi dell'art. 6, § 1, del Trattato sull'Unione Europea) — che così lo formula: *“un livello elevato di tutela dell'ambiente ed il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”* (v. CGCE, 29 marzo 1990, in causa C-62/1988 e 11 giugno 1991, in causa C-300/89).

L'affermazione, attraverso il richiamo al principio dello sviluppo sostenibile, dell'esigenza di contemplare il progresso economico e la tutela dell'ambiente, stabilendo la primarietà delle esigenze ambientali, nel senso che la loro considerazione non tanto debba prevalere, ma debba sempre e comunque influire sia sulla fase di formazione delle norme sia su quella della loro applicazione, conferma la necessità di costruire procedimenti capaci di coordinare le politiche ambientali con tutte le altre politiche di settore, stabilendo l'esigenza di una razionale configurazione del riparto di competenze nell'ambito degli organi politici ed amministrativi ed esigendo una specifica considerazione, nei processi decisionali, delle valutazioni compiute dagli organi cui è affidato il compito di rappresentare gli interessi ambientali (ciò rende normale l'inserimento in tutti i processi decisionali di sub procedimenti finalizzati ad esaminare e valutare gli interessi ambientali). Il principio dello sviluppo sostenibile presenta notevoli difficoltà nella definizione sul piano del diritto positivo, ma costituisce un fondamentale criterio di orientamento nella costruzione delle politiche ambientali e nella definizione dei procedimenti che le debbono determinare.

Nell'ambito della classica definizione contenuta nel Rapporto Brundtland (*“uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente, senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri”*), lo sviluppo sostenibile si articola in modo estremamente ampio, sia come principio in grado di definire obiettivi programmatici, sia come principio in grado di definire criteri procedurali per la formazione delle decisioni politiche dirette a tutelare gli interessi ambientali.

Gli obiettivi definiti sulla base del principio dello sviluppo sostenibile coinvolgono almeno tre pilastri (lo sviluppo economico, lo sviluppo sociale e la protezione ambientale — come definiti nella dichiarazione di Johannesburg del 2002) e risultano di ampiezza e complessità tali da rendere indispensabile una precisazione che può venire soltanto attraverso una chiara definizione ed applicazione di criteri procedurali (l'ambizione di tali obiettivi è riscontrabile ancora nel programma CIPE 2 agosto 2002, n. 57; si deve invece ritenere ridondante, oltre che suscettibile di valutazioni improprie, l'approssimativa formulazione — e acriticamente sbilanciata verso la “sostenibilità” — dettate dall'art. 3-*quater*, d.lg. n. 152 del 2006; FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile, passim*).

Si tratta di applicare quindi il principio di integrazione tra le procedure e le decisioni che coinvolgono sviluppo economico, sviluppo sociale e quelle dirette alla protezione ambientale; ma ancor più occorre applicare il principio del bilanciamento, anch'esso principio fondamentale del diritto comunitario, non richiamato — come si è detto — nel decreto correttivo n. 4 del 2008.

b) *Il principio del bilanciamento.* Secondo il principio del bilanciamento, il plusvalore (la primarietà) da riconoscere all'ambiente non implica una sovraordinazione aprioristica rispetto agli altri interessi, ma rende necessaria la garanzia che l'interesse ambientale non venga mai pretermesso e venga sempre adeguatamente ponderato in tutti i processi decisionali (v. Corte cost. 9 maggio 2013, n. 85 laddove afferma che “*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*”). Il bilanciamento implica una completa valutazione ed una sintesi della pluralità delle scelte possibili, un armonico coordinamento fra le conoscenze ed i dati acquisiti attraverso l'esperienza e gli elaborati della comunità scientifica, da un lato, ed i molteplici valori ed interessi che interferiscono con i dati di conoscenza, dall'altro. Si tratta di un criterio che implica l'attivazione di procedure decisionali capaci di garantire non solo la trasparenza e la pubblicità, ma adeguati meccanismi di controllo democratico. In questo senso, le procedure tipiche del diritto dell'ambiente — quali la valutazione di impatto ambientale, la valutazione ambientale strategica e le autorizzazioni integrate ambientali — costituiscono un paradigma dei procedimenti ambientali che potrebbe essere preso anche come punto di riferimento di tutti i procedimenti amministrativi in questo settore. In tali procedure, infatti, non soltanto si mettono a disposizione tutti i dati scientifici e si misurano tutti gli effetti che sull'ambiente possono produrre le decisioni da adottare, ma soprattutto si dà spazio al fondamentale diritto all'informazione ambientale ed al diritto di partecipazione, che permettono di giungere ad una definizione delle misure da adottare e degli equilibri ambientali da ripristinare, conservare o promuovere, che siano il frutto di una decisione consapevole e democraticamente condivisa.

c) *I principi che definiscono l'ambiente.* Lo sviluppo sostenibile, l'integrazione ed il bilanciamento costituiscono principi fondamentali del diritto europeo che tengono conto dei caratteri fondamentali dell'ambiente come oggetto di tutela giuridica, quale risulta da altri principi elaborati nell'ambito europeo dalla dottrina e dalla giurisprudenza: c.1) l'antropocentrismo, in base al quale la gestione degli interessi ambientali è strettamente connessa con la tutela dei diritti delle persone; c.2) l'unitarietà dell'ambiente (che rende indispensabile il coordinamento e la capacità di gestione della complessità, nell'azione amministrativa); c.3) l'economicità dell'ambiente (che rende necessario attivare non solo meccanismi di riparazione, ma anche strumenti economici incentivanti le azioni a tutela dell'ambiente).

A questi principi più generali corrispondono ulteriori principi ancor più direttamente legati all'azione amministrativa e capaci di fornire criteri decisivi per l'interpretazione delle norme sul procedimento amministrativo riferito agli interessi ambientali.

d) *La prevenzione e la precauzione.* Il principio di prevenzione ed il principio di precauzione impongono l'attivazione di procedimenti autorizzatori e di valutazioni tecniche preventive in grado di dare seguito alla constatazione di cui l'azione preventiva ed il principio di precauzione sono diretta espressione: in materia di tutela dell'ambiente, non solo prevenire è sempre meno gravoso che risarcire, ma è spesso difficile, o addirittura impossibile, riparare le conseguenze delle attività in grado di mettere a rischio risorse ed equilibri ambientali.

Quasi tutti i procedimenti decisionali in materia ambientale sono ispirati quindi al principio della prevenzione ed alla valutazione dei dati scientifici che permettono di stabilire, in anticipo, se una determinata attività è in grado di danneggiare o meno le risorse ambientali ed i loro equilibri.

Il principio di precauzione anticipa la soglia di intervento dell'azione preventiva anche alle ipotesi in cui manca la certezza scientifica in ordine alle conseguenze sull'ambiente di determinati comportamenti. L'insufficienza delle conoscenze scientifiche non può infatti giustificare il rinvio di un'azione preventiva adeguata all'entità dei possibili rischi. Si tratta di un principio dalle potenzialità espansive molto forti che implica l'adozione di procedimenti diretti a dare vita ad una strategia strutturata di analisi dei rischi, comprendente la valutazione, la gestione e la comunicazione del rischio (v. *infra*, § 2.1).

Sia il principio di prevenzione che il principio di incidono sulle modalità con le quali si attuano alcuni istituti fondamentali del procedimento amministrativo, quali l'istruttoria e la motivazione (v. § 2.2), nonché sulle modalità con le quali si svolgono i procedimenti autorizzatori, ispirati tendenzialmente al principio di infungibilità delle autorizzazioni ambientali e della temporaneità delle autorizzazioni, strutturalmente destinate ad essere revisionate e monitorate nei loro effetti (v. § 3).

e) *La correzione in via prioritaria alla fonte.* La correzione alla fonte interviene quando la tutela preventiva non ha avuto gli esiti previsti, attraverso la riduzione e l'eliminazione, in via prioritaria alla fonte, dell'inquinamento e delle alterazioni ambientali che si siano verificate. Tale principio incide sulle procedure che definiscono gli standard ed i limiti delle attività potenzialmente inquinanti (v. § 4.1) e costituisce il fondamento degli interventi di urgenza e dei poteri di ordinanza che debbono necessariamente seguire regole procedurali *ad hoc* (v. § 4.3). Ai principi della prevenzione e della correzione alla fonte si possono collegare anche le procedure di pianificazione e di programmazione, che hanno un rilievo centrale tra i procedimenti ambientali, ma che in questa sede possono essere solo indicate in relazione al procedimento tipizzato della v.a.s. (v. § 4.2 e 7.3).

f) *La sussidiarietà, la corresponsabilità e la cooperazione.* I principi di sussidiarietà, corresponsabilità e cooperazione concorrono a definire il ruolo dei soggetti responsabili delle azioni a tutela dell'ambiente, ma al tempo stesso incidono sulle procedure che consentono l'attuazione concreta di tali principi in funzione di una

valutazione unitaria dell'ambiente inteso come sistema complesso unitario. La corresponsabilità, o responsabilità condivisa, e la cooperazione sono corollari della dimensione relazionale (riferita anche ai diversi livelli territoriali di governo) che caratterizza l'ambiente.

La sussidiarietà costituisce un principio fondamentale dell'ordinamento europeo, (non a caso, affermato per la prima volta nell'ambito della politica ambientale — v. art. 130 Atto unico del 1986), che permette di sottolineare la necessità di avere procedimenti diretti a garantire una flessibilità organizzativa nella definizione delle competenze, in grado di individuare il livello di governo più adeguato per acquisire una visione complessiva ed unitaria delle azioni di tutela da porre in essere (v. art. 5 del Trattato sull'Unione). La concorrenza di competenze implica la necessità di attivare procedimenti in grado di stabilire forme concrete di cooperazione e di coordinamento e di valutazione contestuale degli interessi ambientali (come indica l'art. 5 della direttiva 2008/01/CE, sulle emissioni industriali “*gli Stati membri adottano le misure necessarie per il pieno coordinamento delle procedure e delle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione quando sono coinvolti più autorità competenti o più gestori oppure è concessa più di un'autorizzazione, al fine di garantire un approccio integrato effettivo di tutte le autorità competenti per questa procedura*”): a tal fine si potranno citare, accanto alle forme di definizione coordinata ed unificata dei procedimenti (conferenze di servizi ed accordi di programma), anche le forme di semplificazione dirette ad individuare un'unica sede per lo svolgimento del procedimento (v. lo sportello unico) ed un'unica procedura per la valutazione dei vari profili di autorizzazione, attivabili con riferimento ad una determinata attività (autorizzazione integrata ambientale ed autorizzazione unica ambientale) (v. § 5).

g) *Informazione e partecipazione*. Sono il corollario, ed al tempo stesso il presupposto, di tutti gli altri principi in materia di procedimento il diritto all'informazione ambientale e il diritto all'accesso alle informazioni ambientali, che a loro volta costituiscono il presupposto del diritto di partecipazione e di corresponsabilità nella definizione delle politiche e degli interventi sull'ambiente (v. § 6).

h) *Le valutazioni ambientali*. Al principio di informazione ambientale ed al principio di partecipazione si ispirano (ed hanno, al tempo stesso, dato impulso) le procedure tipizzate di valutazione ambientale (la v.i.a., la v.a.s., la valutazione di incidenza), che costituiscono il nucleo forte (e per alcuni veri e propri principi fondamentali) dei procedimenti in materia ambientale, assumendo carattere paradigmatico ed una capacità espansiva, che è in grado di condizionare tutte le altre procedure, con delicati problemi di coordinamento tra le procedure di valutazione e le procedure autorizzatorie (v. § 7).

i) *Chi inquina paga e principio di economicità dell'ambiente*. La necessità di effettuare ogni decisione ed ogni azione in materia di tutela dell'ambiente nell'ambito di un procedimento decisionale, oggetto di adeguata istruttoria e di adeguata informazione, trasparenza e partecipazione, mediante il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, è confermato dalla recente tendenza a costruire procedimenti diretti alla riparazione del danno ambientale. Si possono citare sia le procedure di riparazione dei siti da bonificare sia la recente proceduralizzazione della definizione delle responsabilità per danno ambientale (v. § 8). Rientrano, infine,

nell'attuazione del principio di economicità dell'ambiente, ma definiscono anche nuove prospettive nell'elaborazione dei principi sull'azione amministrativa in campo ambientale, i procedimenti diretti a coinvolgere e promuovere — mediante i c.d. strumenti di mercato — l'azione dei privati nel perseguimento degli obiettivi di tutela dell'ambiente (procedure di certificazione, procedure di gestione ambientale, certificati verdi e commercio delle quote di emissione, bilanci ambientali) (v. § 9).

2. La discrezionalità e le valutazioni tecniche.

2.1. Precauzione e discrezionalità nelle decisioni ambientali. La necessità di raggiungere l'obiettivo del "livello elevato di tutela" e l'ampiezza dei principi diretti a garantire il risultato complessivo riassunto dal termine "ambiente" giustificano l'attribuzione all'amministrazione di poteri ampiamente discrezionali sia nelle decisioni di programmazione e pianificazione, sia nelle procedure di autorizzazione e nelle stesse procedure di valutazione ambientale, sia nelle valutazioni relative agli interventi di urgenza (DE PRETIS, *Discrezionalità*, 433 ss.; DE LEONARDIS, *Le trasformazioni*, 123 ss.).

Più che in altri settori, il procedimento assume un ruolo centrale per definire gli spazi ed i limiti della discrezionalità. La complessità degli interessi ambientali implica, infatti, la necessità di vagliare e descrivere tutti i presupposti di fatto, con una ricognizione completa delle implicazioni delle decisioni da adottare. Il procedimento diventa così la sede per definire il punto di equilibrio tra i vari interessi e le modalità con cui si svolge diventano decisive per la corretta individuazione di tale equilibrio.

La discrezionalità nell'applicazione dei principi di prevenzione e di precauzione, riguarda in particolare la valutazione dei rischi derivanti dalle azioni capaci di incidere sugli interessi ambientali: il procedimento permette di individuare il punto di equilibrio in ordine all'accettabilità ed alla gestione di tali rischi. Il metodo è quello indicato dal Trattato dell'Unione europea per la predisposizione della politica in materia ambientale (tener conto: dei dati scientifici e tecnici disponibili; delle condizioni dell'ambiente; dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione, dalla situazione dello sviluppo socio economico — v. art. 191, § 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione).

Di qui il carattere assorbente dell'istruttoria e della motivazione. La legittimità dei provvedimenti adottati a tutela dell'ambiente è, infatti, direttamente proporzionale alla completezza del quadro conoscitivo che è stato possibile valutare prima della loro adozione.

In questa fase del procedimento assume un particolare rilievo problematico l'interpretazione del principio di precauzione (GRAGNANI, *Il principio*; DE LEONARDIS, *Il principio*).

Il punto di riferimento è dato tuttora dalla comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2000, nella quale si definisce la strategia strutturata di gestione del rischio in cui consiste l'applicazione del principio di precauzione, indicando i criteri essenziali che, in ogni procedimento, occorre tenere presenti,

per fare applicazione del principio: le misure basate sulla precauzione — moratorie; inversione dell'onere della prova sulla insussistenza del rischio — devono essere: proporzionali rispetto al livello prescelto di protezione; non discriminatorie nella loro applicazione; coerenti con misure analoghe già disposte; basate su un esame di potenziali vantaggi ed oneri dell'azione ed oneri dell'inazione; soggette a revisione, alla luce dei nuovi dati scientifici; in grado, infine, di attribuire la responsabilità per la produzione delle prove scientifiche necessarie per una più completa valutazione del rischio (al principio di precauzione si richiamano con frequenza, in materia di rifiuti, sia la CGCE — v. a titolo di esempio il caso C-238/07, 22 dicembre 2008; v. anche in altri settori CGUE, I, 9 giugno 2016, nelle cause riunite C-78/16 e C-79, par. 47 ss.; Trib. UE, sez. VIII, 17 marzo 2016, in causa C-817/14, par. 51; 16, ripreso da Cass. pen., III, 9 aprile 2010, n. 13453; CGUE, IV, 19 gennaio 2017, in causa C-282/15, per la quale *“un'applicazione corretta del principio di precauzione presuppone, in primo luogo, l'individuazione delle conseguenze potenzialmente negative per la salute delle sostanze o degli alimenti interessati e, in secondo luogo, una valutazione complessiva del rischio per la salute basata sui dati scientifici disponibili più affidabili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale. Pertanto, ove risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura insufficiente, non concludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive, purché esse siano non discriminatorie e oggettive”*); sia la giurisprudenza amministrativa secondo la quale *“il c.d. principio di precauzione consente, ma non impone incondizionatamente all'Amministrazione di attivarsi in presenza di pericoli soltanto ipotizzati (e non ancora suffragati da evidenze scientifiche)”* (Cons. St., VI, 31 agosto 2016, n. 3767), in quanto occorre *“una seria e prudentiale valutazione, alla stregua dell'attuale stato delle conoscenze scientifiche disponibili, dell'attività che potrebbe ipoteticamente presentare dei rischi. Se, conseguentemente, è corretto svolgere tale valutazione alla stregua di parametri precauzionali anche particolarmente rigorosi (ossia facendo riferimento, nel dubbio, al c.d. criterio del “caso peggiore”), occorre però che ciò si risolva nella formulazione di un giudizio che, pur se nella sua umana provvisorietà e quand'anche destinato a non determinare con sufficiente certezza l'entità di un rischio, abbia nondimeno un'attendibilità scientificamente significativa”* — v. CGARS 3 settembre 2015, n. 581).

Ci si può domandare se il principio debba essere applicato direttamente solo dal legislatore o dall'amministrazione, oppure se, nel sindacato sull'esercizio dei poteri discrezionali dell'amministrazione, la giurisprudenza possa utilizzare direttamente il principio, per la valutazione di legittimità dei provvedimenti.

Nel senso dell'applicazione del principio di precauzione come criterio interpretativo, applicabile direttamente dal giudice, si trova affermato che la precauzione *“si caratterizza per tre aspetti fondamentali: a) il suo carattere di principio generale; b) l'impossibilità in sede di bilanciamento fra protezione della salute e libertà economica di consentire alle imprese di essere esonerate dall'adottare a loro spese le indispensabili misure di cautela; c) la validità del principio di precauzione come criterio interpretativo del sistema giuridico unitariamente considerato”* (TRGA, Trentino Alto Adige, Trento, 25 marzo 2010, n. 93), dal momento che *“governa l'azione dell'amministrazione al fine di prevenire*

i pregiudizi all'ambiente" (Cons. St., V, 12 maggio 2016, n. 1884; Tar Sicilia - Palermo, II, 28 giugno 2016, n. 1513).

Secondo questa impostazione, anche la mancata inclusione di un parametro nell'ambito delle tabelle indicanti le sostanze pericolose non esclude la possibilità di affermarne la pericolosità in applicazione del principio di precauzione (v. in questo senso, TAR Lazio, Roma, I, 31 maggio 2004, n. 5118, dove si afferma che la precauzione costituisce "*un criterio orientativo generale di larga massima che deve caratterizzare non soltanto le attività normative, ma prima ancora quelle amministrative*", facendo un espresso rinvio al richiamo all'applicazione dei principi dell'ordinamento comunitario di cui all'art. 1 della l. n. 241 del 1990; nello stesso senso, TAR Lombardia, Brescia, 9 ottobre 2009, n. 1738; Cons. St., V, 16 gennaio 2012, n. 124; TAR Emilia-Romagna, Parma, I, 10 febbraio 2015, n. 41).

A questo orientamento si contrappone la giurisprudenza secondo cui il principio di precauzione non giustifica l'integrazione e la fissazione diretta dei parametri e delle tabelle contenenti standard e limiti di emissione la cui fissazione è invece riservata alle norme di legge o di regolamento (Cons. St., VI, 8 settembre 2009, n. 5256; TAR Piemonte, II, 17 marzo 2007, n. 1297; TAR Veneto, III, 12 ottobre 2006, n. 2114; TAR Toscana, II, 15 maggio 2015, 787).

Si sta ormai esaurendo il contrasto giurisprudenziale che, in ordine al c.d. "inquinamento elettromagnetico", ha visto una parte dei giudici ritenere ammissibili limiti inferiori a quelli definiti dalla normativa statale, in diretta applicazione — caso per caso — del principio di precauzione (v. Cass., III, 27 luglio 2000, n. 3893; Trib. Como, 23 novembre 2005, n. 1490; App. Potenza, 13 novembre 2003, n. 195; Trib. Venezia, III civ., 19 febbraio 2008, n. 441) e il successivo orientamento della Corte costituzionale (a partire dalle sentenze n. 307 e 331 del 2003 — v. la sentenza n. 25 del 2009) e dei giudici amministrativi, che hanno ritenuto inammissibili limiti diversi da quelli indicati dai decreti ministeriali, adottati sulla base degli studi scientifici svolti a livello nazionale ed internazionale, in applicazione del principio di precauzione, così come definito dalla stessa l. n. 36 del 2001 (Cons. St., V, 8 marzo 2001, n. 1345; TAR Campania, Napoli, I, 3 maggio 2006, n. 3905; Trib. Roma, VI, 18 dicembre 2006, ord.; Trib. Monza, II, 9 aprile 2008, ord.; App. Napoli, III, 25 marzo 2005, n. 862) (COMPORITI).

Il principio di prevenzione e quello di precauzione giustificano provvedimenti diretti ad imporre oneri a carico dei privati, interpretando in modo rigoroso le previsioni in tema di tutela ambientale. In materia di bonifica e di gestione dei rifiuti, si può citare la giurisprudenza relativa alle misure di messa in sicurezza di emergenza o misure di prevenzione, applicate indipendentemente dall'accertamento della sussistenza di responsabilità in ordine alle contaminazioni in essere (v. TAR Puglia, Lecce, I, 7 febbraio 2008, n. 372; TAR Friuli Venezia Giulia, Trieste, I, 10 giugno 2010, n. 387; Cons. St., 14 aprile 2016, 1509; Tar Veneto, III, 23 gennaio 2017, n. 65; sul tema v. *infra*, § 8.2) ed in relazione all'esclusione dell'assimilabilità delle acque di falda emunte, alle acque di scarico industriale, stabilita dall'art. 243 del d.lg. n. 152 del 2006 (hanno ritenuto legittima l'imposizione dell'obbligo di munirsi comunque di autorizzazione per il trattamento dei rifiuti liquidi — TAR Sicilia, Palermo, I, 20 marzo 2009, n. 540; TAR Sardegna, II 21

aprile 2009, n. 549; TAR Toscana, II, 19 giugno 2010, n. 1523; in senso contrario: TAR Puglia, Lecce, I, 11 giugno 2007, n. 2247; TAR Friuli Venezia Giulia, I, 26 maggio 2008, n. 301; TAR Sicilia, Catania, I, 29 gennaio 2008, n. 207; Cons. St., VI, 8 settembre 2009, n. 5256). Il tema risulta in buona parte superato dalle modifiche apportate al citato art. 243 d.lg. n. 152 del 2006, dall'art. 41 del d.l. n. 69 del 2013 (c.d. "*decreto del fare*").

In conclusione la portata del principio di precauzione può "*riguardare la produzione normativa in materia ambientale o l'adozione di atti generali, ovvero, ancora, l'adozione di misure cautelari, ossia tutti i casi in cui l'ordinamento non preveda già parametri atti a proteggere l'ambiente dai danni poco conosciuti, anche solo potenziali*", con la conseguenza dell'inapplicabilità del principio "*laddove il livello di rischio connesso a determinate attività sia stato puntualmente definito dai decisori centrali sulla base delle attuali conoscenze scientifiche, attraverso la puntuale indicazione di limiti e di prove — test di cessione*", cui devono conformarsi le successive determinazioni delle autorità locali (v. TAR Piemonte, I, 3 maggio 2010, n. 2294).

2.2. Prevenzione e completezza dell'istruttoria.

2.2.1. *L'istruttoria a carico della p.A.* consegue al principio per cui il responsabile del procedimento (v. art. 6, comma 1, lettera *b*), l. n. 241 del 1990), anche nei procedimenti ambientali, ha l'obbligo di effettuare una completa valutazione dei presupposti per l'adozione dei provvedimenti. Si possono **citare**: gli obblighi dell'autorità competente, in collaborazione con l'autorità procedente, di svolgere attività tecnico-istruttorie nell'ambito delle procedure di valutazione ambientale strategica — art. 15, comma 1, d.lg. n. 152 del 2006 —, ovvero in tema di valutazione di impatto ambientale — art. 25, comma 2, d.lg. n. 152 del 2006; le acquisizioni istruttorie presso l'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente, in tema di rifiuti — art. 208, d.lg. n. 152 del 2006; le acquisizioni istruttorie nei procedimenti di bonifica — art. 242, comma 12, d.lg. n. 152/2006; gli incumbenti istruttori previsti in sede di conferenza di servizi — artt. 208, nonché 269 dello stesso d.lg. n. 152 del 2006; la particolare istruttoria che deve precedere l'ordinanza ministeriale che definisce il danno ambientale, art. 312 del d.lg. n. 152 del 2006.

È noto il particolare rigore della giurisprudenza nel valutare la completezza dell'istruttoria, quando i provvedimenti in materia ambientale incidono sulle iniziative economiche dei privati. Un esempio significativo è dato dagli orientamenti che esigono un'esauriente istruttoria: in ordine all'individuazione del responsabile delle contaminazioni o dell'abbandono di rifiuti (v. ad esempio Cons. St., VI, 5 ottobre 2016, 4099; Cons. St., VI, 10 settembre 2015, 4225; Cons. St., V, 19 marzo 2009, n. 1612 e V, 25 agosto 2008, n. 4061); in ordine all'individuazione delle metodologie per assicurare la messa in sicurezza di un sito contaminato (v. Cons. St., VI, 21 ottobre 2009, n. 6465, nonché TAR Toscana, II, 19 maggio 2010, n. 1525); in ordine alla esclusione di un progetto dall'assoggettamento a v.i.a. (v. TAR Toscana, II, 12 gennaio 2010, n. 17); in ordine agli oneri istruttori relativi alla perimetrazione di una Z.P.S. — zona di protezione speciale (v. TAR Calabria, Catanzaro, I, 27 gennaio 2010, n. 48).

Sul criterio dell'accertamento del profilo causale, in campo amministrativo ambientale, in termini analoghi a quelli codificati nel processo civile, viene richiamato il *leading case* di cui alla pronuncia della Cassazione civile, SU, 11 gennaio 2008, n. 581, del "più probabile che non" (che si differenzia dalla regola della prova oltre il ragionevole dubbio del processo penale) (v. TAR Piemonte, I, 12 settembre 2016, n. 1142 secondo cui "per affermare il legame causale non è necessario raggiungere un livello di probabilità (logica) prossimo ad uno (cioè la certezza), bensì è sufficiente dimostrare un grado di probabilità maggiore della metà (cioè del 50%)"; per una rigorosa dimostrazione degli elementi costitutivi della responsabilità, ed in particolare della condotta positiva o omissiva concretamente tenuta dal danneggiante, Trib. Venezia, III civ., 4 febbraio 2010, n. 304).

Si ritiene che gli oneri istruttori possono essere attenuati solo quando si tratti di ordinanze contingibili e urgenti (v. TAR Trentino Alto Adige, Trento, 12 marzo 2015, n. 85; TAR Trentino Alto Adige, Bolzano, 3 aprile 2008, n. 117; TAR Puglia, Bari, III, 27 marzo 2007, n. 820); si tratta comunque di un'ipotesi derogatoria che la giurisprudenza tende ad interpretare in senso restrittivo (v. Cons. St., V, 23 marzo 2016, 1189).

Anche nei giudizi sulle più complesse valutazioni ambientali assume un rilievo particolare l'orientamento, ormai consolidato, secondo cui, nelle ipotesi in cui l'attività discrezionale si manifesta attraverso apprezzamenti tecnici, il giudice amministrativo non si limita al mero controllo formale ed estrinseco dell'*iter* logico seguito dall'amministrazione, ma può e deve verificare direttamente l'attendibilità delle operazioni e valutazioni tecniche, sotto il profilo della loro correttezza quanto a criteri e a procedimenti applicativi "in quanto il presupposto essenziale di efficacia di un'azione dei pubblici poteri nel campo della tutela ambientale, ove sono predominanti i contenuti tecnico-scientifici, è che essa nasca da un'indagine del tutto « autonoma » dalle direttive politiche o amministrative: deve cioè trattarsi di un'indagine scientifica « libera » di ricercare e di indagare i presupposti, le caratteristiche ed i rimedi da adottare per contrastare efficacemente le situazioni di inquinamento, con la conseguenza che è necessario che vengano posti in essere tutti gli studi indispensabili a fornire all'organo amministrativo politico procedente la completa cognizione di causa, individuando cause ed effetti dei fenomeni scientifici sui quali devono essere assunte le determinazioni dell'autorità" (TAR Sicilia, Catania, I, 20 luglio 2007, n. 1254 e 11 settembre 2012, n. 2117; TAR Lombardia, Brescia, I, 29 agosto 2016, n. 1160; v. anche Cons. St., VI, 10 settembre 2009, n. 5455).

Di qui l'apertura della giurisdizione amministrativa all'uso del potere di disporre di consulenza tecnica. Giurisdizione che tende ad assumere, in materia di ambiente, natura oggettiva, indicando all'amministrazione, in termini positivi, l'*an* ed il *quomodo* dell'esercizio del potere (POLICE, *Il giudice amministrativo*, 315; v. peraltro Cons. St., VI, 19 giugno 2008, n. 3066, secondo cui il giudice, con l'ausilio del consulente, può riscontrare le ipotesi di illogicità manifesta, ma non può sostituire le proprie valutazioni di merito a quelle dell'amministrazione). Il codice del processo amministrativo (d.lg. n. 104 del 2010) attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie nelle materie di cui all'art. 133, lett.

o) (produzione di energia), p) (previdenze di emergenza e gestione del ciclo dei rifiuti), s) (ripristino e risarcimento del danno ambientale).

2.2.2. *Oneri istruttori a carico dei privati e contraddittorio* conseguono alla difficoltà di acquisire dati conoscitivi, particolarmente complessi per il contenuto essenzialmente tecnico e indispensabili per l'adozione dei provvedimenti in materia ambientale. Di qui la frequenza con cui il legislatore chiede che sia il privato a fornire all'amministrazione studi ed elementi di conoscenza per attivare e svolgere il procedimento. Ciò si verifica sia con riferimento alle istanze dirette a ottenere autorizzazioni o approvazioni di progetti che hanno impatto sull'ambiente (v. per tutti, gli studi ed i rapporti ambientali di cui agli artt. 13, 22 e 29-ter del d.lg. n. 152 del 2006, per v.a.s., v.i.a. e a.i.a.; nonché gli adempimenti del gestore degli impianti a rischio di incidente rilevante previsti dal d.lg. n. 105 del 2015), sia con riferimento agli obblighi di comunicazione che incombono a chi abbia causato o che sia in grado di controllare situazioni di emergenza o di pericolo per l'ambiente (v. l'esempio delle comunicazioni in materia di messa in sicurezza di emergenza e bonifica dei siti contaminati, nonché delle misure di prevenzione adottate per il danno ambientale — v. artt. 242 e 301 del d.lg. n. 152 del 2006; v. anche gli analoghi obblighi del gestore dell'impianto soggetto a rischio di incidente rilevante, d.lg. n. 105 del 2015).

La fase dell'iniziativa del procedimento e l'intera prima fase istruttoria possono essere affidati ai privati (v. ancora l'esempio delle iniziative a carico dei privati in materia di messa in sicurezza e di bonifica dei siti contaminati — in proposito C. cost. n. 247 del 2009 ha escluso, nell'esaminare quanto previsto dall'art. 242 del d.lg. n. 152 del 2006, che il soggetto inquinatore sia titolare di poteri discrezionali; ciò anche in relazione alla circostanza che il soggetto che ha cagionato l'inquinamento è sanzionato penalmente se non provvede alla bonifica in conformità alle prescrizioni dell'autorità competente).

In varie occasioni i giudici amministrativi hanno sottolineato la necessità del contraddittorio nel procedimento, in relazione agli accertamenti dai quali possono derivare rilevanti oneri a carico degli interessati. L'onere di effettuare accertamenti in contraddittorio con le parti interessate risponde ad evidenti ragioni di trasparenza e pubblicità ed all'interesse pubblico all'imparzialità dell'azione amministrativa, ma anche ad un carattere essenziale della materia ambientale: quello di basare ogni azione tenendo conto dei dati scientifici e tecnici disponibili (art. 191, § 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea: v. in proposito CGUE, 9 marzo 2010, nelle cause C-378/09 e C-379-380/09; nonché TAR Toscana, II, 3 marzo 2010, n. 594, che richiama altri precedenti giurisprudenziali). L'orientamento è presente anche nella giurisprudenza del Consiglio di Stato (v. ad esempio, VI, ord. 18 marzo 2008, n. 1492; VI, 21 ottobre 2009, n. 6455; la necessità dell'apporto partecipativo del privato è stato di recente affermato in relazione alla definizione degli interventi per il ripristino del danno ambientale da TAR Lazio, Roma, 21 marzo 2016, 3443; non mancano comunque decisioni nelle quali si afferma che la specificazione della misura ritenuta più idonea, che la ricorrente ritiene non giustificata e vessatoria, rientra nell'ambito della discrezio-

nalità tecnica e come tale, non censurabile, se non perché inattendibile in base alle attuali conoscenze — Cons. St., VI, 24 dicembre 2009, n. 8710).

I principi in materia di completezza dell'istruttoria e di contraddittorio nell'acquisizione dei dati tecnici trovano applicazione anche in materia di responsabilità per danno ambientale, dove si ammette la possibilità di superare le prove acquisite dall'amministrazione, ed in particolare di superare le presunzioni in ordine alla sussistenza del nesso di causalità tra l'azione svolta dal privato e le conseguenze negative sull'ambiente (v. CGUE, 9 marzo 2010, in causa C-378/09, che sottolinea il carattere di presunzioni semplici per le ipotesi di c.d. "responsabilità oggettiva" previste dalla direttiva n. 35/2004; da ultimo, v. CGUE 3 marzo 2015, in causa C-534/13).

2.3. La motivazione in materia ambientale (necessaria anche per gli atti a contenuto generale). Nei diversi settori della disciplina ambientale l'obbligo di motivazione si collega in particolare anche ai principi generali di economicità e trasparenza dell'azione amministrativa di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990 (v. TAR Puglia, Lecce, I, 11 giugno 2007 n. 2247; TAR Toscana, II, 3 febbraio 2015, 216). Infatti, la motivazione deve effettuare la completa ricognizione e la valutazione di sintesi su tutti i dati tecnici e conoscitivi raccolti nelle complesse ed intense fasi istruttorie che caratterizzano i procedimenti ambientali ("tutte le decisioni adottate dalle competenti autorità in materia ambientale devono essere assistite — in relazione alla pluralità ed alla rilevanza degli interessi in gioco — da un apparato motivazionale particolarmente rigoroso, che tenga conto di un'attività istruttoria parimenti ineccepibile" — TAR Friuli Venezia Giulia, 28 gennaio 2008, n. 90, confermata da ultimo da TAR Lazio, Roma, II bis, 16 marzo 2015, 4224); tale onere incombe anche al responsabile del procedimento, quando provvede a concludere, recependole, le attività istruttorie e le valutazioni effettuate in sede decisoria dalle conferenze di servizi (v. oltre par. 5.2). In base ad un orientamento giurisprudenziale, il provvedimento conclusivo deve farsi carico dei motivi per i quali si accoglie l'orientamento espresso nella conferenza di servizi e indicare con chiarezza quali siano le prescrizioni che costituiscono l'esito della stessa conferenza (cfr. TAR Puglia, Bari, I, 7 ottobre 2014, n. 1164; TAR Lombardia, Brescia, I, 4 dicembre 2007, n. 1278, confermata da Cons. St., VI, n. 6455 del 2009, cit.; TAR Sicilia, Catania, I, n. 1254/2007, cit.).

Peraltro l'orientamento non risulta condiviso dalla giurisprudenza che ammette l'adozione di provvedimenti conclusivi del procedimento che rinviano puramente e semplicemente ai contenuti tecnici e alle opzioni contenute nel verbale della conferenza di servizi (TAR Toscana, II, 19 maggio 2010, n. 1523; nonché lo stesso TAR Lombardia, Brescia, I, 9 ottobre 2009, n. 1738).

La motivazione dei provvedimenti ambientali è particolarmente necessaria in relazione alla circostanza che di regola il procedimento giunge a definire non tanto una soluzione univoca, nel complesso contemperamento degli interessi ambientali con gli altri interessi pubblici, ma ad una soluzione mediana, con provvedimenti "condizionati" alle prescrizioni o indicazioni che sono state individuate sul piano tecnico come quelle ottimali e comunque quelle in grado di individuare il corretto punto di equilibrio tra le opposte esigenze.

L'ampiezza dell'istruttoria e la necessità di dar conto delle valutazioni che sono state effettuate sugli interessi contrapposti rendono necessaria la motivazione o comunque l'esposizione dell'*iter* logico seguito non soltanto nei provvedimenti riferiti a posizioni di singoli ma anche nei provvedimenti ad efficacia generale quale quelli di pianificazione e di programmazione.

In altri termini, la deroga all'obbligo di motivazione indicata dall'art. 3 per gli atti ad efficacia generale non è di norma applicabile ai provvedimenti di programmazione e pianificazione in materia ambientale. Non si tratta solo di fare applicazione del principio secondo il quale sussiste l'obbligo di motivazione quando le previsioni di piano ledono direttamente la posizione dei privati (secondo lo schema adottato in giurisprudenza per le prescrizioni dei piani urbanistici — v., tra le molte, Cons. St., IV, 4 maggio 2010, n. 2545; Tar Piemonte, II, 10 gennaio 2017, n. 42, che evidenzia la necessità di specifica motivazione per le *“aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiono meritevoli di specifiche considerazioni”*; sul principio di affidamento, in relazione agli incentivi in materia di fonti energetiche rinnovabili, v. Corte cost., n. 16 del 2017).

Occorre però considerare che i piani ed i programmi ambientali sono legittimi solo se ed in quanto siano in grado di dare conto dell'indispensabile e non surrogabile processo dinamico di emersione, esame e temperamento degli interessi ambientali, al quale solo la motivazione è in grado di dare forma.

In particolare, i provvedimenti che conseguono a mutamenti nella definizione degli equilibri ambientali e delle azioni da svolgere, portando alla revoca o alla revisione dei precedenti, esigono un'adeguata motivazione: l'onere della prova spetta all'amministrazione che ha disposto l'autorizzazione soggetta a revisione. Quando si sia scelta una determinata tecnologia e/o modalità di intervento (e si sia dato seguito alle attività autorizzate che implicano l'enucleazione, con metodi tecnici, di obiettivi misurabili e riscontrabili, e coinvolgono comunque rilevantisimi interessi pubblici e sociali) le amministrazioni interessate possono mutare il proprio avviso soltanto in base ad una congrua ed approfondita motivazione ed all'esito di un'adeguata istruttoria che tenga conto di tutte le circostanze rilevanti del caso (v. Cons. St., VI, 21 ottobre 2009, n. 6455; Id., VI, 21 ottobre 2009, n. 6456; nel senso della illegittimità di ripensamenti immotivati sulle misure da adottare, v. anche Cons. St., V, 28 gennaio 2005, n. 3677; TAR Puglia, Lecce, I, 11 ottobre 2007, n. 3474; Id., 25 marzo 2009, n. 274; TAR Toscana, II, 14 ottobre 2009, n. 1540; TAR Sicilia, Catania, I, 11 settembre 2012, n. 2117; TAR Lombardia, Brescia, I, 29 agosto 2016, n. 1160).

In conclusione, nella scelta fra varie opzioni tecniche utilizzabili occorre valutare *“la misura in cui ciascuna opzione giova a ogni componente della riserva naturale o del servizio; la misura in cui ciascuna opzione tiene conto dei pertinenti aspetti sociali, economici e culturali di altri fattori specifici della località; il tempo necessario per l'efficace riparazione del danno ambientale; la misura in cui ciascuna opzione realizza la riparazione del sito colpito dal danno ambientale; il collegamento geografico al sito danneggiato”* (CGUE 9 marzo 2010, in causa C-378/08).

2.4. Le migliori tecnologie disponibili ed il principio di proporzionalità.

Per definire l'equilibrio tra gli interessi ambientali e gli interessi connessi con lo sviluppo delle attività economiche, in alcune ipotesi il legislatore stabilisce dei criteri che permettono di giungere ad una mediazione ragionevole, attivando un diretto rapporto tra le modalità tecniche con le quali far fronte ai rischi ed agli impatti sull'ambiente, e la definizione dei costi e dei tempi con i quali tali tecniche possono essere adottate.

Si fa riferimento, in particolare, alle norme che indicano il criterio delle "migliori tecniche disponibili" (v. la definizione dell'art. 5, comma 1, lettera *l-ter*, del d.lg. n. 152 del 2006). Mentre sull'individuazione di quali sono le "migliori" tecniche il criterio è pacificamente quello della efficacia rispetto all'ottenimento di un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso (v. la definizione dell'art. 5, comma 1, lettera *l-ter*, n. 3, cit.), è sul concetto di "disponibilità" che si pongono i problemi di interpretazione ed assumono rilievo i procedimenti in grado di definire le scelte sulla tecnica da adottare.

Le migliori tecniche disponibili (B.A.T. secondo l'acronimo inglese "*best available technologies*") tendono ad imporre il miglioramento continuo delle prestazioni degli impianti sotto il profilo della tutela dell'ambiente, ma al tempo stesso lo sviluppo tecnico deve essere rapportato con le compatibilità economiche. La graduazione nel tempo dell'acquisizione delle nuove tecniche è quindi direttamente proporzionale alla concreta possibilità di sopportare i costi che l'adeguamento degli impianti impone (saranno disponibili "le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente valide nell'ambito del pertinente comparto industriale, prendendo in considerazione i costi ed i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché il gestore possa avervi accesso a condizioni ragionevoli" (art. 5, comma 1, lettera *l-ter*, n. 2 cit.) (si tratta cioè delle B.A.T.N.E.E.C., secondo l'acronimo inglese di "*best available technology not entailing excessive cost*").

Assumono quindi un particolare rilievo le norme dirette a individuare le modalità di aggiornamento sulle migliori tecnologie disponibili e le linee guida per il continuo aggiornamento delle prestazioni ambientali degli impianti (l'art. 29-*bis* d.lg. n. 152 del 2006, rinvia alle informazioni pubblicate dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 16, § 2, della direttiva 96/61/CE, dell'art. 16, § 2, della direttiva 2008/01/CE e adesso anche dall'art. 13 della direttiva 2010/75/UE, o da organizzazioni internazionali: i cd. "*b.r.e.f.*", "*b.a.t.*", "*CBAT reference documents*", predisposti dall'European IBC Bureau, secondo un procedimento cui partecipano anche pubblico e soggetti interessati — il c.d. "processo di Siviglia" (v. artt. 13 e 75 della direttiva 2010/75/UE); sul rilievo dei documenti "*bref*", v. CGUE 22 gennaio 2009, in causa 473/07; nonché CGCE, ord. 15 gennaio 2004 in causa C-235/02).

Per un altro settore nel quale è prevista l'adozione delle migliori tecniche disponibili e la definizione dei criteri per la selezione e l'esecuzione degli interventi in materia ambientale si può richiamare l'allegato 3 della parte IV del titolo V del d.lg. n. 152, cui rinvia l'art. 242, comma 8, dello stesso decreto, per gli interventi

di bonifica, di ripristino ambientale, di messa in sicurezza operativa o permanente dei siti contaminati.

Si possono citare nel d.lg. n. 152 del 2006 anche gli articoli: 98 (risparmio idrico); 100, comma 2 (progettazione reti fognarie); 101, comma 2 (individuazione dei valori di emissione degli scarichi idrici da parte delle Regioni); 108, comma 3 (scarichi di sostanze pericolose, con riferimento ad impianti soggetti ad a.i.a.); 182, comma 3, in tema di smaltimento di rifiuti; 208, comma 12 (in tema di riesame dell'autorizzazione di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti); 270, in tema di convogliamento delle emissioni in atmosfera; 271, comma 3, sull'individuazione dei limiti di emissione in atmosfera da parte delle Regioni; 275, comma 7, in tema di emissione di composti organici volatili.

La Corte costituzionale, nel precedente — ancora attuale — di cui alla sentenza n. 127 del 1990 (riferito alla disciplina in materia di inquinamento atmosferico), ha stabilito che questo tipo di disposizioni vanno interpretate “nell'assoluto rispetto del principio fondamentale di cui all'art. 32 Cost. Conseguentemente il condizionamento al costo non eccessivo dell'uso della migliore tecnologia disponibile va riferito al raggiungimento di livelli inferiori a quelli compatibili con la tutela della salute umana: salvo che non si tratti di piani di risanamento di zone particolarmente inquinate, nel qual caso del costo della migliore tecnologia disponibile si terrà conto soltanto ai fini delle prescrizioni sui tempi e modi dell'adeguamento a livelli di emissione più rigorose”. In altri termini, il legislatore fissa un punto di equilibrio, che lascia spazi all'interpretazione in concreto, perché permette di verificare se i limiti di emissione raggiungibili con le migliori tecnologie costituiscono la soglia di tutela del diritto fondamentale alla salute ovvero se possano essere individuate come un punto di equilibrio di volta in volta raggiungibile e in qualche modo oggetto di bilanciamento per il miglioramento del livello di tutela dell'ambiente (sulla gradualità, in relazione all'individuazione del corretto bilanciamento e sulla necessità di un continuo aggiornamento nella individuazione delle migliori tecniche, v. anche C. cost. n. 53 del 1991 e n. 250 del 2009, ancora più recentemente, C. cost. n. 85 del 2013).

In questo senso, il tema dei procedimenti relativi alla definizione delle migliori tecniche disponibili si collega con l'applicazione dei principi di prevenzione e di precauzione che giustificano l'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica soltanto se ed in quanto siano basati su “indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni ed organismi di norma nazionali o sovranazionali, a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che a questi fini rivestono gli organi tecnico-scientifici (v. C. cost. n. 116 del 2006 che richiama C. cost. n. 282 del 2002).

Si tratta, in questi casi, di applicare i principi generali fissati anche dalla Corte di Giustizia in ordine alla proporzionalità ed alla gradualità degli interventi (in modo da determinare l'adozione di misure preventive, prima di giungere all'imposizioni di obblighi o di divieti). Occorre, in altri termini, applicare sia il principio dell'assenza di discriminazioni e di imparzialità (la Corte di Giustizia afferma, che il principio di parità di trattamento risulta violato quando situazioni analoghe vengono trattate in maniera differente o quando situazioni differenti vengono trattate

in maniera identica, a meno che un tale trattamento non sia obiettivamente giustificato — v. CGCE, 7 giugno 2007, in causa C-76/06, punto 40; CGUE, I, 26 gennaio 2017, in causa C-618/13, per la quale “*il principio di parità di trattamento costituisce un principio generale del diritto dell’Unione, sancito agli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e impone che situazioni paragonabili non siano trattate in maniera uguale, a meno che un simile trattamento non sia obiettivamente giustificato*) sia il principio di proporzionalità inteso come divieto di porre in capo agli amministrati, ai fini della realizzazione degli scopi della pubblica amministrazione, divieti e restrizioni non indispensabili per il pubblico interesse (v. CGUE, Grande Sez., 8 giugno 2010 in causa C-58/08; CGUE, II, 24 giugno 2010 in causa C-375/08; CGUE 9 giugno 2016, in cause riunite C-78/16 e C-79/16), sia il criterio dell’analisi costi-benefici, quale diretto corollario del principio di proporzionalità (v. in proposito, TAR Toscana, II, 18 dicembre 2009, n. 3973; TAR Puglia, Lecce, I, 11 giugno 2007, n. 2047; Cons. St., VI, 11 aprile 2006, n. 2001; Cons. St., VI, 21 giugno 2013, n. 3390).

I criteri cui si devono ispirare i procedimenti diretti a definire le migliori tecnologie disponibili dovrebbero essere ancor più elaborati e chiariti con riferimento alla stessa formazione delle norme tecniche, che hanno — come è noto — un valore pregnante nella disciplina della tutela ambientale e la cui dipendenza da cognizioni scientifiche

spesso controverse e soprattutto precarie, in relazione alla rapida obsolescenza dei dati su cui si fondano, rende ancor più indispensabile superare i normali procedimenti di produzione delle norme giuridiche ed attivare modalità di scelta delle regole accompagnate da idonee garanzie (come quelle che potrebbero derivare da un’istruttoria rigorosa, articolata ed affidata ad organi di comprovata competenza — in posizione di indipendenza — in grado di rielaborare i risultati di un dibattito svolto con criteri di trasparenza in seno alla più ampia comunità scientifica ed al quale abbiano potuto partecipare gli operatori del settore e le associazioni e formazioni della società civile) (v. in dottrina, GRECO, *Crisi del diritto*, 10 ss.; SALMONI; GRASSI S.-CECCHETTI, *Governo dell’ambiente*; PREDIERI, *Le norme tecniche*).

2.5. Non surrogabilità dei pareri e delle valutazioni tecniche degli organi preposti alla tutela dell’ambiente. La pregnanza degli aspetti tecnici nella definizione delle misure di tutela dell’ambiente giustifica l’affermazione del principio di non surrogabilità dei pareri e delle valutazioni tecniche degli organi preposti alla tutela dell’ambiente nell’ambito del procedimento amministrativo.

L’art. 16, comma 3, l. n. 241 del 1990, esclude infatti che l’amministrazione richiedente l’attività consultiva possa procedere indipendentemente dall’espressione del parere che viene rilasciato da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale della salute dei cittadini. Analogamente, l’art. 17, comma 2, esclude che il responsabile del procedimento possa chiedere ad altri organi dell’amministrazione pubblica o ad enti pubblici, dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollente, ovvero agli istituti universitari, le valutazioni tecniche che debbono essere prodotte da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.

In pratica, si afferma una “riserva di valutazione tecnica” affidata alle amministrazioni preposte alla tutela dell’ambiente, in applicazione di un principio di prevalenza delle esigenze di un’adeguata istruttoria in relazione agli interessi ambientali, rispetto alle esigenze di semplificazione e di tempestività delle decisioni (sulla infungibilità delle valutazioni tecniche, e nel senso che non sia possibile all’organo politico di effettuare tali valutazioni, v. TAR Piemonte, II, 16 gennaio 2006, n. 89; sulla possibilità, peraltro, che l’amministrazione possa dettare prescrizioni idonee a riverberarsi sul contenuto tecnico dell’attività progettuale dei privati, v. TAR Puglia, Lecce, I, 11 giugno 2007, n. 2247) (VIDETTA).

L’obbligo di acquisire comunque e di non poter surrogare le valutazioni tecniche ed i pareri espressi dalle amministrazioni preposte alla tutela ambientale implica, peraltro, una interruzione del procedimento, determinata dalle attività endoprocedimentali, che non risulta in alcun modo superabile dal cittadino (TAR, Calabria, Reggio Calabria, I, 28 gennaio 2010, n. 46). Si tratta di un blocco del procedimento oltre i termini che debbono essere garantiti per la sua conclusione (in base al principio di cui all’art. 2 della legge n. 241 del 1990) che la giurisprudenza tende a superare mediante l’affermazione dell’autonoma impugnabilità — ai sensi dell’art. 21-*bis* della l. n. 1034 del 1971 — dell’inadempimento all’obbligo di esprimere la valutazione tecnica o il parere, nonostante che esso si configuri come atto endoprocedimentale (TAR Calabria, Catanzaro, II, 14 gennaio 2009 n. 10; TAR Campania Napoli, III, 5 giugno 2008, n. 5250; TAR Toscana, III, 6 febbraio 2008, n. 122; Cons. St., VI, 9 giugno 2005, n. 3043).

Allo stesso principio si ispirava la previgente disposizione dell’art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990, che escludeva la surrogabilità, nella conferenza di servizi, del rilascio dei nullaosta o dei pareri obbligatori delle autorità preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute e della pubblica incolumità (con un allargamento rispetto agli artt. 16 e 17 cit. delle ipotesi di riserva della valutazione tecnica), (sull’illegittimità del rilascio da parte dell’Autorità preposta alla tutela dell’ambiente di un parere postumo — avvenuto cioè dopo l’assunzione della determinazione conclusiva dei lavori della conferenza di servizi, v. TAR Lazio, Latina, I, 18 aprile 2014, 319).

Nella nuova formulazione della disciplina della conferenza dei servizi (v. art. 14-*ter*, *quater*, *quinquies*, l. n. 241/1990 come modificati dal d.lg. n. 127/2016) si ammette la possibilità di superare la posizione espressa dalle amministrazioni preposte alla tutela di interessi “sensibili” da parte dell’Amministrazione procedente (sulla base di un giudizio discrezionale di prevalenza). In questa ipotesi, si consente comunque a tali amministrazioni (e soltanto ad esse) di proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri per contestare la determinazione motivata di conclusione della conferenza (i cui effetti rimangono sospesi fino alla definizione dell’iter procedimentale previsto dal comma *quinques* dell’art. 14 cit. per il superamento del dissenso c.d. “qualificato”).

Si può porre il problema di quali siano i criteri con i quali individuare le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e la salute.

Deve trattarsi di organi tecnici o comunque di settori dell’amministrazione di livello burocratico e non degli organi politici e rappresentativi preposti ad effet-

tuare le scelte di indirizzo o comunque discrezionali (TAR Puglia, Lecce, I, 7 febbraio 2008, n. 372 ha escluso che il parere dell'amministrazione comunale possa essere qualificato come quello di un organo consultivo delle PP.AA., non potendosi ritenere, in relazione ad un'ordinanza in materia di inquinamento di acque marine, che il Comune fosse intervenuto nel procedimento quale amministrazione preposta alla tutela ambientale, essendo invece intervenuto nella diversa veste di ente esponenziale degli interessi localizzabili nel territorio; analogamente, v. TAR Puglia, Bari, II, 26 novembre 2004, n. 5499, con riferimento ad un Consorzio ASI).

Il rigore nell'applicazione del principio di non surrogabilità delle valutazioni tecniche affidate agli organi preposti alla tutela ambientale presenta degli aspetti di rigidità che una parte della dottrina ha criticato, ma indubbiamente corrisponde ad una esigenza di valutazioni autonome e trasparenti sui dati essenziali per definire gli interessi alla tutela dell'ambiente. Le esigenze di semplificazione e di tempestività della conclusione dei procedimenti debbono essere necessariamente temperate con la corretta ed uniforme valutazione dei dati scientifici e tecnici. È probabilmente da auspicare un potenziamento degli organi tecnici delle varie amministrazioni ed una razionalizzazione delle banche dati e delle acquisizioni tecniche che sono indispensabili. Occorre superare la tendenza ad attivare di volta in volta nuovi enti o autorità amministrative, in relazione alle funzioni specifiche che ogni problema ambientale può presentare — enti parco, autorità di bacino, autorità d'ambito — potenziando gli organi tecnici centrali e regionali, nell'ambito del sistema delle agenzie ambientali, il cui finanziamento ed il cui ruolo è ancora troppo ridotto rispetto alla necessità di avere centri di ricerca e di valutazione tecnica efficienti ed autorevoli (RENNA, *Semplificazione*, 147-149).

Attualmente un rilievo centrale come organo tecnico è assunto dall'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale — d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 28, convertito in l. n. 133 del 2008) che ha assorbito le funzioni già assegnate all'APAT (Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, art. 38, d.lg. n. 300 del 30 luglio 1999) e ancor prima all'ANPA (d.l. n. 496 del 4 dicembre 1993, convertito in l. n. 61 del 1994) ed all'INFS (Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica, l. n. 157 dell'11 febbraio 1992) ed all'ICRAM (Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica Applicata al Mare, art. 1-bis, l. n. 61 del 1994). Il sistema delle Agenzie per la protezione dell'ambiente (nazionale e regionali) è stato introdotto dalla citata l. n. 61 del 1994 (a cui sono seguite le leggi regionali di istituzione delle singole Agenzie). Con la l. 28 giugno 2016, n. 132 (che è entrata pienamente in vigore soltanto il 14 gennaio 2017), si è intervenuti sull'assetto organizzativo dell'ISPRA e delle Agenzie regionali inserendole in unico sistema nazionale, strutturato secondo un modello a rete, al fine di garantire l'omogeneità ed l'efficacia nell'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche per la sostenibilità dello sviluppo (la normativa interviene anche sulle funzioni degli organi tecnici). L'indispensabilità di una espressa valutazione tecnica da parte degli organi preposti alla tutela dell'ambiente si collega con l'impossibilità (secondo alcuni) di applicare l'art. 21-*octies* sull'annullabilità del provvedimento che non avrebbe potuto essere

diverso da quello adottato: infatti, l'adozione del provvedimento in materia ambientale, in rari casi assume la natura di mero accertamento di fatti sul piano tecnico; è sempre presente una scelta tra più opzioni in relazione alle misure ed agli interventi da realizzare (cfr. Cons. St., V, 25 agosto 2008, n. 4061; TAR Toscana, II, 18 febbraio 2010, n. 426, e Id. 3 marzo 2010, n. 594).

2.6. Valutazioni tecniche e valutazioni politiche. In realtà la necessità dell'acquisizione delle valutazioni tecniche degli organi preposti alla tutela ambientale costituisce il fulcro di ogni procedimento, perché in tutte le decisioni occorre attuare il principio di integrazione, che esige la considerazione degli interessi ambientali prima di adottare qualsiasi provvedimento. Il principio di integrazione, in quanto strettamente collegato alla prospettiva dello sviluppo sostenibile, implica il diritto-dovere delle amministrazioni di scegliere tra le diverse opzioni possibili (ivi comprese quelle tecniche) ed effettuare la sintesi per definire con quali misure o prescrizioni stabilire l'equilibrio tra gli interessi ambientali e le esigenze dello sviluppo cui sono collegati gli altri interessi pubblici.

Sono molte le ipotesi in cui il legislatore affida all'organo politico la decisione finale sul possibile contrasto tra le valutazioni degli organi preposti alla tutela dell'ambiente e gli organi responsabili dei progetti e dei programmi che incidono sulle risorse ambientali.

L'esempio più rilevante è in materia di valutazione di impatto ambientale (l'art. 26, comma 2, del d.lg. n. 152 del 2006, che prevede l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Consiglio dei Ministri quando vi sia ritardo da parte dell'Autorità competente a concludere il procedimento di valutazione d'impatto ambientale). Si possono citare anche: i poteri sostitutivi che può esercitare il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Consiglio dei Ministri in tema di piani di bacino e di tutela delle acque e del suolo (art. 66, comma 4, art. 67, comma 2, e art. 75, comma 2, del d.lg. n. 152 del 2006); gli interventi sostitutivi del Ministro dell'Ambiente in materia di controllo degli scarichi e di opere per il trasferimento di acqua (artt. 132 e 158, comma 2, d.lg. n. 152 del 2006). In relazione al potere sostitutivo di cui all'art. 208, comma 10, d.lg. n. 152 del 2006, C. cost. n. 249 del 2009 ha escluso la censura di violazione delle competenze regionali, in quanto l'operatività dei poteri sostitutivi statali non esclude l'esercizio di poteri sostitutivi delle Regioni inerenti alle proprie competenze, in ordine all'espletamento delle singole fasi del procedimento istruttorio dell'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

Procedimenti diretti a effettuare la sintesi tra le opzioni tecniche e quelle amministrative e politiche sono espressi dal modello delle conferenze di servizi e degli accordi di programma (su cui v. *infra*, § 5.2).

Sul rapporto tra le valutazioni tecniche e le valutazioni politiche si possono segnalare i chiarimenti della Corte dei conti (sez. centrale di controllo, 22 giugno 2010, n. 13) ed i dubbi sollevati sulla competenza dei dirigenti anziché del Ministro nel concludere i procedimenti in conferenza di servizi relativi alle bonifiche dei siti di interesse nazionale (peraltro superati da TAR Lombardia, Brescia, I, 9 ottobre 2009, n. 1738; TAR Toscana, II, 19 maggio 2010, n. 1523; nonché implicitamente da Cons. St., VI, 21 ottobre 2009, n. 6455).

La necessità di trovare una sintesi tra i diversi e contrapposti interessi giustifica la previsione di procedure nelle quali il provvedimento finale — che tiene conto sia degli aspetti tecnici sia delle opzioni politiche — assorbe ogni altra autorizzazione, parere, nulla osta etc.

Si tratta di una semplificazione non solo procedurale, ma anche sostanziale, perché costringe a inserire le valutazioni tecniche nel contesto più ampio in cui si definiscono le scelte di merito sulla opportunità, la ragionevolezza e la correttezza di determinati progetti o iniziative.

Si può citare ancora una volta come modello emblematico il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale, che ai sensi dell'art. 26, comma 4, d.lg. n. 152 del 2006, sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o intervento. Previsioni analoghe sono contenute nell'art. 242, comma 7, 252, comma 6 e 252-bis del d.lg. n. 152 del 2006 in sede di approvazione dei progetti di bonifica.

3. Le autorizzazioni ambientali.

3.1. Necessità di autorizzazione espressa. L'espandersi della tutela dell'ambiente come "clausola generale" in grado di legittimare la riserva all'amministrazione della valutazione degli interessi ambientali, si manifesta nel principio di infungibilità, non solo dei pareri e delle valutazioni tecniche, ma anche dei provvedimenti di autorizzazione che non possono assumere di norma la forma del silenzio-assenso.

Sia nelle previsioni esplicite degli artt. 19, comma 1, e 20, comma 4, della l. n. 241 del 1990, sia nelle varie discipline settoriali (v. ad esempio l'art. 146, comma 9, del d.lg. n. 42 del 2004 — c.d. "codice dei beni culturali e del paesaggio" —, che ribadisce, anche per le autorizzazioni paesaggistiche, il principio degli artt. 19, comma 1, e 20, comma 4, cit.), la valutazione della conformità dell'attività del privato che incide sull'ambiente rispetto agli interessi pubblici connessi all'equilibrio ecologico deve essere oggetto di una puntuale ed espressa valutazione da parte degli organi dell'amministrazione (sugli articoli 19 e 20, anche in relazione ai procedimenti ambientali, VESPERINI, *La denuncia*; CANGELOSI, 198; RENNA, *Semplificazione*, 64).

Occorre precisare che l'art. 19, nella versione modificata dal comma 3 dell'art. 9 della legge n. 69 del 2009, prevedeva l'esclusione della possibilità di sostituire le autorizzazioni con dichiarazioni di inizio di attività (anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste) quando si tratti di atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonché di atti imposti dalla normativa comunitaria (vengono esclusi gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze). Secondo l'attuale formulazione della disposizione, invece, la segnalazione certificata di inizio di attività (s.c.i.a.) può

essere inoltrata anche senza la previa acquisizione delle autorizzazioni delle autorità preposte alla tutela dell'ambiente, salvo che si tratti di casi in cui "sussistono vincoli ambientali, paesaggistici o culturali" (la norma, peraltro, prevede che la s.c.i.a. debba tener conto degli "atti imposti dalla normativa comunitaria", e quindi, di regola, atti infungibili). È previsto un potere di verifica sulla coerenza dell'attività con le esigenze di tutela ambientale anche se il legislatore ha ritenuto opportuno rinnegare in parte la sua originaria configurazione in termini "rafforzati": una situazione di pericolo per gli interessi ambientali non legittima più l'amministrazione a disporre la sospensione dell'attività intrapresa anche nel caso in cui sia decorso il termine per accertare la carenza dei presupposti (decorso tale termine infatti sarà possibile soltanto utilizzare la via del procedimento per l'annullamento d'ufficio ai sensi dell'art. 21-*nomies*).

Il principio generale del silenzio-assenso, stabilito dall'art. 20, comma 4 non si applica agli atti ed ai procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela del rischio idrogeologico (nonché — ma con una ampiezza minore di quella di cui all'art. 19 — nei settori della difesa nazionale, della pubblica sicurezza, dell'immigrazione, dell'asilo, della cittadinanza, della salute e della pubblica incolumità). Anche nell'art. 20 si esclude l'ipotesi del silenzio-assenso nei casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali o nei casi per i quali il silenzio dell'amministrazione viene qualificato come rigetto dell'istanza. Si prevede anche la possibilità che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i ministri competenti, siano individuati ulteriori atti e procedimenti per i quali è esclusa l'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso.

La deroga al principio generale di applicazione del silenzio-assenso e di segnalazione certificata di inizio di attività, per gli atti ed i procedimenti affidati alle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, si giustifica con la particolare complessità e l'ampia discrezionalità delle valutazioni, anche tecniche, che tali amministrazioni devono svolgere.

La necessità di una valutazione espressa degli interessi coinvolti risulta confermata anche dal principio secondo cui il silenzio-assenso può essere superato dalla decisione di attivare, nei trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, una conferenza di servizi in grado di valutare gli altri interessi pubblici coinvolti e le situazioni giuridiche soggettive dei controinteressati (v. art. 20, comma 2).

Il principio della non applicabilità del silenzio-assenso corrisponde all'impostazione data dalla Corte di Giustizia in ordine alla necessità dell'adozione di provvedimenti formali in materia ambientale. La Corte non ha soltanto ribadito la necessità di rispettare le puntuali previsioni contenute in alcune direttive europee; ha anche chiarito la *ratio* di tali previsioni, nel passaggio in cui stabilisce che "*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 ed obblighi in capo ai singoli. Ne consegue che un'autorizzazione tacita non può considerarsi 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" (CGCE, 28 febbraio 1991, in causa 360/87 — v. anche le sentenze CGCE 19 settembre 2000 in causa C 287/98 e del 14 giugno 2001 in causa C 230/00; VESPERINI G., *Celerità*, 909).

L'esclusione del ricorso all'istituto del silenzio-assenso è quindi la diretta conseguenza della natura conformativa che deve assumere il provvedimento autorizzatorio in materia ambientale (stabilendo un determinato assetto ed equilibrio nella disciplina delle modalità operative con cui debbono essere svolte le attività in grado di incidere sugli interessi ambientali), e della necessità che siano espressamente indicate e precisate le condizioni per l'effettuazione sia delle indagini preliminari che delle indagini successive e dei controlli che l'attività autorizzata presuppone ed esige che vengano effettuati (cfr. in particolare, C. cost. n. 307 del 1992, n. 302 del 1988, n. 437 del 1992, n. 194 del 1993, n. 26 del 1996 e n. 62 del 2008).

Una simile *ratio* rende possibile individuare singole ipotesi nelle quali, anche in materia ambientale, siano ammissibili forme di silenzio-assenso (come è stato precisato, la disciplina di cui al comma 4 dell'art. 20 della legge n. 241 del 1990 impedisce l'applicazione generalizzata del silenzio-assenso alle materie espressamente individuate; *tuttavia, le ipotesi di esclusione riguardano non già l'impossibilità in assoluto di prevedere speciali casi di silenzio-assenso nelle materie contemplate dalla citata disposizione, quanto piuttosto l'impossibilità in tali casi di applicare automaticamente l'istituto del silenzio-assenso* — Cons. St., VI, 29 dicembre 2008, n. 6591).

3.2. Eccezioni al principio di infungibilità delle autorizzazioni e ipotesi di semplificazione.

3.2.1. *L'articolazione delle autorizzazioni ambientali e le ipotesi di rinnovo tacito* permettono di sottolineare che in alcune ipotesi l'esplicita e puntuale valutazione degli interessi ambientali può essere sostanzialmente superata. Proprio nell'ambito del diritto dell'ambiente, l'articolazione plurale delle forme autorizzatorie si arricchisce di particolari ipotesi come le autorizzazioni promiscue (con la possibilità che si adotti l'autorizzazione con un unico atto, peraltro a contenuto plurimo, in quanto ciascuna autorizzazione resta necessariamente autonoma — ciò si verifica nella prassi, ad esempio, per le autorizzazioni agli scarichi e per le autorizzazioni relative alla gestione dei rifiuti) e come le autorizzazioni generali (adottate, ad esempio, in materia di inquinamento atmosferico, quando gli impianti da sottoporre ad autorizzazione sono particolarmente numerosi e di dimensioni ridotte, ovvero sono caratterizzati da ridotte capacità di inquinamento, art. 272, d.lg. n. 152/2006).

Vi sono ipotesi equiparabili al silenzio-assenso nelle stesse previsioni comunitarie, quando si dà la possibilità di una proroga tacita delle autorizzazioni, se il rinnovo è stato chiesto entro i termini prescritti, ma l'amministrazione non ha provveduto entro la scadenza. In materia di scarichi si può citare la previsione dell'art. 124, comma 8, d.lg. n. 152/2006, che prevede la possibilità di mantenere provvisoriamente in funzione lo scarico, nel rispetto delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione scaduta, fino all'adozione del nuovo provvedimento (il rinnovo deve comunque essere concesso in modo espresso, entro e non oltre i sei mesi dalla data di scadenza, quando lo scarico contenga le sostanze pericolose di cui all'art. 108).

Nello stesso ambito, il decreto legislativo consente alle Regioni di ammettere forme di rinnovo tacito delle autorizzazioni per specifiche tipologie di scarichi di acque reflue domestiche (art. 124, comma 8, d.lg. n. 152/2006). Anche lo scarico di acque reflue domestiche in rete fognaria non necessita di autorizzazione, purché effettuato nell'osservanza dei regolamenti fissati dal gestore del servizio idrico integrato ed approvati dall'Autorità d'ambito (art. 107, comma 2, e art. 124, comma 3, d.lg. n. 152 del 2006 — v. anche l'ipotesi di cui all'art. 110, comma 3). Analoghe previsioni si possono citare in materia di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero di rifiuti (l'art. 208, comma 12, d.lg. n. 152 del 2006 prevede la prosecuzione dell'attività dopo la scadenza del termine di validità dell'autorizzazione). Lo stesso principio si trova applicato in materia di autorizzazioni alle emissioni in atmosfera (art. 269, comma 7, d.lg. n. 152 del 2006).

È da notare come queste forme di tacito rinnovo delle autorizzazioni siano subordinate alla richiesta di rinnovo prima della scadenza (per gli scarichi e le emissioni atmosferiche, un anno prima) e assumano carattere provvisorio, fino a quando l'amministrazione non adotti il provvedimento espresso, capace di regolare le condizioni e le modalità di svolgimento dell'attività autorizzata. In altri termini, in relazione al silenzio-assenso sul rinnovo, non è necessario un esercizio dei poteri di autotutela (previsto espressamente dal comma 3 dell'art. 20 l. n. 241 del 1990), in quanto l'amministrazione potrà — anzi dovrà — riesaminare i presupposti e le condizioni per l'autorizzazione senza dover motivare in ordine all'eventuale annullamento del rinnovo formatosi con il silenzio prestato dall'amministrazione.

3.2.2. *Ipotesi di silenzio-assenso in materia ambientale* sono state ammesse in linea di principio anche dalla Corte costituzionale, secondo cui al legislatore non è preclusa la qualificazione in termini di silenzio-assenso del decorso del tempo entro il quale l'amministrazione competente deve concludere il procedimento ed adottare il provvedimento (C. cost. n. 404 del 1997; n. 262 del 1997 e n. 169 del 1994).

Si tratta di una scelta politico-legislativa, suggerita dal principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., che esige tempestività ed efficienza nell'azione amministrativa, purché siano esattamente individuati l'unità organizzativa del soggetto responsabile dell'istruttoria e gli adempimenti finali, in modo che si possa accertare la consapevolezza della scelta di non esercitare il potere di intervento (repressivo o impeditivo) dell'amministrazione.

La Corte costituzionale ha invece considerato illegittime le ipotesi di silenzio-assenso previste in alcune leggi regionali, con riferimento a procedimenti complessi, caratterizzati da un elevato tasso di discrezionalità e dall'inclusione di specifiche valutazioni in materia ambientale (C. cost. n. 26 del 1996; n. 194 del 1993; n. 437 del 1992; n. 302 del 1988; n. 315 del 2009).

Proprio nella prospettiva di semplificare e velocizzare l'azione amministrativa, l'art. 17-*bis* della legge n. 124/2015 (c.d. "Riforma Madia") ha esteso l'ambito di applicazione del regime del silenzio assenso — prima relativo soltanto ai rapporti tra privato e P.A. — ai procedimenti in cui sono parte pubbliche amministrazioni anche quando esse siano preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, dei beni

culturali o della salute. Il tentativo di contrarre i tempi per la conclusione dei procedimenti, che soprattutto in materia ambientale si prolungano per l'inerzia delle autorità preposte a esercitare il potere di valutazione e controllo, conduce però di fatto a una "normalizzazione" degli interessi sensibili sul piano delle garanzie procedurali per assicurare una tutela rinforzata.

Con la nuova normativa infatti l'unico elemento differenziale che rimane rispetto agli altri interessi è il periodo di tempo più lungo per la formazione del silenzio assenso (novanta giorni invece di trenta). La norma, per quanto funzionale alla risoluzione di quelle distorsioni — ritardo o omessa partecipazione — che hanno effetti defatiganti sull'attività procedimentale, pone problemi di compatibilità con i principi sulla necessità di autorizzazione espressa elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (che restringe le ipotesi di silenzio assenso in materia ambientale ai procedimenti caratterizzati da bassa discrezionalità). Infatti, l'art. 17-*bis* pare trovare applicazione a qualsiasi tipo di procedimento. Si pone anche un problema di coerenza interna al sistema della legge n. 241 del 1990, perché la disciplina del silenzio-assenso tra amministrazioni appare priva di adeguato coordinamento, da un lato, con l'art. 20 che disciplina il caso all'inerzia dell'amministrazione rispetto a un istanza del privato (soltanto in questa ipotesi infatti il funzionamento del meccanismo semplificato di formazione dell'assenso trova un limite nella presenza di interessi ambientali) (DE LEONARDIS, 2 ss.; SANDULLI M.A.) e, dall'altro, con le disposizioni sulle modalità di partecipazione alla conferenza di servizi (coordinamento che sarebbe stato quanto mai opportuno considerato che le ipotesi in cui opera il silenzio assenso di cui all'art. 17-*bis* finiscono per sovrapporsi con quelle in cui il legislatore prevede come obbligatorio l'utilizzo del modulo della conferenza). È problematico anche, infine, l'ambito oggettivo di applicazione (manca infatti una chiara precisazione in ordine alla possibilità o meno che il silenzio riguardi anche i pareri).

È significativo che la decisione del Consiglio di Stato sopra citata (VI, n. 6591 del 2008) sia riferita ad una ipotesi di silenzio-assenso che ha dato luogo a perplessità sia nella giurisprudenza che nella dottrina: si tratta dell'art. 13 della l. 6 dicembre 1991, n. 394, che prevede il silenzio-assenso sulle richieste di nullaosta per interventi all'interno dei parchi naturali (PARISIO; BOSCOLO-CARBONE-LO MEO-DI DIO).

Secondo il Consiglio di Stato, previsioni di silenzio-assenso di questa natura si giustificano in quanto il provvedimento autorizzatorio è caratterizzato da un tasso di discrezionalità non elevato ed è destinato ad inserirsi in un procedimento in cui la valutazione degli interessi ambientali è stata effettuata in modo espresso, con riferimento alla stessa fattispecie cui si riferisce il nullaosta tacito previsto dalla norma legislativa.

La posizione assunta dal citata decisione del Consiglio di Stato si è posta in contrasto con quella prevalente dei giudici amministrativi di primo grado che, al contrario, avevano ritenuto che l'art. 20, con le deroghe di cui al quarto comma della l. n. 241 del 1990 avesse abrogato, in quanto incompatibile, l'ipotesi del silenzio-assenso nel rilascio del nullaosta di cui all'art. 13 della l. n. 394 del 1991 (TAR Campania, Salerno, II, 25 giugno 2009, n. 3322; TAR Abruzzo, Pescara, I, 3 giugno 2008, n. 539; TAR Veneto, II, 18 dicembre 2006, n. 4094; TAR Lazio,

Roma, II *bis*, 13 dicembre 2007, n. 13241; TAR Puglia, III, 7 gennaio 2009, n. 1; TAR Lazio, Latina, 3 marzo 2010, n. 203: tutte decisioni nelle quali si sottolineava che la nuova disciplina del silenzio-assenso costituisce regola generale incompatibile con le eccezioni dettate dalle norme legislative anteriori. La posizione del Consiglio di Stato è stata invece condivisa da TAR Puglia, Bari, 14 gennaio 2010, n. 53 e da TAR Lazio, Roma, II *bis*, 16 marzo 2009, n. 2690 (quest'ultima riferita ad un'altra ipotesi anomala di silenzio-assenso, quella di cui all'art. 87, comma 9, del d.lg. 1 agosto 2003, n. 259 — c.d. “codice delle comunicazioni elettroniche” — in cui si prevede che le istanze di autorizzazione e le denunce di inizio di attività per la realizzazione e la modifica di infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici si intendono accolte se nei novanta giorni dalla presentazione del progetto e della relativa domanda non sia stato comunicato un provvedimento di diniego. Peraltro il procedimento per queste autorizzazioni prevede che, ove vi sia un dissenso (espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, alla tutela della salute o alla tutela del patrimonio storico-artistico), si debba convocare una conferenza di servizi (se in tale sede vi sia il dissenso dell'autorità preposta alla tutela ambientale, l'eventuale decisione difforme può essere adottata dal Consiglio dei Ministri). Questa stessa giurisprudenza (condivisa da TAR Campania, Napoli, VII, 21 maggio 2009 n. 2838 nonché 4 aprile 2008 n. 1890 e da TAR Puglia, Lecce, II, 17 marzo 2007 n. 1061) sottolinea che la formazione del silenzio-assenso non può far venire meno il potere-dovere dell'amministrazione comunale di tutelare (accertando l'eventuale insussistenza dei requisiti e presupposti di legge dichiarati dagli interessati) gli interessi pubblici a essa affidati a presidio dei diritti fondamentali della persona — salute e pubblica incolumità (DELLO SBARBA, 763; CHIEPPA-LOPILATO, 294 ss.). Da ultimo, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 27 luglio 2016, n. 17 ha preso posizione in favore della tesi della non intervenuta abrogazione dell'art. 13 cit. con argomenti di carattere formale (si esclude l'incompatibilità con la disciplina sopravvenuta in quanto risultano ispirate al medesimo principio di estensione dell'istituto del silenzio assenso), e di carattere sostanziale (in quanto la legge n. 341 del 1991 non produce l'effetto di ridurre il livello di tutela dal momento che il legislatore si è limitato a prevedere “*una particolare strutturazione del procedimento, comunque in grado di garantire la piena tutela dell'interesse protetto*”).

Per ulteriori ipotesi di silenzio-assenso v.: l'articolo 166 del d.lg. n. 152 del 2006, in relazione al silenzio dell'Autorità di bacino sulle domande di uso delle acque irrigue da parte dei Consorzi di bonifica e di irrigazione; la previsione di cui all'art. 10, comma 1, del d.lg. n. 59 del 2005 che consente di provvedere alle modifiche degli impianti oggetto di autorizzazione integrata ambientale, quando l'amministrazione non abbia espresso il proprio parere motivato sul carattere sostanziale o meno della modifica nei sessanta giorni previsti dalla norma (in dottrina si segnalano i dubbi di legittimità di questa previsione — BORZÌ, 251; v. comunque ora l'art. 29-*nomies*, d.lg. 152/2006, che prevede la semplice autocertificazione qualora si tratti di mutamento del gestore dell'impianto).

Una esplicita esclusione di qualsiasi applicazione del silenzio-assenso, è dettata dall'art. 3 del d.lg. n. 52 del 2007 in materia di controllo delle sorgenti radioattive.

Eguualmente è stata esclusa qualsiasi possibilità di configurare forme di silenzio-assenso sulla valutazione d'impatto ambientale (v. TAR Sicilia, Palermo, I, 20 gennaio 2010, n. 583; TAR Puglia, Bari, III, 7 gennaio 2009, n. 1; TAR Lombardia, Brescia, I, 11 agosto 2007, n. 726; Tar Puglia-Bari, Sez. I, 3 agosto 2012, n. 1205; Tar Puglia-Bari, Sez. I, 22 maggio 2012, n. 4712 e, da ultimo, Cons. Stato, 13 ottobre 2015, n. 4712).

L'art. 20, comma 4, del d.lg. n. 152 del 2006, sostituendo la precedente previsione dell'art. 10, comma 2, d.P.R. 12 aprile 1996 (su cui v. Cons. St., VI, 3 febbraio 2006, n. 380) chiarisce che il silenzio dell'amministrazione sull'istanza di verifica di assoggettabilità oltre il termine prescritto assume valore di silenzio-inadempimento (avverso il quale possono essere attivati i normali mezzi di tutela giurisdizionale). Anche per un'altra ipotesi di silenzio-inadempimento — quella del Ministro dell'ambiente sulle richieste di intervento per il risarcimento del danno ambientale formulate da Regioni ed Enti locali e interessati — è espressamente prevista l'azione giurisdizionale da parte dei richiedenti (v. artt. 309 e 310 del d.lg. n. 152 del 2006 — v. ora art. 133, comma 1, lettera g) del "Codice del processo amministrativo", d.lg. n. 104 del 2010).

3.2.3. *Ipotesi di semplificazione* sono ammesse per particolari categorie di operatori con riferimento ad attività che non presentano notevoli rischi per l'ambiente e la salute.

Si possono citare, in tema di rifiuti, le attività di smaltimento e recupero svolte in procedura semplificata — ossia previa segnalazione di inizio di attività — che, peraltro, sono sottratte ad a.i.a. alle condizioni previste dall'art. 213 del d.lg. n. 152 del 2006 (v. artt. 214-216 del d.lg. n. 152 del 2006, nonché d.m. 17 novembre 2005, n. 269, d.m. 12 giugno 2002, n. 161 e d.m. 5 febbraio 1998).

Si può anche citare l'ipotesi dell'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, che è soggetta esclusivamente ad una comunicazione e ad una autocertificazione (art. 212 del d.lg. n. 152/2006).

In tema di inquinamento atmosferico, alla procedura autorizzatoria ordinaria, si affianca quella "in deroga" prevista per gli impianti di cui all'art. 272 del d.lg. n. 152 del 2006 (a ridotto inquinamento atmosferico o ad inquinamento atmosferico poco significativo). In realtà, si tratta di ipotesi in cui le emissioni sono considerate scarsamente rilevanti e pertanto vengono sottratte all'applicazione del d.lg. n. 152 del 2006 (v. l'elenco di tali attività richiamato dall'art. 272, comma 1 — parte I dell'allegato IV della parte V del decreto; nonché i commi 4-*bis* e 5 dello stesso art. 272). Tuttavia, per queste attività l'autorità competente (ad emanare l'autorizzazione in via ordinaria) può prevedere, con proprio provvedimento generale, che i gestori degli impianti o delle attività comunichino di ricadere nel menzionato elenco nonché, in via preventiva, la data di messa in esercizio dell'impianto o di avvio dell'attività. L'art. 272, comma 2, cit., attribuisce, altresì, all'autorità competente la potestà di emanare, per specifiche categorie di impianti, individuate in relazione al tipo e alle modalità di produzione, apposite autorizzazioni di carattere generale, relative a ciascuna singola categoria di impianti, nelle quali sono stabiliti i valori limite di emissione, le prescrizioni, i tempi di adeguamento, i metodi di campionamento e di analisi e la periodicità dei controlli. I valori limite di emis-

sione e le prescrizioni sono stabiliti in conformità all'articolo 271, commi da 5 a 7. L'adozione delle autorizzazioni generali è invece obbligatoria per le attività elencate nella parte II dell'allegato IV.

Quanto alle procedure di bonifica, si rammenta la previsione di una forma di autocertificazione, per la chiusura del procedimento, quando, dopo l'esecuzione delle misure di prevenzione, l'indagine preliminare nella zona interessata dalla contaminazione confermi che non sono più superate le concentrazioni soglia di contaminazione (v. art. 242, comma 2, d.lg. n. 152 del 2006); nonché la procedura semplificata per la bonifica dall'inquinamento di aree di ridotte dimensioni (v. art. 249 e allegato 4 al titolo V della parte IV del d.lg. n. 152 del 2006) e quella per la bonifica dei suoli in regime semplificato (v. art. 242-bis).

Altre ipotesi di semplificazione sono dettate nel d.lg. n. 152 del 2006, in materia di rifiuti agricoli (art. 214), per le ipotesi di autosmaltimento (art. 215), per le operazioni di recupero (art. 216). Si tratta, anche in tutti questi casi, di ipotesi in cui è possibile individuare con chiarezza le norme tecniche e le prescrizioni specifiche che, standardizzate, possono essere rispettate.

Vi sono anche ipotesi di semplificazioni premianti, con riferimento ai soggetti che abbiano acquisito determinate qualità (iscrizione ad Albi, adesione a procedure volontarie come Emas e Ecolabel — v. *infra* § 9.2 e 9.3). Si tratta di forme di dichiarazione di inizio attività da parte di soggetti per i quali si possa presumere il possesso di necessari determinati requisiti, in quanto abbiano sottoposto a previo controllo la loro attività (v. art. 18, l. n. 93 del 23 marzo 2001; art. 209 d.lg. n. 152 del 2006).

L'art. 43 del d.l. n. 78 del 2010 ha quindi posto il problema se i principi fissati per le c.d. "zone a burocrazia zero" (nelle quali, per "i provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi di qualsiasi natura ed oggetto avviati su istanza di parte, fatta eccezione per quelli di natura tributaria di pubblica sicurezza e di incolumità pubblica" viene prevista una ipotesi generalizzata di silenzio-assenso) possano valere anche per i procedimenti relativi agli interessi ambientali: i principi europei e legislativi che abbiamo sopra richiamato permettono di escludere tale soluzione (una diversa interpretazione porrebbe evidenti problemi di legittimità sia sul piano del diritto comunitario che del diritto costituzionale).

Nella stessa direzione, si segnala, tra l'altro, il recente d.lg. n. 222 del 25 novembre 2016 di attuazione dell'art. 4 della l. 7 agosto 2015, n. 124, che prevede misure di semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi riguardanti rilevanti insediamenti produttivi e infrastrutture strategiche che hanno ad oggetto autorizzazioni, licenze, nulla osta di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale (art. 1) (sull'opportunità della massima semplificazione del procedimento è stata riconosciuta anche dalla giurisprudenza, v. da ultimo, Cons. St., VI, 11 luglio 2016, n. 3081).

3.3. Limiti temporali e sottoponibilità a revisione delle autorizzazioni ambientali. La necessità di definire in sede di autorizzazione le condizioni ed i presupposti per il mantenimento di un determinato equilibrio ambientale si collega con la constatazione che la natura dinamica dei fattori degli equilibri ambientali rende indispensabile un monitoraggio continuo dei risultati raggiunti. Di qui

la necessità di individuare limiti di tempo ben definiti agli effetti delle decisioni e dei provvedimenti autorizzativi in materia ambientale (per TAR Piemonte, I, 15 gennaio 2010, n. 214, “*la fissazione di un termine di scadenza alle autorizzazioni alle emissioni in atmosfera costituisce un principio generale derivante dalla necessità di un aggiornamento periodico delle autorizzazioni medesime*” di derivazione comunitaria) (MIDIRI, 254 ss.).

Gli esempi di limiti temporali alle autorizzazioni sono facilmente individuabili in tutti i settori della disciplina ambientale. In materia di autorizzazione agli scarichi la validità delle autorizzazioni è di quattro anni (v. art. 124, d.lg. n. 152 del 2006); in tema di rifiuti la durata dell'autorizzazione è di dieci anni che si riducono a due in caso di impianti sperimentali (v. art. 211, d.lg. n. 152 del 2006). Le procedure semplificate prevedono che la comunicazione debba essere rinnovata ogni cinque anni (art. 215, comma 5, e art. 216, comma 5, d.lg. n. 152 cit.). In materia di emissioni in atmosfera la durata dell'autorizzazione è di quindici anni (ma tale termine è ammissibile solo in quanto, durante tutto il periodo di validità del titolo abilitativo, si può fare applicazione del potere dell'autorità competente di modificare le prescrizioni autorizzatorie per adeguarle al progresso tecnico (v. Corte cost., sentenza n. 250 del 2009). L'autorizzazione integrata ambientale ha di regola durata quinquennale (otto, se l'impianto è certificato Emas; sei, se l'impianto è certificato ISO 14000 — v. art. 8, d.lg. n. 59 del 2005).

Ancora più importante è la necessaria previsione della revocabilità e del potere di revisione delle autorizzazioni. In realtà nella maggior parte dei procedimenti ambientali è l'istituto della revisione che assume maggior rilievo.

Alla scadenza del termine di validità, l'amministrazione competente deve riesaminare i presupposti e le condizioni dell'autorizzazione, fissando criteri conformativi dell'attività oggetto del provvedimento abilitativo. Gli esempi sono quelli già citati delle ipotesi di rinnovo tacito delle autorizzazioni (v. § 3.2.1), dove l'obbligo di chiedere il rinnovo dell'autorizzazione o concessione con un largo anticipo — v. il termine di un anno previsto in materia di autorizzazione agli scarichi e di autorizzazione alle emissioni — conferma la necessità di garantire continuità nel rispetto dei presupposti, delle condizioni e dei limiti imposti nell'atto abilitativo.

Le autorizzazioni ambientali sono soggette a revisione anche perché debbono tener conto del continuo aggiornamento dei limiti e degli standard fissati dal legislatore (si può citare il continuo aggiornamento che, in applicazione del principio di precauzione, deve essere effettuato per i limiti di esposizione ed i valori di attenzione per la protezione dalle esposizioni ai campi elettrici e magnetici — v. la revisione triennale prevista dall'art. 7 dei due d.P.C.M. 8 luglio 2003 adottati in attuazione dell'art. 4, comma 2, lettera *a* della legge n. 36 del 2001; si può richiamare anche l'aggiornamento del catalogo dei rifiuti, di cui si prevede la revisione periodica — v. allegato D, parte IV, del d.lg. n. 152 del 2006, al quale rinvia l'art. 184, comma 4, dello stesso d.lg. cit.). Anche le autorizzazioni paesistiche e le valutazioni di impatto ambientale hanno una validità temporale di cinque anni, alla scadenza delle quali debbono essere rinnovate (art. 146, comma 4, d.lg. n. 42 del 2004 — v. ad esempio Cass. pen., 4 marzo 2009, n. 9847).

Quando vengono meno le condizioni alle quali era stata rilasciata l'autorizzazione, ci si può domandare se si debba provvedere alla revoca o se invece si verifichi un'automatica decadenza dalla possibilità di utilizzare gli effetti dell'autorizzazione. Certamente gli interessi ambientali costituiscono un punto di riferimento per la motivazione della revoca dei provvedimenti autorizzatori ai sensi dell'art. 21-*quinquies*; analogamente, gli interessi ambientali possono costituire le gravi ragioni in grado di giustificare la sospensione dell'efficacia o dell'esecuzione del provvedimento amministrativo di autorizzazione, per il tempo strettamente necessario.

La primarietà degli interessi ambientali si manifesta, sotto questo profilo, anche nella previsione dell'art. 21, comma 8, l. 6 dicembre 1971, n. 1034, che escludeva la possibilità di rilasciare cauzione al fine di ottenere la sospensione in via cautelare di provvedimenti emessi in materia ambientale (ZITO). La necessità di intervenire tempestivamente nella disciplina degli interessi ambientali giustifica la regola processuale, diretta a favorire la piena efficacia degli interventi a favore dell'ambiente (il principio deve ritenersi tuttora vigente, anche se il nuovo "codice del processo amministrativo" — art. 55, comma 2 — esclude più genericamente la possibilità di rilasciare cauzione, quando siano in gioco "beni di primario rilievo costituzionale").

In linea di principio, le autorizzazioni ambientali debbono, ovviamente, intervenire prima della esecuzione degli interventi o progetti per cui sono richieste. Peraltro, anche in materia ambientale si può ipotizzare l'esercizio successivo del potere autorizzatorio, ove si possa escludere che esso incontri ostacoli di fatto o di diritto insuperabili (v. Cons. St., AG, 11 aprile 2002, n. 4). Sembrano ammettere una possibilità di sanatoria dei comportamenti illeciti alcune disposizioni del d.lg. n. 152 del 2006 (in materia di scarichi di acque reflue, art. 130; in materia di gestione dei rifiuti, artt. 208, comma 13, 210, comma 4, 215, comma 4; in materia di emissioni in atmosfera, art. 278). Si tratta di ipotesi in cui all'amministrazione è riconosciuto un potere discrezionale che può dirigersi verso la soddisfazione, anche a posteriori, degli interessi ambientali (v. la ricostruzione di DELL'ANNO, *Sanabilità, passim*). L'assenza di una disciplina espressa nell'ordinamento interno italiano che regoli le ipotesi di valutazione di impatto ambientale c.d. "postuma", quando cioè l'impianto sia stato già realizzato, ha portato il giudice amministrativo a investire la Corte di giustizia della questione circa la compatibilità di un'applicazione a posteriori della v.i.a. con l'ordinamento europeo che ne sancisce il carattere preventivo (v. l'ordinanza di rimessione n. 185 del 22 marzo 2016 alla CGUE disposta dal TAR Marche in relazione a una fattispecie in cui ad opera completata — impianto per la produzione di energia elettrica da biogas — l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio era stata annullata per mancata sottoposizione a verifica di assoggettabilità a v.i.a., in quanto tale verifica era stata esclusa sulla base di una normativa interna in contrasto con il diritto europeo).

3.4. Procedure di controllo. Un ruolo decisivo nella decisione in via amministrativa degli interessi ambientali è costituito dall'attivazione, non soltanto di procedimenti adeguati di istruttoria e di indagine conoscitiva preliminari al rilascio delle autorizzazioni, ma soprattutto dall'attivazione di forme di monito-

raggio e di controllo che consentano di verificare il rispetto delle prescrizioni e delle condizioni indicate nell'atto abilitativo. I controlli consentono anche di intervenire tempestivamente per la revisione o l'adozione di provvedimenti necessari per far fronte all'inevitabile mutamento delle situazioni ambientali.

La stessa autorizzazione costituisce una forma di controllo preventivo (verificando la conformità dell'oggetto o dell'azione da svolgere rispetto al paradigma normativo e alle situazioni di fatto). La natura temporanea dell'autorizzazione implica la sottoposizione a continue e periodiche revisioni, con onere da parte dell'azienda autorizzata di provvedere all'aggiornamento, nel tempo, delle modalità di gestione dello stabilimento autorizzato (TAR Piemonte, II, 26 luglio 2007, n. 2866). Le procedure relative alla determinazione delle modalità del *monitoraggio* (e cioè della misurazione e dell'osservazione periodica o in continuo del rispetto delle condizioni delle autorizzazioni — limiti delle emissioni, mantenimento delle caratteristiche chimiche e fisiche delle attività di scarico o di ogni altro elemento in relazione al quale sia possibile effettuare una misurazione tecnica) hanno un particolare rilievo ed una previsione esplicita nella legislazione ambientale (v. le varie forme di controllo indicate nel d.lg. n. 152 del 2006: in materia di valutazione di impatto ambientale, artt. 28 e 29; in materia di controllo degli scarichi, artt. 128 a 132; in materia di gestione dei rifiuti, il principio di cui all'art. 178, comma 1; in materia di bonifica dei siti contaminati, art. 248; in materia di emissioni in atmosfera, artt. 268, 269, 274, 276, 288, 296).

I controlli vengono attivati dal soggetto autorizzato, sulla base di modalità operative che esigono l'avvio di procedimenti interni ai cicli produttivi, con obblighi di collaborazione nella comunicazione dei dati e con la predisposizione di ispezioni ed attività di monitoraggio affidate agli organi tecnici dell'amministrazione (TAR Friuli Venezia Giulia, I, 26 marzo 2008, n. 167, precisa che il monitoraggio dell'impianto attraverso i piezometri non sostituisce affatto il controllo di competenza dell'ente preposto, il quale rimane obbligato a effettuare i controlli sullo scarico, ai sensi dell'art. 128, d.lg. n. 152 del 2006, a prescindere da qualsiasi controllo effettuato dal gestore dell'impianto).

La pluralità delle tecniche e delle modalità procedurali per lo svolgimento dei controlli dà luogo a difficoltà operative, che hanno suggerito, in sede europea, l'emanazione di una raccomandazione (del Parlamento europeo e del Consiglio, 4 aprile 2001, n. 2001/331/CE) che stabilisce i criteri minimi per le ispezioni ambientali negli Stati membri, ponendo le basi per l'individuazione di criteri uniformi capaci di rendere efficienti i procedimenti di controllo.

L'efficacia e l'efficienza del monitoraggio dipende dalla frequenza delle attività di controllo, che è direttamente proporzionale all'intensità del rischio ambientale, all'individuazione dei parametri da sottoporre a verifica (escludendo i parametri che non abbiano un impatto rilevante), all'estensione dei settori di tutela ambientale interessati, alla standardizzazione dei metodi di raccolta dei dati e all'attivazione di piani di monitoraggio e controllo che devono essere oggetto di una esplicita previsione in sede di autorizzazione (v. ad esempio, le autorizzazioni per le discariche, di cui al d.lg. n. 36 del 2003, in cui si prevede la presentazione di

piano di gestione, piano di sorveglianza e controllo, piano di gestione post operativa).

La procedura di autorizzazione integrata ambientale costituisce un esempio paradigmatico, anche con riferimento alla previsione di controlli in continuo per la verifica del rispetto dei limiti di emissione (v. i principi fissati in relazione agli obblighi del gestore dell'autorità competente e degli organi tecnici stabiliti nell'art. 11, d.lg. n. 59 del 2005, ed in particolare la messa a disposizione del pubblico dei risultati del controllo delle emissioni — comma 8, art. 11 cit.).

In materia di rifiuti, il principio dei controlli efficaci viene attuato non soltanto con le condizioni poste negli atti di autorizzazione (monitoraggio e controlli in fase di esecuzione delle attività di gestione dei rifiuti), ma anche con l'attivazione di ispezioni periodiche sugli enti e le imprese che effettuano operazioni di trattamento, raccolta o trasporto dei rifiuti. Si possono citare i controlli connessi alla tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti ed alle norme destinate a garantire la tracciabilità dalla produzione alla destinazione finale dei rifiuti (v. ora per questi principi, gli artt. 17, 34 e 35 della direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE, relativa ai rifiuti).

In questa materia assumono un rilievo essenziale le procedure di autocertificazione e le dichiarazioni obbligatorie. Il sistema degli obblighi di dichiarazione, comunicazione e denuncia o notificazione, connesso alla presentazione del MUD (modello unico di dichiarazione) di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 70, viene oggi completato dal SISTRI (sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti), introdotto dall'art. 1, comma 1116, l. 27 dicembre 2006, n. 296, che istituisce un sistema informatico diretto a semplificare le procedure e gli adempimenti per il controllo dei rifiuti, mediante la realizzazione in formato elettronico del formulario di identificazione dei rifiuti, dei registri di carico e scarico e del MUD (il d.m. 17 dicembre 2009 ha individuato le imprese e gli enti obbligati ad installare ed utilizzare le apparecchiature elettroniche in grado di trasmettere in tempo reale i dati al sistema informatico di controllo e le categorie di soggetti che si possono iscrivere in via facoltativa al sistema). Si evidenzia, peraltro, che, con il decreto c.d. Milleproroghe (d.l. 20 dicembre 2015, n. 210), la piena operatività del sistema SISTRI è stata rinviata al 2017 e, con l'ultimo Decreto Milleproroghe (d.l. 30 dicembre 2016, n. 244) al 2018.

I procedimenti di controllo ambientale, in relazione alla loro natura ed alla loro funzione preventiva o successiva, si possono distinguere dall'attività amministrativa in senso proprio. In particolare il controllo ispettivo richiede conoscenze tecniche (con attività di rilevazioni, sopralluoghi, prelievi, analisi di campioni, verificazioni di stati di fatto, ispezioni) che dovrebbero essere di competenza di organi specializzati ed indipendenti (sulla distinzione tra l'attività politico-istituzionale degli organi di amministrazione attiva e l'espletamento di compiti tecnico-scientifici delle agenzie di protezione ambientale, v. C. cost. n. 120 del 2010; CROSETTI, *I controlli*; CANGELOSI; TONELLI).

La difficoltà tecnica e organizzativa di garantire procedimenti che rispettino i principi di periodicità, diffusione, effettività e imparzialità, che debbono caratterizzare i controlli ambientali, rendono indispensabile l'individuazione di procedi-

menti nei quali lo scambio di informazioni e le forme di collaborazione tra l'amministrazione ed i gestori e le imprese interessate debbano essere fortemente sviluppate. È essenziale attivare procedure standard e tecniche di monitoraggio (per un esempio, v. art. 14, primo e secondo comma, l. n. 447 del 1995, in tema di inquinamento acustico). Il problema pratico più rilevante riguarda le modalità con le quali far fronte ai costi rilevanti connessi con lo svolgimento delle attività tecniche e degli accertamenti degli organi preposti al controllo (si tratta di oneri che dovrebbero essere imposti per legge: sulla necessità di un trattamento uniforme e non discriminatorio nell'imposizione di tali oneri, v. C. cost., n. 336 del 2005 e n. 450 del 2006).

Il monitoraggio è di norma parte integrante della v.i.a., della v.a.s e dell'a.i.a (v. artt. 18 e 28, 29-*decies*, d.lg. n. 152 del 2006), ma viene attivato non solo per il rispetto delle prescrizioni imposte, ma anche per far fronte a nuovi impatti imprevisti: è come se la valutazione non finisse con l'emanazione del provvedimento conclusivo della v.i.a., ma venisse sottoposta a continue verifiche, che aprono alla possibilità di un riesame della decisione amministrativa (v. art. 28, comma 1-*bis*, d.lg. n. 152 del 2006, introdotto dal comma 23, dell'art. 2, d.lg. n. 128 del 2010). Esula dal tema dei controlli, ma è da tenere presente nella valutazione dei relativi adempimenti, la nuova disciplina sulla tutela penale dell'ambiente dettata dalla legge n. 68 del 22 maggio 2015 (che ha inserito nel d.lg. n. 152 del 2006 la parte VI *bis* — artt. 318-*bis* — 318-*octies*). Per i reati contravvenzionali vengono in particolare introdotte ipotesi di ravvedimento operoso, nonché appositi procedimenti attivati dall'autorità giudiziaria che impone prescrizioni e ne verifica l'adempimento (v. art. 318-*ter* e 318-*quater*). Sul tema si rinvia alle trattazioni degli studiosi di diritto penale ambientale (v., in particolare, FIMIANI e RAMACCI).

4. Prevenzione e correzione alla fonte. Non è possibile esaminare in dettaglio le modalità con le quali si giunge a determinare il contenuto di alcuni degli strumenti più incisivi nella strategia di tutela dell'ambiente che sia il legislatore comunitario sia il legislatore nazionale ed i legislatori regionali hanno a disposizione.

È utile peraltro, al solo scopo di ricognizione della complessità dei problemi, richiamare l'attenzione sulla presenza di procedure che sono destinate a determinare la c.d. "regolamentazione diretta" relativa alle fonti di emissione (standard e limiti di emissione, v. § 4.1); la pluralità delle procedure di pianificazione e programmazione destinate a coordinare le azioni in determinati ambiti territoriali o settori di intervento (v. § 4.2); i poteri di ordinanza destinati a colmare le lacune delle procedure ordinarie e far fronte alle emergenze (v. § 4.3).

4.1. Gli strumenti di regolamentazione diretta (rinvio). Nei vari settori della disciplina ambientale, lo Stato, le Regioni, gli enti locali sono titolari di poteri di determinazione dei limiti di emissione e di individuazione delle tecnologie o delle specifiche tecniche che debbono essere adottate nelle singole attività che possono incidere sulle risorse e sugli equilibri ambientali.

Si possono citare, a titolo di esempio, le modalità con le quali lo Stato fissa i limiti di emissione, indicando un valore massimo ed un valore minimo per la tutela dall'inquinamento atmosferico, negli allegati alla parte V del d.lg. n. 152 del 2006, con la possibilità di avere procedimenti di modifica e di integrazione (v. artt. 271 e 281 del d.lg. n. 152 del 2006).

La caratteristica della tecnica di fissazione di standard e di limiti di emissione è quella di mantenere una flessibilità, in rapporto alle singole situazioni sito specifiche, che rendono indispensabile attivare procedure volte a definire limiti più restrittivi per fare fronte a particolari situazioni di rischio sanitario o per zone che richiedono una particolare tutela ambientale (sono previste procedure a livello regionale o a livello provinciale, mediante strumenti di pianificazione o di programmazione finalizzati al risanamento delle aree compromesse).

Infine, negli stessi procedimenti autorizzatori si giunge a puntualizzare e precisare i limiti che debbono essere rispettati. In alcune ipotesi, la stessa definizione dei limiti da rispettare è frutto di un procedimento *ad hoc*, che rapporta l'individuazione delle concentrazioni delle contaminazioni suscettibili di determinare rischi per la salute e per l'ambiente, in relazione alle specifiche situazioni esaminate (è il caso della procedura di bonifica che individua dei limiti tabellari — concentrazioni soglia di contaminazione — superati i quali occorre attivare un procedimento conoscitivo per approfondire i limiti di emissione o di tutela da rispettare, attraverso una procedura di analisi di rischio che definisce le concentrazioni soglia di rischio — vale a dire i limiti che debbono costituire lo standard di tutela da perseguire — cfr. art. 242 e seguenti del d.lg. n. 152 del 2006 ed allegato I della parte IV, titolo V, dello stesso decreto).

4.2. Procedure di pianificazione e programmazione (rinvio). Sia per definire gli standard e i limiti di accettabilità delle emissioni o delle soglie di inquinamento, sia per definire in una visione complessiva gli obiettivi di tutela ambientale, assumono un rilievo centrale gli strumenti di programmazione e di pianificazione che, nei vari settori di tutela dell'ambiente, vengono adottati.

Si tratta di un numero rilevante e non facilmente ricostruibile in modo sistematico di programmi (nei quali vengono individuati anche i criteri di distribuzione delle risorse finanziarie per gli interventi a tutela dell'ambiente o comunque individuate la distribuzione delle quote di emissione ammissibili — v. l'esempio dell'art. 10 del d.lg. n. 216 del 2006) e strumenti di pianificazione in senso proprio, in cui vengono definiti gli obiettivi e le regole cui si debbono attenere sia i soggetti pubblici sia i soggetti privati nello svolgimento delle loro attività (come nel caso delle pianificazioni urbanistiche e nella pianificazione delle attività che incidono più direttamente sull'ambiente).

Nei vari settori hanno un particolare rilievo: nel campo dei rifiuti, i piani per gli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale, approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la conferenza unificata e inseriti nel Documento di programmazione economica e finanziaria; il piano regionale dei rifiuti, cui si collega il piano regionale delle bonifiche (v. nel d.lg. n. 152 del 2006: art. 195, comma 1, lettere *f* e *g*, per i piani statali; art. 199, per il piano regionale; art. 250 e art. 251 per i piani delle bonifiche); nel campo

dell'inquinamento dell'aria, il programma nazionale di riduzione delle emissioni (previsto dal d.lg. n. 171 del 21 maggio 2004) e i piani regionali di risanamento (previsti dal d.lg. n. 351 del 4 agosto 1999, in tema di tutela della qualità dell'aria, e dal d.lg. n. 183 del 21 maggio 2004, relativo all'ozono nell'aria), nonché il programma sulla qualità dell'aria nelle aree urbane (di cui all'art. 3, comma 5, d.lg. n. 152 del 3 agosto 2007); nel campo della difesa del suolo, i piani di bacino (di cui all'art. 65, d.lg. n. 152 del 2006), i piani di gestione ed i piani di tutela delle acque (artt. 117 e 121, d.lg. n. 152 del 2006), i piani stralcio per l'assetto idrogeologico (artt. 67 e 68, d.lg. n. 152 del 2006); nel campo degli strumenti di tutela del paesaggio, il piano paesaggistico (art. 143, d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42, rispetto al quale le Regioni possono scegliere se sottoporre il territorio a specifica normativa d'uso mediante tale piano, oppure integrare la considerazione dei valori paesaggistici nei piani urbanistico-territoriali) ed i piani relativi ai parchi nazionali ed ai parchi regionali (art. 12, l. 6 dicembre 1991, n. 394) (AMOROSINO; ESPOSITO; DELL'ANNO, *Manuale*, 160 ss.; ACQUARONE; BASSI e altri; CANGELOSI; CONTI; CUGURRA; URBANI).

La molteplicità dei piani e l'assenza di norme chiare relative al loro coordinamento rende particolarmente complessa l'individuazione dei singoli procedimenti, in grado di coinvolgere i diversi livelli di governo e di superare la difficoltà di individuare forme idonee di cooperazione e di corresponsabilità (MERLONI; MINUCCI).

L'esigenza di una armonizzazione e di una semplificazione del quadro normativo ha trovato un tentativo di soluzione nell'art. 57 del d.lg. n. 112 del 1998, che ha introdotto il piano territoriale di coordinamento affidato alla competenza delle Province, in grado di assumere il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori di protezione della natura, della tutela dell'ambiente, della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempre che la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese tra la Provincia e le amministrazioni anche statali competenti (CAIA, *Il quadro*).

Un decisivo passo in avanti nell'individuazione di principi comuni relativi ai procedimenti di programmazione e di pianificazione è costituito dal recepimento dei contenuti della direttiva comunitaria relativa alla valutazione ambientale strategica, che individua un procedimento tipizzato per consentire forme di istruttoria e di partecipazione capaci di favorire una visione non settoriale degli interessi e dei valori in gioco (v. oltre § 7.3).

4.3. Poteri di ordinanza. Il principio della correzione alla fonte giustifica l'introduzione di poteri di ordinanza e comunque di provvedimenti diretti ad ottenere interventi di urgenza, che danno luogo a procedure decisionali che in alcuni casi risultano tipizzate, in altri sono affidate alla tecnica delle ordinanze di necessità. Occorre infatti distinguere tra ordinanze sanzionatorie-ripristinatorie disciplinate, in via ordinaria, nei singoli settori della tutela ambientale e ordinanze contingibili e urgenti, adottate per fare fronte alle situazioni di emergenza al di fuori dei procedimenti ordinari.

Le numerose ipotesi in cui, in materia ambientale, occorre far fronte alle situazioni di eccezionale ed urgente necessità, adottando ordinanze contingibili ed urgenti,

hanno dato luogo a problemi delicati sul piano della legalità, perché da tali ordinanze derivano obblighi per i cittadini e le imprese, senza che a monte la legge individui criteri e presupposti per la loro adozione.

Interi settori della tutela ambientale sono stati disciplinati, anche per lunghi periodi, da questo tipo di provvedimenti, in assenza di una normativa legislativa organica ed in assenza di regole procedurali per la loro adozione (FERRARA, *Potere di ordinanza*).

Sia le norme legislative che la giurisprudenza hanno ricondotto sul piano della legalità le ordinanze contingibili ed urgenti richiedendo che sia dimostrabile l'impossibilità di provvedere, con ogni altro atto tipico (residualità delle ordinanze), stabilendo il carattere provvisorio ed i limiti di tempo per i provvedimenti adottati; ma soprattutto individuando un minimo di procedimento diretto a consentire un'adeguata motivazione, sulla base di istruttorie tecniche, che permettano di valutare la proporzionalità tra la situazione di emergenza da affrontare e l'ampiezza del potere di urgenza esercitato (ANDRONIO; CERULLI IRELLI, PIEROBON). Per una ipotesi di ordinanza tipizzata nella forma del provvedimento sanzionatorio, a carattere ripristinatorio, in funzione della reintegrazione del bene violato, si può citare l'art. 192, d.lg. n. 152 del 2006, che prevede al terzo comma, un potere di ordinanza del Sindaco per definire le operazioni necessarie alla rimozione, al recupero o allo smaltimento dei rifiuti e al ripristino dello stato dei luoghi, nell'ipotesi di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti sul suolo o nel sottosuolo. Di natura analoga è l'ordinanza motivata con cui la Provincia, ai sensi dell'art. 244, comma 2, può diffidare il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere alle attività di messa in sicurezza e di bonifica dei siti contaminati.

Tali ordinanze devono essere adottate nel rispetto delle norme del procedimento di cui alla legge n. 241 del 1990 (informazione dell'avvio del procedimento) e devono integralmente rispettare gli oneri di motivazione (v. TAR Calabria, Catanzaro, I, 20 ottobre 2009, n. 1118). In particolare, in questo tipo di ordinanze è necessario anche l'approfondimento dell'istruttoria in contraddittorio, quale presupposto per la legittimità della loro emanazione (v. Tar Toscana, Sez. II, 14 febbraio 2017, n. 246; Tar Lazio-Roma, Sez. I, 7 febbraio 2015, n. 2291).

Le ordinanze contingibili ed urgenti hanno invece natura atipica per definizione, e conseguono all'attribuzione di un potere di chiusura, in grado di consentire di affrontare situazioni impreviste ed imprevedibili e di grave e imminente pericolo per la collettività, non risolvibili con gli ordinari strumenti (v. C. cost. n. 196 del 2009).

Si possono citare, sempre in materia di rifiuti, l'art. 191, d.lg. n. 152 del 2006 (modificato da ultimo dall'art. 44 della l. n. 221 del 2015), che attribuisce al Presidente della Giunta Regionale, o al Presidente della Provincia, ovvero al Sindaco, secondo le rispettive competenze, il potere di emanare ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente (GUARNIER; Cass. pen., III, 11 febbraio 2016, n. 15410 (CED 266395), per la quale *"in tema di rifiuti, l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti da parte del Sindaco (o delle altre autorità previste dalla norma), ai*

sensi dell'art. 191 D.Lgs. n. 152 del 2006, integra una causa speciale di giustificazione per quelle attività di smaltimento di rifiuti non autorizzate, che diversamente integrerebbero un'ipotesi di reato, soltanto quando dette ordinanze, previa acquisizione dei pareri degli organi tecnico-sanitari, siano emanate per affrontare situazioni temporanee di eccezione ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente e siano congruamente motivate; il giudice penale ha il potere-dovere di verificarne la legittimità formale e sostanziale e, in caso di illegittimità, di rilevare l'inidoneità del provvedimento ad integrare la causa di esclusione della tipicità”).

Il procedimento relativo a queste ordinanze è comunque disciplinato in termini essenziali: si prevede che le ordinanze debbono essere comunicate entro tre giorni dall'emissione al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'ambiente, al Ministro della salute ed al Ministro delle attività produttive, al Presidente della Regione ed all'Autorità d'ambito (comma 1, art. 191, cit., nel testo modificato dall'art. 44, comma 1, della l. n. 221 del 2015); entro centoventi giorni dall'emanazione delle ordinanze, vengono attivati poteri di intervento del Presidente della Giunta regionale, con la possibilità di un intervento sostitutivo da parte del Ministro dell'ambiente (comma 2, art. 191 cit., nel testo modificato dall'art. 44, comma 2, della l. n. 221 del 2015); le ordinanze debbono indicare le norme cui si intende derogare e devono essere adottate su parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali che si esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali.

Per superare i vizi della prassi precedente, è stabilito che questo tipo di ordinanze non possa essere reiterato per un periodo superiore a diciotto mesi, per ogni speciale forma di gestione di rifiuti; il termine può essere prorogato solo quando ricorrono comprovate necessità (la proroga è concessa dal Presidente della Regione d'intesa con il Ministro dell'ambiente — comma 4, art. 191, cit.).

Si possono infine citare i poteri generali di ordinanza di cui all'art. 50, d.lg. n. 267 del 2000 (su cui Cons. St., V, 26 luglio 2016, n. 3369, per il quale “*i presupposti per l'adozione dell'ordinanza sindacale contingibile e urgente sono incentrati sulla sussistenza di un pericolo irreparabile e imminente per la pubblica incolumità, non altrimenti fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento, e sulla provvisorietà e temporaneità degli effetti, nella proporzionalità del provvedimento*”; v., anche, TAR Puglia, Lecce, II, 12 maggio 2016, n. 796, che ne evidenzia la natura di rimedio di *extrema ratio*: Tar Sicilia-Palermo, III, 20 ottobre 2016, n. 2427, per il quale “*non può ammettersi che la relativa efficacia perduri, sostanzialmente, sino alla data di risoluzione del problema generale, da cui è scaturita la contingenza, qualora la data stessa sia del tutto incerta*”; v. anche Tar Sicilia-Catania, III, 18 gennaio 2017, n. 98), all'art. 32, l. n. 883 del 1978, all'art. 8, l. n. 59 del 1987, all'art. 5, l. n. 225 del 1992 (CARAPELLUCCI).

In particolare, le ordinanze previste dal citato art. 5, l. n. 225/1992, sono state ampiamente utilizzate per far fronte alle situazioni d'emergenza in materia di gestione dei rifiuti e di altri settori di tutela ambientale.

I procedimenti relativi alle gestioni commissariali sono di volta in volta adottati in deroga alle norme di legge e regolamentari vigenti. La Corte costituzionale ha ammesso la legittimità di tali ordinanze a condizione “*che si tratti « di deroghe temporalmente delimitate, non anche di abrogazione o modifica di norme vigenti » (ex multis, sentenza n. 127 del 1995), e sempre che tali poteri « siano ben definiti nel contenuto,*

nei tempi, nelle modalità di esercizio » (sentenza n. 418 del 1992), non potendo, in particolare, il loro impiego realizzarsi « senza che sia specificato il nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione » (così, nuovamente, la sentenza n. 127 del 1995)” (così riassume la sua posizione la stessa Corte nella sentenza n. 237 del 2007). In ogni caso, tali ordinanze “vanno motivate con il riferimento alla normativa cui si intende derogare e l'esposizione puntuale delle ragioni di deroga” (Cons. St., VI, 10 febbraio 2015, n. 701).

L'art. 135, comma 1, lettera e), del d.lg. n. 104 del 2010, attribuisce alla competenza funzionale del TAR Lazio, con giurisdizione esclusiva, le controversie relative alle ordinanze di emergenza di cui alla legge n. 225 del 1992 (e quelle attinenti alle “complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti”).

5. Le procedure dirette ad effettuare la valutazione contestuale degli interessi ambientali.

5.1. Unitarietà dell'ambiente e necessità di valutazione contestuale degli interessi ambientali. La complessità dell'organizzazione degli interessi ambientali coinvolge necessariamente tutti i livelli di governo. Prevale la tendenza all'accenramento dell'esercizio delle funzioni amministrative, dopo la revisione del Titolo V Cost. (che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” — art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.) ed in relazione alla frequente esigenza di assicurare l'esercizio unitario delle funzioni di tutela (sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza — art. 118, primo comma, Cost.), cui risulta ispirata l'intera impostazione del d.lg. n. 152 del 2006 (e successivi correttivi).

In assenza dell'attuazione della previsione dell'art. 118, così come prevista nell'art. 7 della legge n. 131 del 2003, ed in presenza di un'accentuazione anziché di una semplificazione dell'articolazione organizzativa degli interessi ambientali, sia a livello centrale (il Ministero dell'ambiente non è fin qui riuscito a dare efficace attuazione alla sua vocazione di centro di coordinamento delle politiche ambientali rispetto agli altri numerosi dicasteri coinvolti nella definizione degli obiettivi di tutela), sia a livello locale (con la confusa permanenza, nell'ambito delle funzioni amministrative degli enti territoriali e soprattutto delle Regioni di competenze che gradualmente vengono erose dalle discipline dettate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato — v. la giurisprudenza più recente della Corte costituzionale che avalla queste impostazioni — sentenze citate al § 1.1) si pone ancor più in evidenza la necessità di attivare procedimenti capaci non solo di semplificare, ma soprattutto di favorire l'esercizio coordinato delle funzioni di tutela dell'ambiente.

5.2. Le conferenze di servizi. Sotto questo profilo si può notare come proprio in materia ambientale sia stata individuata, tra le prime, l'ipotesi di semplificazione procedimentale, costituita dalla conferenza di servizi, diretta a consentire la valutazione contestuale da parte delle diverse amministrazioni di tutti gli interessi coinvolti nell'attività da autorizzare (si fa riferimento alla confe-

renza di servizi introdotta dall'art. 3-*bis* l. 29 ottobre 1987, n. 441, in materia di rifiuti).

L'utilizzo di questo modello di semplificazione e di coordinamento, è stato successivamente molto ampio: la conferenza di servizi (disciplinata in via generale dagli artt. da 14 a 14-*quinquies* l. n. 241 del 1990) trova nella prassi frequente applicazione nei procedimenti in materia ambientale.

Si possono citare i numerosi rinvii al procedimento in conferenza di servizi sia nei settori disciplinati nell'ambito del d.lg. n. 152/2006 (v. in tema di procedura di valutazione di impatto ambientale, art. 25, comma 3; in tema di autorizzazione per gli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti, art. 208, commi 3 e 4; in tema di procedura di bonifica, art. 242, comma 4 e 13, 242-*bis*, comma 2, art. 252, comma 8 e art. 252-*bis*, comma 8; in tema di autorizzazioni alle emissioni in atmosfera, art. 269, comma 3, e art. 306-*bis* in materia di determinazione delle misure per il risarcimento del danno ambientale e il ripristino ambientale dei siti di interesse nazionale) sia nelle altre numerose discipline speciali (v. solo a titolo di esempio, in materia di infrastrutture energetiche strategiche, art. 57 d.l. n. 5/2012,; in tema di valutazione di impatto ambientale delle grandi opere infrastrutturali, art. 22, d.lg. n. 50 del 2016; in materia di autorizzazione in relazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, art. 12, d.lg. n. 387 del 2003; in tema di autorizzazione alla realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici, art. 87, d.lg. n. 259 del 2003; in tema di autorizzazione integrata ambientale, art. 29-*quater*, comma 5, d.lg. n.152 del 2006).

Le regole generali del procedimento in conferenza di servizi trovano sostanziale applicazione anche nei procedimenti che abbiano ad oggetto gli interessi ambientali. La disciplina generale (la cui applicazione attiene alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117, comma 2, lettera *m*, Cost. — v. ora art. 29, comma 2-*ter*, l. n. 241 del 1990), tiene conto della specificità dei pareri e dei nullaosta di competenza delle autorità responsabili delle valutazioni in materia ambientale ed affronta, in modo non sempre soddisfacente, il problema del raccordo tra il modulo decisorio della conferenza di servizi ed i sub procedimenti riferiti agli interessi ambientali, quali la v.i.a., la v.a.s. e l'a.i.a.

5.2.1. *La partecipazione alle conferenze di servizi delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente* è tesa, sin dalle conferenze preliminari, a garantire la completezza dell'istruttoria e la possibilità di indicare le condizioni e gli elementi o le modifiche eventualmente necessari per ottenere l'approvazione del progetto definitivo definitiva. Ciò vale ancora in generale per le amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente (comma 3 art. 14, e comma 3 art 14-*bis*), ma non con riferimento anche alla partecipazione dell'autorità competente alla procedura di valutazione di impatto ambientale, che si esprimeva sulle condizioni per l'elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale, avviando in tal modo una fase essenziale della procedura di v.i.a. al comma 3, terzo periodo, del cit. art. 14-*bis* si precisava infatti che l'autorità competente alla v.i.a. nella conferenza di servizi preliminare poteva indicare, tra le principali alternative, anche l'alternativa

zero e poteva dare comunque indicazioni sia sulla localizzazione sia sulle altre condizioni necessarie per ottenere il consenso.

Il nuovo comma 4 dell'art. 14 (introdotto con il d.lg. n. 127/2016) prevede che la conferenza di servizi per progetti sottoposti a v.i.a. sia una conferenza decisoria, da svolgere in modalità sincrona (occorre rilevare che il legislatore delegato ha disciplinato lo svolgimento dei lavori di questo tipo di conferenza con un unico comma il testo previgente prevedeva invece una disciplina più complessa dettata dal comma 3, art. 14-*bis*, e dai commi 4, 4-*bis*, 5, 6-*bis* dell'art. 14-*ter*).

Il coordinamento tra il giudizio di compatibilità ambientale e il procedimento per il rilascio del provvedimento autorizzatorio avviene adesso mediante il ricorso obbligatorio (e non più facoltativo) al modulo della conferenza decisoria che deve svolgersi secondo precise scadenze temporali (con riferimento sia all'attivazione — in precedenza era previsto un termine soltanto per la previa verifica documentale, sia alla conclusione dei lavori — che deve avvenire entro il termine previste dalla normativa in materia di v.i.a.: art. 26, comma 1, d.lg. n. 152/2016). È da notare che non è più prevista — per effetto dell'attuazione della legge n. 124/2015 — la facoltà, delle autorità preposte alla tutela dell'ambiente, di fare eseguire le necessarie attività tecnico istruttorie ad altri organi o enti (ivi compresi istituti universitari) che in precedenza era stata concepita al fine di consentire il rispetto del termine di conclusione del procedimento, (v. previgente comma 4 dell'art. 14-*ter*, come modificato dall'art. 49, comma 2, lettera *b-bis*) (sulla necessità di espressione dei pareri delle amministrazioni interessate — e in particolare di quelle preposte alla tutela ambientale — nell'ambito della conferenza di servizi v. CGAS, 11 aprile 2008, n. 295; TAR Puglia, Lecce, III, 13 maggio 2008, n. 1371, che esclude l'ammissibilità di pareri postumi).

Nella conferenza di servizi decisoria in modalità semplificata o simultanea (art. 14-*bis* e 14-*ter* l. n. 241 del 1990), la partecipazione delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale non ha presentato particolari problemi anche quanto all'individuazione dell'amministrazione legittimata (sulla nozione di amministrazione preposta alla tutela v. TAR Liguria, I, 26 maggio 2008, 1079). Nel nuovo modello di conferenza di servizi simultanea (art. 14-*ter*, comma 3) il legislatore ha però significativamente ridimensionato il ruolo della partecipazione delle Amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, privandola del carattere della necessità. Ai lavori della Conferenza partecipa un unico soggetto che rappresenta tutte le amministrazioni interessate: la previsione di un rappresentante unico produce certamente una semplificazione dell'assetto organizzativo, perché non si assiste più al confronto di una pluralità di interessi, di cui alle più le singole amministrazioni, ognuna con il proprio rappresentante, ma contemporaneamente restringe la possibilità per le amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente di far valere in modo pieno e autonomo l'interesse di cui sono affidatarie (la posizione comune che il rappresentante unico esprime sarà inevitabilmente l'esito di una attività di sintesi dei diversi interessi che non avviene più soltanto all'interno della conferenza con le relative garanzie di contraddittorio, ma in via preventiva secondo procedure non ancora codificate). L'esigenza di snellire il confronto nell'ambito della conferenza non determina un sacrificio completo della posizione dell'ammi-

nistrazione che cura l'interesse ambientale in quanto può comunque di prendere parte ai lavori con la facoltà di esprimere il proprio autonomo dissenso, (quando sia in disaccordo con la posizione assunta dal rappresentante unico). Diversamente dal previgente quadro normativo, però, il dissenso non preclude più la possibilità per l'amministrazione procedente di concludere il procedimento, facendola proseguire nella sede del Consiglio dei Ministri competente a definire l'equilibrio in concreto degli interessi.

L'autorità procedente, infatti, ha la facoltà sulla base del criterio della posizione prevalente, di adottare la determinazione conclusiva anche a prescindere dal dissenso espresso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela di un interesse sensibile (ambiente, paesaggio-territoriale, beni culturali, salute e pubblica incolumità).

In questa ipotesi, la mancanza dell'unanimità determina soltanto la sospensione degli effetti del provvedimento finale per un termine breve (10 giorni), entro il quale è riconosciuta all'Amministrazione dissenziente la possibilità di presentare opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri. L'opposizione dà il via a un procedimento articolato in due fasi: *a*) nella prima, la ricerca di un'intesa tra le parti avviene in sede governativa (Presidenza del Consiglio) può portare all'adozione di una nuova determinazione da parte dell'amministrazione procedente (comma 4, art. 14-*quinquies*); *b*) nella seconda, se il dissenso non si è ancora composto si ha l'attivazione del potere sostitutivo del Consiglio dei ministri che convoca una conferenza di servizi all'esito della quale conferma il provvedimento conclusivo oggetto di dissenso quando respinge l'opposizione, oppure lo modifica (anche parzialmente) quando la accoglie (comma 6, art. 14-*quinquies*). La giurisprudenza, in relazione alla tipologia di provvedimenti del Consiglio dei Ministri, in grado di sostituire le valutazioni delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, si è espressa nel senso che si tratti di atti di alta amministrazione, impugnabili solo per motivi di legittimità in ordine alla procedura seguita (Cons. St., VI, 18 gennaio 2006, n. 129).

L'attuale disciplina dovrebbe comunque rendere meno probabile la devoluzione della questione al Consiglio dei Ministri in quanto si prevedono, da un lato, limiti temporali stringenti per l'attivazione del rimedio dell'opposizione (art. 14-*quinquies*, comma 1) e, dall'altro, la preventiva attività di mediazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la ricerca di un'intesa tra le parti.

Per le ipotesi di manifestazione del dissenso, si chiarisce che le amministrazioni, (la più recente riforma ha ritenuto non necessario l'inciso "ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale"), debbono esprimere l'eventuale dissenso direttamente nell'ambito della conferenza di servizi, con congrua motivazione, con riferimento specifico alle questioni oggetto della stessa conferenza, indicando comunque in modo specifico le modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso. Il d.lg. n. 127/2016 ha rafforzato il carattere costruttivo del dissenso richiedendo all'amministrazione di rispettare un onere di motivazione più stringente: quando pone prescrizioni o condizioni l'Amministrazione deve infatti precisare in modo puntuale se esse si riferiscono a vincoli normativi (o derivanti da atti amministrativi generali come gli strumenti di pianificazione ambientale) oppure a scelte

discrezionali in funzione della migliore tutela dell'interesse pubblico. Nella conferenza semplificata, la necessità di una presa di posizione esplicita non può essere superata con meccanismi di silenzio-assenso quando le disposizioni europee richiedono — e si tratta soprattutto del caso dei procedimenti ambientali — l'adozione di un provvedimento espresso (art. 14, comma 4).

5.2.2. *Per la determinazione finale del procedimento*, il previgente comma 7 dell'art. 14-ter, l. n. 241 del 1990, prevedeva che l'assenso anche delle amministrazioni preposte alla tutela della salute e della tutela ambientale si potesse ritenere acquisito quando l'amministrazione competente non aveva partecipato alla conferenza o comunque non ha espresso la propria volontà. Ciò peraltro non valeva per i provvedimenti di v.i.a, v.a.s. ed a.i.a. e paesaggistico-territoriali (con ciò si ribadiva anche sotto questo profilo, il carattere prevalente degli interessi ambientali sugli altri interessi oggetto delle valutazioni dell'amministrazione; sull'autonomia del procedimento di v.i.a. rispetto alla conferenza di servizi v. TAR, Puglia, Lecce, 10 gennaio 2008, n. 59 e sulla natura di valutazione integrata in cui si concretizza il procedimento in conferenza di servizi v. TAR, Umbria, 4 marzo 2009, n. 71). La nuova disciplina della conferenza di servizi (art. 14-ter, comma 7) non effettua più una distinzione del regime per la formazione del silenzio assenso in ragione della natura dell'interesse che la singola amministrazione deve tutelare: risultano abrogati il riferimento sia alle amministrazioni preposte alla tutela della salute e dell'ambiente sia ai procedimenti di valutazione ambientale (sulla valutazione delle conseguenze della nuova riforma della legge sul procedimento amministrativo in relazione alla tutela degli interessi sensibili — in particolare il rapporto tra esigenze di semplificazione e garanzie di tutela, v. SCIULLO).

La giurisprudenza ammette espressamente l'utilizzo dell'istituto della conferenza di servizi di cui agli art. 14 ss. della l. n. 241 del 1990 in applicazione delle sue regole generali in tutti i procedimenti ambientali (per l'ipotesi di realizzazione di interventi di messa in sicurezza di emergenza nel caso di fenomeni di inquinamento che riguardano i siti di interesse nazionale — *“atteso che, nella materia de quo non sussistono peculiarità procedurali tali da ritenere che l'istituto in questione resti soggetto a una declinazione di specie, parzialmente difforme dal modello generale”* — si può citare Cons. St., VI, 11 novembre 2008, n. 5620).

La stessa giurisprudenza ammette la diretta impugnabilità dei verbali delle conferenze di servizi, per la parte in cui determinano l'approvazione o comunque le prescrizioni relative alle attività di messa in sicurezza di emergenza dei siti contaminati, indipendentemente dalla adozione del provvedimento conclusivo del procedimento — in quanto tali prescrizioni possono essere formulate in modo da essere di immediata applicazione, con termini perentori di adempimento e responsabilità anche penali in caso di omessa esecuzione (v. Cons. St., VI, 11 novembre 2008, n. 5620 cit.; Cons. St., VI, 19 gennaio 2005, n. 94; TAR Lombardia, Brescia, I, 4 dicembre 2007, n. 1278; TAR Sicilia, Catania, I, 20 luglio 2007, n. 1254; con riferimento alla disciplina della conferenza di servizi anteriore al d.l. n. 78/2010, nel senso che, invece, in assenza del provvedimento conclusivo il verbale della conferenza di servizi mantenga la natura e gli effetti di atto endoprocedimentale non immediatamente lesivo, v. TAR Toscana, II, 8 febbraio 2007, n. 383

e Cons. St., VI, 8 aprile 2008, n. 3016; la questione è stata chiarita dalle modifiche inserite nell'istituto dal d.l. n. 78/2010, in relazione alle quali la più recente giurisprudenza ha affermato il superamento della struttura dicotomica della conferenza per effetto dell'attribuzione di valenza esterna alla determinazione conclusiva, v. TAR Lazio, Latina, I, 22 gennaio 2015, n. 69).

L'illegittimità della conferenza di servizi implica l'illegittimità del provvedimento conclusivo. Il vizio accertato nella sequenza procedimentale in conferenza implica la necessità del rinnovo dell'intera valutazione da effettuare in una nuova conferenza di servizi (v. Cons. St., IV, 3 marzo 2009, n. 1213, con nota di SCIALÒ; v. anche Cass. civ., SU, 2 dicembre 2008, n. 20535).

Il legislatore adesso ammette in modo esplicito la possibilità che le amministrazioni i cui provvedimenti siano stati sostituiti dalla determinazione conclusiva della conferenza dei servizi richiedano l'attivazione del potere di autotutela da parte dell'amministrazione procedente (art. 14-*quater*, comma 2).

Le modalità di esercizio di tale facoltà non vengono però differenziate in ragione del tipo di interesse alla cui tutela sono preposte le singole amministrazioni; si esclude così il riconoscimento di un regime speciale per quelle che curano gli interessi ambientali (il presupposto per richiedere la revoca del provvedimento conclusivo infatti non riguarda l'aspetto della titolarità della cura di un interesse sensibile, ma il dato oggettivo dell'avvenuta partecipazione ai lavori della conferenza).

5.3. Gli accordi di programma.

5.3.1. *Lo sviluppo della prassi degli accordi di programma* risponde all'esigenza di rispettare criteri di contestualità, di collaborazione e di coordinamento tra le amministrazioni nella definizione degli interessi ambientali (MARZUOLI).

Le regole generali che prevedono la stipula di tali accordi, nel settore ambientale, sono comuni a quelle di tutti gli altri settori in cui possono essere adottati.

Gli accordi ambientali sono previsti per lo svolgimento coordinato dell'azione amministrativa degli organi competenti e vengono normalmente stipulati per attività di programmazione e di pianificazione tendenti a risolvere situazioni di crisi industriale in aree ad alto rischio: l'accordo finanzia programmi di riconversione industriale unitamente a interventi di riparazione e ripristino che consentano il miglioramento dello stato dell'ambiente.

Nella legge 8 luglio 1986 n. 349 istitutiva del Ministero dell'Ambiente l'accordo di programma non era espressamente menzionato e quindi il recupero delle "aree ad elevato rischio di crisi ambientale" (art. 7) era affidato unilateralmente allo stesso Ministero dell'Ambiente, d'intesa con le Regioni, con il contributo economico pubblico, restando marginale il ruolo dei privati.

In una prospettiva soltanto — o prevalentemente — pubblicistica si muoveva anche la l. 1 marzo 1986 n. 64, che all'art. 7 prevedeva, però, espressamente gli "accordi di programma" per la realizzazione di alcuni interventi straordinari nel Mezzogiorno (v. la ricostruzione di questa evoluzione in Cass. pen., III, 23 febbraio 2001, n. 12819).

Nell'ambito della tutela dell'ambiente, la prassi ha visto l'utilizzo dello schema dell'accordo di programma in alcuni siti industriali di particolare rilievo econo-

mico nazionale (il cosiddetto Accordo per la chimica di Marghera, modello di numerosi accordi di programma in siti industriali analoghi).

Nelle discipline del settore ambientale sono stati progressivamente formalizzati alcuni procedimenti per la stipula di accordi di programma o pianificazione. Spesso è prevista la partecipazione anche di soggetti privati (i quali assumono puntuali impegni e responsabilità in ordine all'attuazione dei programmi finanziati o comunque determinati dalle amministrazioni pubbliche per il perseguimento degli obiettivi di interesse collettivo).

5.3.2. *Accordi di programma per attuare piani e programmi* sono previsti in via ordinaria in numerose ipotesi. Si possono citare quelle del d.lg. 3 aprile 2006, n. 152. In materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione e di tutela delle acque dall'inquinamento si possono citare, ad esempio, gli accordi di cui: al comma 4 dell'art. 70, (relativo all'attuazione degli interventi previsti dai programmi triennali del piano di bacino); al comma 9 dell'art. 75, (relativo alla realizzazione di azioni di salvaguardia ambientale e di risanamento delle acque da parte consorzi di bonifica e di irrigazione); all'art. 158, (relativo alla pianificazione dell'utilizzo delle risorse idriche); nonché le convenzioni e gli accordi diretti a coordinare attività conoscitive in materia di difesa del suolo (v. la convenzione tra ANCI e Ministero dell'ambiente di cui all'art. 55, ultimo comma) e sullo stato di qualità dei corpi idrici (vedi gli accordi che possono stipulare le Regioni ai sensi dell'art. 120, comma 3). In materia di rifiuti, si possono segnalare gli accordi, i contratti di programma o i protocolli d'intesa tra soggetti pubblici o anche privati di cui: al comma 4 dell'art. 178 (previsti per l'attuazione di azioni dirette ad assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e l'efficacia dei controlli sulla gestione dei rifiuti); all'art. 180, comma 1, lett. c) (che prevede accordi e contratti di programma o protocolli d'intesa anche sperimentali in tema di prevenzione e riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti); all'art. 199, comma 12, (per la costruzione e l'esercizio all'interno di insediamenti industriali esistenti di impianti di recupero di rifiuti urbani, non previsti dal piano regionale).

5.3.3. *Accordi con i soggetti economici interessati*, al fine di perseguire obiettivi specifici e di introdurre forme di semplificazione delle procedure, sono particolarmente rilevanti nel campo degli scarichi idrici e della gestione dei rifiuti. Il comma 10 dell'art. 101, d.lg. n. 152/2006, prevede accordi di programma diretti a favorire il risparmio idrico, il riutilizzo delle acque di scarico e il recupero come materia prima dei fanghi di depurazione (in base a tale norma, l'amministrazione ha la facoltà con lo strumento dell'accordo di: a) concedere o meno dei finanziamenti ai privati; b) semplificare alcuni adempimenti amministrativi; c) fissare limiti agli scarichi in deroga alla disciplina generale purché nel rispetto della normativa comunitarie e nell'interesse pubblico al conseguimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici). La previsione del comma 10, art. 101, è di particolare rilievo perché riconosce all'amministrazione la facoltà di derogare, in sede di accordo, ai limiti normativamente fissati per gli scarichi di determinate sostanze, a condizione tuttavia che sia dimostrata la loro utilità al raggiungimento delle finalità di tutela ambientale alla base dell'accordo. Non si tratta di un potere derogatorio assoluto,

in quanto, per espressa previsione legislativa, non è possibile qualificare come “*sostanze ritenute utili*” quelle inquinanti di origine industriale.

In materia di gestione dei rifiuti (oltre al già citato accordo di programma di cui all'art. 199, comma 12, d.lg. n. 152/2006), è particolarmente importante l'art. 206, d.lg. n. 152/2006, in base al quale l'amministrazione può stipulare accordi di programma con enti pubblici, imprese di settore, soggetti pubblici o privati nonché associazioni di categoria al fine di perseguire la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure relative allo specifico oggetto dell'accordo (i possibili oggetti sono individuati nelle lettere *a*) e *l*) del comma 1). L'art. 206 esclude espressamente la possibilità per le parti di derogare in sede di accordo alla normativa europea: sono consentite soltanto semplificazioni amministrative delle procedure.

Sull'ammissibilità di un'efficacia derogatoria dell'accordo di programma rispetto alla normativa in materia di tutela dell'ambiente, costituisce ancora un punto di riferimento la giurisprudenza della Corte di cassazione penale secondo cui “*le deroghe devono limitarsi ai profili organizzatori e procedurali e non interferire con i profili sostanziali dell'inquinamento, oltre i limiti di legge*” (Cass. pen., III, 23 febbraio 2001, n. 12819; sulle semplificazioni procedurali previste da accordi di programma si può far riferimento agli accordi dei Siti di interesse nazionale — es. Napoli Orientale, art. 5; Brindisi, art. 5 — che prevedono una semplificazione procedimentale: laddove il piano di caratterizzazione sia redatto secondo le norme tecniche elaborate da APAT — ora IRSA — e ISS, esso non è sottoposto ad approvazione in conferenza di servizi, come stabilito dall'art. 242, ma viene inviato al MATTM, eseguito ed i risultati trasmessi all'ARPA per la validazione).

L'accordo di programma sottoscritto da tutti gli enti competenti secondo le normali procedure autorizzatorie è in grado di costituire legge speciale rispetto alle condizioni e alle disposizioni dettate dalla normativa ambientale, ma si deve escludere la possibilità di stabilire contrattualmente tra le parti la disciplina sostanziale relativa ai limiti di accettabilità per la contaminazione dei siti o quella per la gestione delle emissioni, oppure quella relativa alle condizioni per la gestione dei rifiuti etc. (nello stesso senso di Cass. pen. cit., v. Cons. St., 3 gennaio 2002, n. 11). Le previsioni normative sopracitate (art. 101, comma 10 e art. 206, comma 3) hanno recepito questo chiaro indirizzo giurisprudenziale, ammettendo la definizione di limiti in deroga soltanto nelle ipotesi espressamente previste dalla legge (IACOVONE, *Accordo*, 189; PIEMONTE, 225).

5.3.4. *Gli accordi nei procedimenti di bonifica (artt. 246 e 252 d.lg. n. 152/2006)* costituiscono un esempio importante di accordi cui possono partecipare i privati.

Una prima ipotesi era contenuta nell'art. 9 del d.m. n. 471/1999, individuando singole fattispecie in cui, data la complessità delle operazioni di bonifica, si prevedeva che le parti interessate potessero definire i tempi e le modalità di intervento con lo strumento dell'accordo di programma.

Nel 2002 è stata introdotta una modalità di accordo di programma in funzione del finanziamento delle attività di bonifica (in attuazione del programma per i siti di

interesse nazionale approvato con la l. n. 426 del 1998 — v. art. 18, comma 2, l. n. 178 del 2002).

Successivamente, l'art. 246, d.lg. 4 aprile 2006, n. 152 (riprendendo, con alcuni aggiustamenti, la formulazione dell'art. 9 del d.m. n. 471/1999 e dando seguito al puntuale criterio direttivo di cui alla art. 1, comma 9, lett a) della delega, l. n. 308 del 2004) prevede tre ipotesi di accordo di programma per la bonifica dei siti contaminati, riconoscendo il diritto per i soggetti obbligati alla bonifica “*di definire modalità e tempi di esecuzione degli interventi mediante appositi accordi di programma*” (quando si voglia bonificare contestualmente una pluralità di siti che interessano il territorio di più Regioni; ovvero una pluralità di siti dislocati su tutto il territorio nazionale; ovvero ancora vi siano più soggetti interessati alla bonifica di un sito di interesse nazionale, v. *infra* § 8.2).

L'accordo di programma deve essere stipulato entro sei mesi dall'approvazione dell'analisi di rischio di cui all'art. 242, d.lg. n. 152/2006, che costituisce presupposto per l'approvazione dell'accordo.

Lo strumento convenzionale permette un coordinamento flessibile tra le amministrazioni e i soggetti obbligati per lo svolgimento di un'attività complessa come quella di bonifica, che presenta caratteri differenziati in relazione alle varie tipologie di siti e della diversa natura delle contaminazioni che debbono essere superate.

La flessibilità dell'accordo di programma dovrebbe consentire la partecipazione alla stipula, di volta in volta, di tutti i soggetti pubblici interessati (anche se non espressamente richiamati nella pur ampia previsione della norma).

Nella prassi, il Ministero dell'ambiente ha attivato numerosi accordi di programma (peraltro fin qui stipulati quasi esclusivamente tra le amministrazioni pubbliche), per coordinare le azioni relative alla messa in sicurezza e alla bonifica dei “siti di interesse nazionale” individuati ai sensi dell'art. 252, d.lg. n. 152 del 2006 (si possono citare l'Accordo integrativo per la chimica di Porto Marghera del 15 dicembre 2006; l'Accordo di programma per i siti di “Laghi di Mantova e Polo chimico” del 31 maggio 2007; l'Accordo di Piombino e Napoli-Bagnoli, del 31 luglio 2007; l'Accordo di Brindisi, del 18 dicembre 2007).

5.3.5. *Gli accordi di programma per i “siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale”* costituiscono una speciale ipotesi di accordo disciplinata dall'art. 252-bis, d.lg. n. 152 del 2006. Tale norma speciale, introdotta dall'art. 2, comma 43-ter del decreto correttivo d.lg. n. 4 del 16 gennaio 2008, da ultimo sostituita dall'art. 4, comma 1, della l. n. 9 del 2014, che ha convertito il d.l. 23 dicembre 2013, n. 145, prevede che, nei siti di interesse nazionale individuati entro il 30 aprile 2007, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con la regione territorialmente interessata, hanno la facoltà di procedere alla stipulazione di accordi di programma con uno o più proprietari di aree contaminate o altri soggetti che siano interessati ad attuare progetti integrati di messa in sicurezza o bonifica, coordinati con la riconversione industriale e dello sviluppo economico. Per garantire tale coordinamento, il procedimento è preceduto dalla stipula di un accordo di programma tra le Amministrazioni interessate ed i privati, finalizzato

alla scelta ed alla successiva approvazione degli interventi “di riparazione” ambientale, da una parte, e degli interventi di “sviluppo economico e produttivo”, dall'altra. Nel procedimento che si apre a valle dell'accordo, tali progetti si tradurranno, rispettivamente, in interventi di “bonifica” vera e propria ed in interventi di “reindustrializzazione”.

Il secondo comma dell'art. 252-*bis* precisa che l'obiettivo dell'accordo di programma è quello di assicurare « *il coordinamento delle azioni per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso e funzionale adempimento per l'attuazione dei progetti integrati* » e individua in dettaglio il contenuto dell'accordo.

La stipula dell'Accordo di programma di cui all'art. 252-*bis* “*costituisce riconoscimento dell'interesse pubblico generale alla realizzazione degli impianti, delle opere e di ogni altro intervento connesso e funzionale agli obiettivi di risanamento e di sviluppo economico e dichiarazione di pubblica utilità*” (comma 3). Con la novella del 2014 il legislatore (aggiungendo l'inciso “e dichiarazione di pubblica utilità”) ha definitivamente chiarito che il riconoscimento dell'interesse pubblico produce gli effetti propri della dichiarazione di pubblica utilità e di indifferibilità ed urgenza dei lavori ai fini urbanistici ed espropriativi.

Il primo comma dell'art. 252-*bis* restringe la platea dei soggetti che possono definire un accordo con l'Amministrazione soltanto a due categorie: *a*) “proprietari di aree contaminate”; o *b*) “altri soggetti interessati ad attuare progetti integrati di messa in sicurezza”. L'attivazione dello specifico procedimento disciplinato per il risanamento e la riconversione industriale dei siti di preminente interesse pubblico viene quindi rimessa all'iniziativa della categoria giuridica dei “soggetti interessati”, a prescindere della circostanza che essi siano titolari di un diritto di proprietà sulle aree che saranno oggetto degli interventi.

La norma citata distingue inoltre i soggetti abilitati (“eleggibili”) alla sottoscrizione dell'Accordo di Programma sulla base del criterio della responsabilità per la contaminazione (v. commi 4 e 5). Per il soggetto interessato ma estraneo alla contaminazione si prevede un regime incentivante in quanto l'attuazione degli impegni individuati nell'accordo esclude ogni altro obbligo di bonifica e riparazione ambientale e fa venire meno l'onere reale per tutti i fatti antecedenti l'accordo medesimo; diversamente il soggetto interessato responsabile rimane obbligato all'esecuzione degli interventi di riparazione del danno ambientale, anche una volta completate le attività di bonifica, con il conseguente aggravio in termini di costi (v. comma 6).

A differenza delle ipotesi previste dall'art. 246 e dall'art. 252, nel caso dei “siti di interesse pubblico per la riconversione industriale” l'Accordo di programma (e della disciplina a valle di esso), di cui all'art. 252-*bis*, costituisce un modulo procedimentale obbligatorio e non meramente facoltativo (v. comma 1).

L'obiettivo di raggiungere una sintesi equilibrata degli interessi coinvolti in questo tipo di situazioni è confermato dalla previsione dell'inserimento in tali accordi di programma anche delle ipotesi di definizione delle azioni di risarcimento per danno ambientale, in relazione alle contaminazioni (spesso risalenti) che hanno avuto per oggetto i siti in questione (v. commi 5 e 6, art. 252-*bis*, d.lg. n. 152/2006). In proposito occorre segnalare l'art. 306-*bis* d.lg. n. 152/2006, che adesso prevede

uno speciale procedimento per definire la stipula di contratti di transazione in uno o più siti di interesse nazionale: lo schema del contratto di transazione viene redatto sulla base delle determinazioni di una conferenza di servizi, con l'acquisizione del parere dell'Avvocatura generale dello Stato. Lo schema viene infine approvato con decreto del Ministro dell'Ambiente una volta che sia stato sottoscritto per adesione dall'interessato e abbia passato il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. (la norma pone problemi di coordinamento sia con le previsioni degli artt. 252 e 252-*bis* citati sia con quelle dell'art. 311, dello stesso d.lg. n. 152 del 2006).

La disciplina speciale dei siti di cui all'art. 252-*bis* non esclude l'applicazione delle norme in materia di v.i.a. e di autorizzazione integrata ambientale (v. comma 9 dell'art. cit., che peraltro non richiama, per questo particolare tipo di programmi, le norme sulla valutazione ambientale strategica).

In giurisprudenza, sono emersi due orientamenti contrastanti sulla legittimazione del soggetto privato, che non abbia aderito, a impugnare l'accordo di programma concluso tra enti pubblici.

Un primo indirizzo interpretativo, fa leva sulla natura di modulo procedimentale dell'accordo di programma, che raccorda l'azione degli enti pubblici, che sono tutti titolari di (diverse) competenze da esercitare in un medesimo procedimento amministrativo, per affermare che la *“posizione eccentrica dell'interesse e del suo portatore, rispetto alla dinamica formativa dell'accordo, non costituisce ragione sufficiente per negare la rilevanza giuridica dei riverberi — favorevoli o pregiudizievoli — che esso produce in relazione ai primi, né per escludere l'attivazione dei rimedi di tutela generalmente consentiti dall'ordinamento a fronte dell'azione amministrativa illegittima, ciò anche in virtù di una interpretazione costituzionalmente orientata, ai sensi dell'art. 113, comma 2 Cost., delle norme che prevedono siffatte innovative modalità di azione pubblicistica”* (TAR Campania, Napoli, V, 27 gennaio 2009, n. 408).

Un diverso orientamento, esclude invece l'impugnabilità dell'accordo di programma da parte di chi non vi abbia aderito. La natura facoltativa dell'adesione da parte dei soggetti interessati (proprietari delle aree contaminate o responsabili dell'inquinamento) non sarebbe, infatti, idonea a configurare in capo a un soggetto terzo rispetto all'accordo il necessario interesse a censurarne il contenuto (v. Cons. St., VI, 24 dicembre 2009, n. 8710 che ha riformato la sentenza del TAR Campania, Napoli, V, 27 gennaio 2009, n. 408; nello stesso senso si è pronunciato recentemente anche il TAR Lombardia, Brescia, I, 13 luglio 2016, n. 1028; ID. 15 gennaio 2010, n. 34; ID. 9 ottobre 2009, n. 1736; ID. 18 febbraio 2009, n. 319, secondo cui la mancanza di legittimazione a impugnare lascia, comunque, impregiudicata la possibilità per il privato di contestare la illegittimità dei provvedimenti adottati dall'amministrazione in esecuzione dell'accordo a cui ha liberamente scelto di non partecipare).

5.4. L'autorizzazione integrata ambientale. Il paradigma dei procedimenti diretti a dare attuazione all'esigenza di una valutazione contestuale degli interessi ambientali rispetto agli altri interessi pubblici (in attuazione dei principi di integrazione, dello sviluppo sostenibile e del bilanciamento) è costituito dalla procedura di autorizzazione integrata ambientale introdotta per la prima volta

dalla direttiva comunitaria 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 (sulla prevenzione e la riduzione integrata dell'inquinamento — nota con l'acronimo "i.p.p.c." — *Integrated Pollution Prevention and Control*), successivamente modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2008/1/CE del 15 gennaio 2008 e attualmente codificata nella direttiva 2010/75/UE che ha trasfuso, modificandole, in un unico testo giuridico sette direttive relative alle emissioni industriali (la codificazione ha riguardato oltre alla direttiva 2008/1/CE anche le direttive 2001/80/CE, 2000/76/CE, 1999/13/CE, 78/176/CEE, 82/883/CEE e 92/112/CEE) (SCARCELLA; MILONE e altri).

L'obiettivo della direttiva è quello di definire un quadro generale che disciplini le principali attività industriali, intervenendo innanzitutto alla fonte, nonché garantendo una gestione accorta delle risorse naturali e tenendo presente, se del caso, la situazione socioeconomica e le specifiche caratteristiche locali del sito in cui si svolge l'attività industriale (Considerando 2 della direttiva 2010/75/UE). Con l'unificazione dei procedimenti di autorizzazione si favorisce un approccio integrato della riduzione dell'inquinamento da parte degli impianti industriali (l'allegato 1 elenca le attività industriali che ricadono nella disciplina) prevenendo, ovunque sia possibile, le emissioni nell'aria, nell'acqua o nel suolo, tenendo conto della gestione dei rifiuti e, quanto meno, riducendole al minimo per raggiungere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso. Diversamente, l'adozione di approcci distinti al controllo delle emissioni nell'atmosfera, nelle acque o nel terreno potrebbe produrre l'effetto di incoraggiare il trasferimento dell'inquinamento da una matrice ambientale all'altra anziché quello di proteggere l'ambiente nel suo complesso (Considerando 3 della direttiva 2010/75/UE). L'autorizzazione integrata viene rilasciata dall'autorità competente sulla base dell'adozione, da parte del gestore dell'installazione industriale, delle migliori tecnologie disponibili (di cui le autorità debbono seguire l'evoluzione), adottando un programma di riduzione graduale delle emissioni, anche attraverso un riesame periodico ed un aggiornamento delle condizioni dell'autorizzazione (sulla natura "dinamica" dell'a.i.a., v. Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, considerando in diritto, 7.2).

La logica dell'autorizzazione integrata ambientale è quella di una gestione unitaria e integrata delle condizioni dell'esercizio di impianti che hanno un rilevante impatto sui singoli fattori ambientali, applicando in un unico *iter* procedimentale l'insieme dei principi di prevenzione e di precauzione, di correzione alla fonte, di informazione e partecipazione ed in sintesi di sviluppo sostenibile, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale. Il punto di equilibrio definito dall'Amministrazione attraverso l'a.i.a. — in quanto esito di attività fortemente discrezionale — non può essere considerato il migliore in assoluto "*ma deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'iter formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere, con mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista*" (v. Corte cost. 9 maggio 2015, 85, considerando in diritto 10.3).

In questo quadro, la nuova direttiva ha ritenuto opportuna, per il migliore perseguimento dell'obiettivo di garantire un aumento del livello di protezione ambientale nel suo complesso, la modifica del precedente assetto regolatorio: con l'ampliamento del campo di applicazione della disciplina IPPC (sono state introdotte nuove attività del comparto industriale e di gestione rifiuti) (art. 10); con l'utilizzo cogente delle "BAT conclusion" (documenti di riferimento sulle Migliori Tecniche Disponibili elaborati a livello europeo che costituiscono la base per la definizione delle condizioni dell'AIA) (art. 13); con l'aggiornamento delle procedure autorizzative e, in particolare, dei requisiti autorizzativi minimi richiesti per alcune categorie di impianti (art. 14); con l'introduzione di specifiche disposizioni che disciplinano le modalità di riesame periodico, l'oggetto e la frequenza dei controlli sulle installazioni (in questa prospettiva acquista ruolo centrale la redazione di una relazione di riferimento funzionale al raffronto tra le condizioni dello stato del suolo e delle acque sotterranee all'inizio dell'attività e quelle al momento della chiusura dell'installazione) (Considerando 24 e artt. 16, 21).

Un primo recepimento delle direttive è avvenuto con il d.lg. n. 372 del 4 agosto 1999 ed una più organica attuazione è stata disposta dal d.lg. n. 59 del 18 febbraio 2005. La disciplina del d.lg. n. 59 del 2005 resterà vigente per i procedimenti già avviati fino a oggi; il decreto delegato n. 128 del 2010, in attuazione della delega di cui all'art. 12 l. n. 69 del 2009, ha inserito la disciplina sull'autorizzazione integrata ambientale nella parte II del d.lg. n. 152 del 2006 (introducendo il nuovo titolo III-bis e gli allegati da VI a XIII della parte II, che sostituiscono, peraltro con un numero limitato di modifiche e precisazioni, le norme del d.lg. n. 59 cit.), integrata e modificata da ultimo dal d.lg. n. 46 del 2014 (che ha recepito la direttiva 2010/75/UE).

In questa sede si possono segnalare i principi che sono espressi in modo emblematico da questa procedura (*infra* § 5.4.1); i passaggi essenziali del procedimento (§ 5.4.2); infine i problemi di coordinamento della procedura di autorizzazione integrata ambientale rispetto agli altri procedimenti autorizzatori o di valutazione ambientale che possono avere ad oggetto gli impianti sottoposti alla disciplina di a.i.a. (§ 5.4.3).

5.4.1. *I principi del procedimento espressi nell'a.i.a.* riassumono tutti quelli sin qui richiamati.

In primo luogo, il principio dell'integrazione e del coordinamento tra le procedure, fissato dall'art. 5 della direttiva ("*Gli Stati membri adottano le misure necessarie per il pieno coordinamento delle procedure e delle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione quando sono coinvolti più autorità competenti o più gestori oppure è concessa più di un'autorizzazione, al fine di garantire un approccio integrato effettivo di tutte le autorità competenti per questa procedura*"), viene attuato dal legislatore italiano utilizzando il modulo di coordinamento della conferenza di servizi (v. art. 29-*quater*, commi 5 e 6, d.lg. n. 152 del 2006, nei quali si prevede che ai lavori della conferenza partecipino anche un rappresentante dell'autorità preposta all'attuazione della normativa in materia di incidenti rilevanti e il sindaco in quanto autorità per la tutela della salute pubblica. La norma non si occupa però di coordinare la partecipazione di questi soggetti con le disposizioni relative al rappresentante unico

inserirle nella nuova versione dell'istituto della conferenza di servizi per effetto del d.lg. n. 127 del 2016).

In secondo luogo, il principio della informazione e della partecipazione del pubblico, che è finalizzata ad acquisire punti di vista e preoccupazioni che possono utilmente influire sulle decisioni, oltre a favorire la consapevolezza del pubblico sui problemi ambientali e l'adesione alle decisioni adottate, mediante anche l'accesso alle informazioni sul funzionamento degli impianti ed ai loro potenziali effetti sull'ambiente, prima di ogni decisione (Considerando 27 della direttiva 2010/75/UE); di qui una disciplina dettagliata dei principi e dei procedimenti diretti a consentire l'accesso all'informazione e la partecipazione alla procedura di autorizzazione (art. 24 ed allegato IV della direttiva 2010/75/UE).

Su questo piano l'attuazione nell'ordinamento interno prevede, da un lato, che la domanda di autorizzazione debba contenere, oltre a tutti i dati previsti nell'art. 29-ter, comma 1, d.lg. n. 152 del 2006, una sintesi non tecnica con parte dei dati indicati dal comma 1 della stessa norma, e l'indicazione delle informazioni che ad avviso del gestore non devono essere diffuse per ragioni di riservatezza industriale, commerciale o personale, di tutela della proprietà intellettuale. L'autorità competente, entro il termine di quindici giorni dalla data di avvio del procedimento, pubblica nel proprio sito web l'indicazione della localizzazione dell'installazione e il nominativo del gestore, nonché gli uffici ove è possibile prendere visione degli atti e trasmettere le osservazioni. (art. 29-*quater* cit., commi 3, 4 e 13 relativo alla pubblicità del provvedimento di autorizzazione).

In relazione agli oneri documentali ed alle informazioni che il gestore deve allegare alla propria istanza, sia la direttiva (art. 12, § 2) sia la normativa interna (art. 29-ter cit., comma 3) prevedono che i dati e le informazioni già acquisite nell'ambito di altre procedure finalizzate alla tutela dell'ambiente (in particolare, con riferimento alle norme sui rischi di incidente rilevante) possono essere utilizzate ed incluse nelle informazioni allegate alla domanda, secondo un principio di economia degli oneri documentali, che può assumere natura di principio generale.

In coerenza con i principi che si possono ricavare anche dalle norme della legge sul procedimento n. 241 del 1990, per l'autorizzazione integrata ambientale si prevede che sia adottata la forma scritta, ma soprattutto che l'atto conclusivo del procedimento conformi le modalità di svolgimento delle attività industriali autorizzate sulla base di una valutazione espressa di tutti i dati e di tutte le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione. Ciò vale in particolare con riferimento alle indicazioni relative all'adozione delle migliori tecniche disponibili ed al loro successivo aggiornamento (l'art. 12 della direttiva indica con chiarezza l'obbligo di accertare che l'autorizzazione includa tutte le misure necessarie per soddisfare le condizioni in grado di garantire che l'impianto sia gestito in modo che — v. art. 3 della direttiva —: *a*) siano adottate le opportune misure di prevenzione dell'inquinamento, applicando segnatamente le migliori tecniche disponibili; *b*) non si verifichino fenomeni di inquinamento significativi; *c*) sia evitata la produzione di rifiuti; *d*) l'energia sia utilizzata in modo efficace; *e*) siano adottate le misure necessarie per prevenire gli incidenti e limitarne le conseguenze; *f*) si provveda

onde evitare qualsiasi rischio di inquinamento al momento della cessazione definitiva delle attività ed il sito stesso venga ripristinato in modo soddisfacente). L'autorizzazione integrata include i valori limite di emissioni fissati per le sostanze inquinanti nonché i valori limite in materia di inquinamento acustico, con la precisazione che non può fissare limiti meno rigorosi di quelli stabiliti dalla normativa vigente nel territorio in cui è ubicata l'installazione (v. art. 29-*sexies*, comma 2). È anzi possibile che, *“l'autorizzazione integrata contenga ulteriori disposizioni che garantiscono la protezione del suolo e delle acque sotterranee e le opportune disposizioni per la gestione dei rifiuti prodotti dall'impianto e per la riduzione dell'inquinamento acustico”* (art. 29-*sexies*, comma 3-*bis*). L'autorità competente determina i valori limite di emissione, in modo che le emissioni non superino i livelli associati alle migliori tecniche disponibili (individuata in primo luogo con riferimento alle conclusioni sulle BAT adottate ai sensi dell'art. 13 della direttiva 2010/75/UE, potendo comunque definire i livelli accettabili discrezionalmente sulla base dell'Allegato XI). L'applicazione dei valori di emissione associati all'applicazione delle BAT (BAT-AEL) non viene declinata in termini inderogabili dal momento che l'Amministrazione conserva il potere di stabilire limiti meno severi, ma su di essa grava un onere di motivazione rinforzato: la scelta di imporre limiti meno rigorosi infatti richiede l'accertamento — sulla base di una completa istruttoria (in ordine all'ubicazione geografica, alle condizioni locali e alle caratteristiche dell'installazione) — della circostanza che dall'applicazione dei BAT-AEL al gestore deriverebbe una maggiorazione dei costi non proporzionata rispetto ai benefici ambientali attesi. Le considerazioni che giustificano la scelta devono essere riportate in uno specifico documento allegato all'a.i.a. (in ogni caso siamo davanti ad una scelta che deve essere sottoposta a costante monitoraggio al fine di una sua possibile revisione) (v. art. 29-*sexies*, comma 9-*bis*) (sulla discrezionalità nel definire i valori limite, v. TAR Lombardia, Milano, IV, 7 settembre 2007, n. 5773, TRGA, Trento, 7 dicembre 2012, 368). Al fine di acquisire di un quadro conoscitivo il più possibile esaustivo delle condizioni ambientali esistenti prima dell'attivazione dell'installazione il legislatore europeo ha disciplinato la struttura della relazione di riferimento. La relazione (che deve redigere chi utilizza, produce o scarica sostanze pericolose) consiste in un documento in cui vengono riportate le informazioni sullo stato di qualità del suolo e delle acque sotterranee con riferimento tanto all'uso attuale quanto agli usi precedenti del sito. Si tratta di informazioni utili, da un lato, a identificare il contributo causale (che deve comunque essere significativo) al danneggiamento delle matrici ambientali da parte del singolo gestore, su cui grava l'obbligo di ripristinare le condizioni quo ante alla cessazione dell'attività e, dall'altro, a determinare l'importo delle garanzie finanziarie per sostenere i costi del ripristino in caso di mancata attivazione del gestore (art. 29-*sexies*, comma 9-*quinqies*, lett. c, e comma 9-*septies*) (le modalità di redazione della relazione di riferimento sono state definite con d.m. 13 novembre 2014).

Altro principio generale di cui costituisce espressione tipica l'autorizzazione integrata ambientale è quella della durata a tempo determinato dell'autorizzazione, con la previsione di una necessaria fase di rinnovo e di riesame da parte dell'Amministrazione in funzione di conferma o aggiornamento delle condizioni di eser-

cizi dell'installazione (v. art. 21, direttiva 2010/75/UE, che fissa il principio della verifica periodica dell'aggiornamento delle condizioni di autorizzazione ed art. 29-*octies* d.lg. n. 152 del 2006, n. 152, per il quale il riesame dell'autorizzazione (con valenza di rinnovo) è previsto come obbligatorio *a.* entro quattro anni dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea delle decisioni relative alle conclusioni sulle BAT riferite all'attività principale di un'installazione; *b.* quando sono trascorsi 10 anni dal rilascio dell'a.i.a. o dall'ultimo riesame sull'intera installazione — il termine è protratto a 16 anni in caso di installazioni certificate EMAS), oppure come facoltativo (quando: *a1.* l'inquinamento provocato dall'impianto è tale da rendere necessaria la revisione; *b1.* le migliori tecniche disponibili hanno subito modifiche sostanziali, in grado di consentire una notevole riduzione delle emissioni senza imporre costi eccessivi; *c1.* la sicurezza di esercizio dell'impianto richiede l'impiego di altre tecniche; *d1.* siano intervenute nuove disposizioni legislative comunitarie o nazionali).

5.4.2. *Le fasi del procedimento di a.i.a.,* in applicazione dei principi che abbiamo ora richiamato, si articolano a partire da una fase iniziale di presentazione della domanda, con l'indicazione di tutti i dati conoscitivi indispensabili da parte del proponente che gestisce l'installazione (v. il contenuto della domanda di cui all'art. 29-*ter*, commi 1 e 2 del d.lg. n. 152 del 2006).

Segue la fase di pubblicità, che consente l'accesso alle informazioni e la presentazione di osservazioni da parte del pubblico (v. art. 29-*quater*, commi 3 e 4 del d.lg. n. 152/2006).

Nella fase di approfondimento istruttorio vengono acquisiti i pareri di tutte le amministrazioni coinvolte (anche secondo il modello della conferenza di servizi, che l'autorità procedente ha la facoltà di convocare — cfr. art. 29-*quater*, commi 5 e 6, d.lg. n. 152/2006).

La definizione della fase decisoria spetta all'autorità procedente (art. 29-*quater*), con il chiarimento in ordine all'individuazione dell'autorità competente di cui all'art. 7, commi 5 e 6, d.lg. n. 152 del 2006, che indica il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per tutti gli impianti esistenti e nuovi di competenza statale di cui all'allegato VIII della parte II del decreto, e, per tutti gli altri impianti, di cui all'allegato XII, la Regione o la Provincia autonoma (che debbono peraltro rispettare come principi fondamentali quelli della normativa statale).

La giurisprudenza amministrativa ha precisato che “è comunque preminente l'interesse alla conclusione del procedimento tanto che si è affermato (*Tar Trieste, Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 11/03/2010, n. 170*) « il formarsi di un silenzio inadempimento sulla domanda di autorizzazione integrata ambientale per inerzia della p.a. è impedito dalla facoltà, che deve ritenersi concessa al privato, ai sensi dell'art. 5, d.lgs. n. 112 del 1998, di eccitare i poteri sostitutivi del Consiglio dei ministri, previsti da tale norma »” (Cons. St., Sez. IV, 10 febbraio 2017, n. 573).

Un'ulteriore fase del procedimento riguarda l'esecuzione dell'autorizzazione e la verifica del corretto adempimento del contenuto prescrittivo: da un lato, il gestore dell'impianto deve dare comunicazione all'autorità competente dello stato di attuazione delle prescrizioni dell'autorizzazione e riferire le informazioni rilevanti relative all'esercizio dell'attività, dall'altro, l'Amministrazione mediante i propri

organi di controllo sottopone l'installazione a ispezioni e accertamenti periodici (art. 29-*decies*, d.lg. n. 152 del 2006 che disciplina, in particolare, due tipologie di controlli: quelli ordinari — v. comma 3 — e le ispezioni straordinarie — v. comma 4).

L'eventuale inosservanza alle prescrizioni autorizzatorie o l'esercizio dell'attività in assenza di un titolo valido dà luogo ad un procedimento sanzionatorio in cui l'intensità della reazione dell'ordinamento è stata parametrata in ottica gradualista sulla base della gravità dell'infrazione commessa (nelle ipotesi di minore intensità il gestore riceve una semplice diffida che può essere successivamente accompagnata anche dall'ordine di sospendere l'attività in caso di reiterazione dell'inottemperanza fino alla revoca dell'autorizzazione e alla chiusura dell'installazione quando dalla reiterazione della condotta violativa possano derivare danni — o anche il mero pericolo — per l'ambiente). Il principio della gradualità della sanzione viene ritenuto comunque derogabile, in ragione della considerazione per cui “lo schema procedurale ‘diffida/sanzione’ [...] non opera in tutti i casi di violazione delle prescrizioni dell'A.I.A. atteso che, nelle ipotesi più gravi lo stesso articolo (comma 9, lettera b) ammette altresì la misura della “diffida e contestuale sospensione dell'attività (...)” e ciò a maggior ragione nell'ipotesi in cui “la sospensione dell'attività inquinante non si configura(va) quale sanzione in senso proprio, quanto — piuttosto — quale ‘misura di sicurezza’ ai sensi del richiamato articolo 29-*quattuordecies*” (v. Cons. St., V, 14 aprile 2016, 1487).

5.4.3. *Problemi di applicazione*, sul piano operativo, vengono posti dall'individuazione delle ipotesi in cui il procedimento di a.i.a. deve essere attivato. Si tratta del problema della definizione di installazione e della definizione di modifica sostanziale dell'impianto da sottoporre alla procedura.

Per installazione si intende “*unità tecnica permanente, in cui sono svolte una o più attività elencate all'allegato VIII alla Parte Seconda e qualsiasi altra attività accessoria, che sia tecnicamente connessa con le attività svolte nel luogo suddetto e possa influire sulle emissioni e sull'inquinamento*”. Viene inoltre chiarito che “è considerata accessoria l'attività tecnicamente connessa anche quando condotta da diverso gestore” (v. art. 3, n. 3 della direttiva 2010/75/UE ribadito dall'art. 5, comma 1, lettera i-quater, d.lg. n. 152 del 2006 — sull'individuazione delle attività connesse o accessorie v. TAR Emilia Romagna, Bologna, I, 26 novembre 2007, n. 3365).

La disciplina (v. art. 5, comma 1, lettere *i-quinquies-sexies*, d.lg. n. 152 del 2006) distingue tra le installazioni esistenti (quelle che al 6 gennaio 2013, hanno ottenuto tutte le autorizzazioni ambientali necessarie all'esercizio o il provvedimento positivo di compatibilità ambientale o per la quale, a tale data, sono state presentate richieste complete per tutte le autorizzazioni ambientali necessarie per il suo esercizio, a condizione che entrino in funzione entro il 6 gennaio 2014) e le installazioni da ritenersi nuove (tutte le altre installazioni entrati in funzione dopo il 6 gennaio 2014; nel senso che la nuova disciplina si applica anche agli impianti già in funzione prima della sua entrata in vigore).

Per l'individuazione delle ipotesi in cui si verifichi una modifica sostanziale dell'impianto, tale da esigere il rinnovo dell'autorizzazione integrata, la giurisprudenza ha chiarito che costituisce modifica sostanziale quella “...che, secondo un

parere motivato dell'autorità competente, potrebbe avere effetti negativi e significativi per gli esseri umani o per l'ambiente. In particolare, per ciascuna attività per la quale l'allegato I indica valori di soglia, è sostanziale una modifica che dia luogo ad un incremento del valore di una delle grandezze, oggetto della soglia, pari o superiore al valore della soglia stessa"; in altre parole, si considera "modifica sostanziale" quella che comporta il raddoppio dei valori di soglia" (TAR Veneto, III, 6 luglio 2007, n. 2282). Oggi l'art. 5 comma 1, lettera l-bis, d.lg. n. 152 del 2006 — come modificato dal d.lg. n. 128 del 2010 — precisa che la modifica è sostanziale se produce "effetti negativi e significativi sull'ambiente".

Il problema della definizione delle migliori tecniche disponibili costituisce il fulcro dell'attività istruttoria e del continuo monitoraggio delle attività autorizzate. La peculiarità di questa fase, con riferimento alla tutela degli interessi ambientali, è già stata sottolineata sopra (v. paragrafo 2.4; sull'elasticità delle definizioni di migliore tecnologia disponibile, v. TAR Piemonte, Torino, II, 26 luglio 2007, n. 2866; la valutazione dell'idoneità o meno di determinati interventi a rappresentare la migliore tecnologia disponibile attinente al merito dell'azione amministrativa, risultando pertanto censurabile in sede di sindacato di legittimità esclusivamente quando appaia manifestamente illogica o irrazionale, v. TAR Campania, Napoli, V, 18 febbraio 2015, 1139).

5.4.4. *Problemi di coordinamento*, particolarmente complessi, attengono al rapporto tra il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale e gli altri procedimenti diretti a garantire la valutazione degli interessi ambientali o comunque il rilascio di autorizzazioni connesse con la tutela dell'ambiente.

Il tema è stato affrontato dallo stesso legislatore, all'art. 5, comma 12, del d.lg. n. 59 del 2005, quando ha stabilito la sospensione del termine per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale fino alla conclusione della procedura di valutazione di impatto ambientale, prevedendo anche che l'autorizzazione integrata non può essere rilasciata senza che si sia concluso il procedimento di v.i.a. (in giurisprudenza, sottolinea l'autonomia della procedura di a.i.a. rispetto a quella di v.i.a., TAR Emilia Romagna, Bologna, I, n. 3365/07 cit., che esclude che l'a.i.a. — in quanto riferita agli aspetti gestionali — possa essere configurata come strettamente consequenziale alla v.i.a. — che attiene agli elementi localizzativi e strutturali dell'impianto; nello stesso senso v. TAR Lombardia, Brescia, I, 22 gennaio 2010, n. 211, che mette in evidenza come "l'ampiezza delle valutazioni svolte in relazione all'AIA si riflette sulla procedura di VIA, nella quale assumono rilievo necessariamente anche gli studi effettuati in vista del rilascio dell'AIA": "esiste quindi una retroazione dell'AIA sulla valutazione di assoggettabilità e sulla stessa procedura di VIA, nel senso che la prima, benché cronologicamente successiva, definisce l'oggetto delle seconde" — sul rapporto tra le due procedure, v. anche TAR Toscana, II, 3 marzo 2010, n. 592; Cons. St., II, parere n. 1001 del 2008; da ultimo Cons. St., V, 6 luglio 2016, n. 3000, per il quale "poiché il procedimento per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e quello per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) sono preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi (e possano avere quindi un'autonoma efficacia lesiva, che consente l'impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi: Cons. St., sez. V,

26 gennaio 2015, n. 313), *ben potrebbe essere negata l'autorizzazione integrata ambientale anche in presenza di una valutazione di impatto ambientale positiva, poiché quest'ultima è di per sé idonea ad esprimere un giudizio definitivo sull'intervento proposto (Cons. St., sez. V, 17 ottobre 2012, n. 5295), mentre una valutazione di impatto ambientale negativa preclude il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale*”).

L'art.10, comma 1, del d.lg. n. 152 del 2006 prevede una soluzione drastica nel senso che, nel caso di progetti soggetti a valutazione di impatto ambientale statale, che siano adibiti ad attività industriali soggette all'autorizzazione integrata ambientale, il provvedimento di valutazione di impatto ambientale sostituisce l'autorizzazione integrata. In tali casi, lo studio di impatto ambientale e tutti gli elaborati progettuali debbono contenere le informazioni ed i dati di cui all'art. 29-ter, commi 1, 2, 3 del d.lg. n. 152 del 2006, così come il provvedimento finale di v.i.a. deve avere i contenuti, con riferimento in particolare alle condizioni di cui agli artt. 29-sexies e 29-septies del decreto legislativo.

Il tema della sovrapposizione tra la procedura di valutazione di impatto ambientale e la procedura di autorizzazione ambientale integrata richiede ulteriori chiarimenti, in modo da giungere a una completa unificazione delle due procedure. In questo senso si è mosso il decreto delegato n. 128 del 2010 (prevedendo che in sede di presentazione della domanda di verifica della assoggettabilità a v.i.a. gli elaborati progettuali contengano le informazioni previste per la domanda di a.i.a.; solo dopo l'esito negativo della verifica di assoggettabilità a v.i.a. si attiva il procedimento di a.i.a.).

Una semplificazione, nella stessa direzione, è contenuta nell'art. 29, comma 1, d.lg. n. 152 del 2006 (*“la valutazione di impatto ambientale costituisce, per i progetti di opere ed interventi a cui si applicano le disposizioni del presente decreto, presupposto o parte integrante del procedimento di autorizzazione o approvazione”*). L'assorbimento del provvedimento di autorizzazione integrata nel provvedimento di valutazione di impatto ambientale deve avvenire anche per i progetti di competenza regionale quando vi sia corrispondenza tra l'autorità competente per la v.i.a. e l'autorità competente per l'a.i.a. (v. art. 10, comma 2, d.lg. n. 152 del 2006). Sulle modalità di conduzione dei procedimenti di rilascio, riesame e aggiornamento delle autorizzazioni integrate ambientali, il Ministro dell'Ambiente ha emanato una direttiva del 16 dicembre 2015 (n. 274).

5.5. L'autorizzazione unica ambientale. Nella prospettiva di favorire il rilancio delle attività produttive, l'art. 23 della l. 4 aprile 2012, n. 35 (conversione del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5) ha introdotto l'autorizzazione unica ambientale — a.u.a. Il nuovo istituto — disciplinato compiutamente con il d.P. n. 59 del 13 marzo 2013 — persegue l'obiettivo di semplificare gli adempimenti burocratici relativi alle attività delle Piccole e Medie Imprese (PMI) (individuata dal DM Attività Produttive 18 aprile 2005) e degli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale (a.i.a.) di cui al titolo III-bis della Parte II del d.lg. n. 152/2006 (art. 1, comma 1). L'ambito di applicazione *ratione personae* della nuova disciplina si può ritenere esteso anche alle grandi imprese che esercitano attività non soggette ad a.i.a. (e si tratta di una platea di interessati non esigua in quanto l'assoggettamento al regime a.i.a. in termini numerici risulta piuttosto limitato sia perché

l'allegato VIII alla parte II, d.lg. n. 152/2006 — che elenca le attività soggette alla disciplina in materia di a.i.a. — riguarda solo alcune tipologie di attività industriali, sia perché vi sono ulteriori limitazioni relative alla capacità produttiva che deve essere superiore alle soglie indicate dall'allegato stesso).

L'obiettivo di semplificazione dell'a.u.a. è raggiunto mediante:

a) l'effetto sostitutivo di una pluralità di atti autorizzatori (l'a.u.a. sostituisce ogni atto di comunicazione, notifica ed autorizzazione previsto dalla legislazione vigente in materia ambientale, relativo a specifici settori: *i*) l'autorizzazione agli scarichi di cui agli artt. 124-127, d.lg. n. 152/2006; *ii*) la comunicazione preventiva di cui all'art. 112, d.lg. n. 152/2006, per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti dalle aziende di cui all'art. 101, comma 7, lett. a), b) e c), e delle piccole aziende agroalimentari individuate dall'art. 17, d.m. politiche agricole e forestali 7 aprile 2006; *iii*) autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti di cui all'art. 269, d.lg. n. 152/2006; *iv*) autorizzazione generale di cui all'art. 272, d.lg. n. 152/2006 (articolo che consente, in deroga all'art. 269, l'adozione di apposite autorizzazioni generali alle emissioni in atmosfera, per specifiche categorie di stabilimenti, individuate in relazione al tipo e alle modalità di produzione); *v*) nulla osta relativo alle emissioni sonore, di cui all'art. 8, commi 4 e 6, l. n. 447/1995; *vi*) autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura di cui all'art. 9, d.lg. n. 99/1992; *vii*) comunicazioni in materia di attività sui rifiuti ammesse alle procedure semplificate di cui agli artt. 215-216, d.lg. n. 152/2006);

b) il coordinamento della durata delle singole autorizzazioni che viene anche significativamente estesa a 15 anni (la scadenza di ogni titolo infatti coincide con quella prevista per l'a.u.a.);

c) la previsione di soggetto unico competente a ricevere la richiesta di AUA (lo Sportello Unico per le Attività Produttive — SUAP) che deve coordinare le attività dell'autorità competente alla valutazione della sussistenza dei requisiti per il rilascio del titolo autorizzatorio (la Provincia o la diversa autorità individuata dalla Regione per il singolo settore di riferimento) anche mediante l'utilizzo del modulo della conferenza dei servizi.

L'a.u.a. deve quantomeno *(i)* comprendere gli elementi previsti dalle normative di settore per le autorizzazioni e gli altri atti che sostituisce, *(ii)* definire le modalità per lo svolgimento delle attività di autocontrollo, ove previste, individuate dall'autorità competente tenendo conto della dimensione dell'impresa e del settore di attività.

La domanda di autorizzazione unica ambientale non è facoltativa, ma obbligatoria, nel caso in cui i gestori (p.m.i. o grandi imprese) siano « *assoggettati, ai sensi della normativa vigente, al rilascio, alla formazione, al rinnovo o all'aggiornamento di almeno uno dei titoli abilitativi sostituiti* ».

L'interessato deve presentare la domanda per il rilascio dell'a.u.a. al momento della scadenza della prima autorizzazione settoriale che l'a.u.a. è chiamata a sostituire (a norma del d.P.R. n. 59/2013) o comunque entro il termine per la richiesta di proroga della prima autorizzazione settoriale che deve essere rinno-

vata. In quest'ultima ipotesi, l'a.u.a può essere prorogata con istanza da presentare entro 6 mesi dalla scadenza secondo una procedura semplificata (quando sia corredata da un'autodichiarazione che attesti che le condizioni di esercizio sono immutate) oppure ordinaria (nelle altre ipotesi previste dalla normativa). La presentazione dell'istanza consente la prosecuzione dell'attività fino alla decisione da parte dell'Autorità competente (v. BOLOGNA, *L'autorizzazione unica ambientale. Disciplina nazionale e profili processuali*, 951).

5.6. Altri procedimenti di autorizzazione integrata o di autorizzazione unica. Si collegano all'autorizzazione integrata ambientale le ipotesi di autorizzazione unica riferite ad alcuni particolari tipi di impianto.

I più rilevanti sono gli impianti di produzione di energia.

Per gli impianti di produzione di potenza superiore a 330 MW termici, l'art. 1, comma 2, d.l. n. 7 del 2002 (convertito in l. n. 55 del 2002) prevede che l'autorizzazione sia rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le Amministrazioni *statali e locali* interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, d'intesa con la regione interessata.

Tale procedimento non assorbe peraltro l'autorizzazione ambientale integrata e la valutazione d'impatto ambientale, entrambe procedure che costituiscono parte integrante e condizione necessaria del procedimento autorizzatorio (art. 1, comma 2, d.l. n. 7 del 2002 cit.).

Ad analogo regime semplificato di autorizzazione vengono sottoposte — in quanto considerate di preminente interesse statale — le attività di costruzione e di esercizio delle reti nazionali di trasporto dell'energia nonché di tutte le opere connesse e le infrastrutture indispensabili all'esercizio. Anche per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, l'art. 12, d.lg. n. 387 del 2003 prevede, al primo comma che *“la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente”*, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti *“sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, ovvero, per impianti con potenza termica installata pari o superiore ai 300 MW, dal Ministero dello sviluppo economico, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico”*.

Sulla base di un sostanziale favor del legislatore comunitario e nazionale, la disciplina legislativa di cui all'art. 12 cit. *“ha natura di normativa speciale, informata al canone della massima semplificazione al fine di “rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa”* (cfr. Corte cost., 28 gennaio 2014, n. 13)” (v. Cons. St., IV, 11 luglio 2016, n. 3081).

Anche per questo procedimento si pone il problema se la procedura di autorizzazione integrata ambientale e quella di valutazione di impatto ambientale debbano confluire nel procedimento unico, *“con la conseguenza che l'eventuale mancata adozione, da parte dell'Assessorato del Territorio e Ambiente, delle determinazioni di competenza, non può riflettersi in senso preclusivo sull'attivazione e sullo svolgimento del procedi-*

mento unico facente capo all'Assessorato dell'Industria, pena la sostanziale vanificazione del termine di 180 giorni entro il quale, per legge, detto procedimento, deve comunque pervenire a conclusione" (v. TAR Piemonte, I, 25 settembre 2009, n. 2292; nel senso dell'autonomia ma anche della interdipendenza della pronuncia di v.i.a. rispetto all'autorizzazione unica di cui all'art. 12 cit., v. TAR, Puglia, Lecce, I, 10 gennaio 2008, n. 59) (RICCI). Infatti, "la valutazione v.i.a., ove non intervenga tempestivamente, deve essere espressa nella sede propria della conferenza, dovendosi in ogni caso garantire il rispetto del termine di conclusione del procedimento di cui all'articolo 12 del D.Lgs. n. 387 del 2003, ritenuto perentorio dalla giurisprudenza che lo ha qualificato alla stregua di "principio fondamentale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (Corte cost. 9 novembre 2006, n. 364; Cons. St., sez. V, 9 settembre 2013, n. 4473; 23 ottobre 2012, n. 5413; 15 maggio 2013, n. 2634). In ogni caso, si deve escludere non soltanto che "il parere v.i.a. (positivo o negativo che sia) possa intervenire al di fuori della sede propria della conferenza dei servizi", ma anche che "il parere negativo sia assolutamente vincolante ai fini del diniego dell'autorizzazione unica, giacché in tal caso per le opere statali è prevista la devoluzione della questione al Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 26 del D.Lgs. n. 152 del 2006, mentre per le opere regionali trova applicazione il ricorso specifico al descritto procedimento (comma 6 bis dell'art. 14) in conferenza di servizi con valutazione delle posizioni prevalenti" (Cons. St., V, 21 aprile 2016, n. 1583).

È stato affermato che il procedimento unico in materia di autorizzazione per l'installazione di impianti eolici non esclude la necessità del sub-procedimento di valutazione di impatto ambientale e in particolare della necessità di effettuare anche la valutazione di incidenza per i siti di importanza comunitaria (v. TAR Toscana, Firenze, II, 25 giugno 2007, n. 939, confermata in parte da Cons. St., VI, 23 luglio 2008, n. 3650).

Per altra giurisprudenza, invece, anche in relazione a un sito di importanza comunitaria, non deve essere sottoposto a v.i.a. né a valutazione d'incidenza un progetto di impianto idroelettrico da realizzare in un'area limitrofa (v. TAR Molise, 8 febbraio 2008, n. 50).

Una procedura unificata di autorizzazione, in grado di sostituire ogni altra autorizzazione "ad eccezione delle procedure di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica" era stata introdotta per la localizzazione, la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio e di deposito definitivo dei materiali e dei rifiuti radioattivi (v. art. 25 l. n. 99 del 2009, particolarmente comma 2, lett. h); nonché il procedimento unico disciplinato dal d.lg. n. 31 del 2010).

Si tratta di procedimenti riferiti a progetti che rientrano nella materia "produzione dell'energia", inclusa tra quelle di competenza legislativa concorrente delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., ma che coinvolgono anche interessi connessi con la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema oltre che con le politiche nazionali e comunitarie in materia di energia (v. anche la direttiva 27 settembre 2001 n. 2001/77/CE), ponendo complessi problemi di coordinamento tra lo Stato e le Regioni in ordine all'esercizio delle relative funzioni amministrative (v. gli orientamenti della giurisprudenza di Corte cost. n. 6 del 2004; n. 383 del 2005; n.

215 e 278 del 2010, che individuano le necessarie forme di collaborazione e di intesa tra i diversi livelli di governo per lo svolgimento dei procedimenti diretti a consentire la localizzazione delle centrali).

Infine si può segnalare il procedimento disciplinato dagli art. 57 e 57-*bis* del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito nella l. 4 aprile 2012, n. 35) recante “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo — Disposizioni per le infrastrutture energetiche strategiche”, ai fini del rilascio dell’autorizzazione alla realizzazione delle opere previste nel progetto di adeguamento delle strutture logistiche della Raffineria di Taranto mediante gli interventi a mare e a terra. In particolare, il legislatore ha previsto la competenza del Ministero dello sviluppo economico a rilasciare il provvedimento conclusivo a cui si perviene a seguito di un procedimento unico in conferenza di servizi nel termine di 180 giorni dalla presentazione dell’istanza di avvio da parte del soggetto interessato. L’esito positivo dei lavori della conferenza rappresenta il presupposto per l’emanazione provvedimento di autorizzazione che richiede però la previa intesa della Regione territorialmente interessata.

5.7. Lo sportello unico. Nella stessa logica si pone il procedimento amministrativo per l’autorizzazione all’inseadimento di attività produttive di cui all’art. 25 del d.lg. n. 112 del 1998 (GARDINI-PIPERATA; SEMPREVIVA; VIPIANA).

Il c.d. “sportello unico per le attività produttive” prevede che in un unico ufficio ciascun Comune provveda a raccogliere tutte le informazioni indispensabili per valutare i progetti. Anche in questa ipotesi l’amministrazione procede con una semplificazione del procedimento, con una domanda alla struttura competente, che raccoglie dalle altre amministrazioni le autorizzazioni ed i consensi previsti, con riferimento al progetto presentato. Infatti, il SUAP rappresenta l’unico referente del privato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e la sua attività di coordinamento è funzionale all’esigenza di fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte nel procedimento.

L’art. 38, comma 3, d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge con modificazione dell’art. 1, comma 1, della l. 6 agosto 2008, n. 133, ha dettato una serie di principi e criteri direttivi per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, prevedendo l’intervento dello Stato in relazione alla necessità di definire i livelli essenziali delle prestazioni di garanzia uniforme dei diritti civili e sociali e di garantire condizioni omogenee per l’efficienza del mercato e la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale, nonché lo svolgimento delle funzioni fondamentali dei Comuni (art. 117, secondo comma, lettere *e*, *m* e *p*, della Costituzione). Tra i principi e criteri direttivi, l’art. 38 ha poi precisato il rispetto della l. n. 241, con riferimento in particolare alla definizione della dichiarazione di inizio di attività — art. 19, comma 1 — ed alla individuazione dei procedimenti per i quali è esclusa la possibilità dell’istituto del silenzio-assenso (art. 20, comma 4) (sulla legittimità della delega di cui all’art. 38, comma 3, e dell’art. 43, comma 1, d.l. n. 112 del 2008, v. la sentenza della Corte cost. 21 gennaio 2010, n. 15).

In attuazione dell'art. 38 cit. si è avuta l'emanazione del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 che ha individuato il SUAP quale "unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59" (art. 2). L'ambito di applicazione della disciplina relativa al SUAP non si estende però ad alcune attività del settore energetico caratterizzate da particolare rilevanza strategica (ad esempio, agli impianti e le infrastrutture energetiche, alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, v. art.2, comma 4). In via ordinaria, l'*iter* del procedimento prevede una prima fase in cui il SUAP verifica l'integrità della documentazione presentata dall'interessato (rispetto alla quale può richiedere eventuali integrazioni). Nell'ambito della successiva fase decisoria — a cui si accede in caso di esito positivo della verifica — il SUAP indice una conferenza dei servizi quando sia necessario acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse amministrazioni pubbliche. Nell'ottica di accelerazione dei tempi, il SUAP ha la facoltà di adottare comunque il provvedimento che decide sull'istanza del privato anche prescindendo dall'avviso delle altre amministrazioni, in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi o qualora sia scaduto il termine previsto per la conclusione del procedimento (v. art. 7). Il d.P.R. n. 160/2010 disciplina anche un procedimento automatizzato nell'ipotesi che le attività oggetto di autorizzazione siano sottoposte al regime della scia: il SUAP, al momento della presentazione della SCIA, verifica, con modalità informatica, la completezza formale della segnalazione e, in caso di verifica positiva, rilascia automaticamente la ricevuta e trasmette immediatamente in via telematica la segnalazione alle amministrazioni e agli uffici competenti (v. art. 5). Il silenzio formatosi dopo il rilascio della ricevuta, equivale a provvedimento di accoglimento della domanda senza necessità di ulteriori istanze o diffide. Si tratta di una norma che il legislatore dovrebbe coordinare con il nuovo testo dell'art. 20 l. 7 agosto 1990, n. 241, laddove collega l'effetto abilitante alla sola presentazione dell'istanza. L'attuazione delle previsioni relative al procedimento del c.d. "sportello unico" ha manifestato difficoltà, con particolare riferimento ai comuni più piccoli ed alla proliferazione di sportelli unici non in grado di assolvere alle funzioni di semplificazione che sono all'origine della disciplina.

6. L'informazione ambientale e la partecipazione al procedimento.

6.1. La convenzione di Aarhus e le direttive europee. La garanzia dell'informazione ambientale, e la conseguente adeguata partecipazione alle decisioni, costituiscono il presupposto ineliminabile per raggiungere una corretta definizione degli interessi ambientali: l'informazione e la partecipazione diventano elementi strutturali del diritto dell'ambiente (non semplice mezzo al fine ma fine essi stessi, in quanto presupposto indispensabile per la definizione delle operazioni di bilanciamento tra i valori connessi alla tutela dell'ambiente e gli altri

valori costituzionali) (CIAMMOLA; RECCHIA, *Informazione ambientale, passim*; CUDIA; BATTAGLIA; FONDERICO, *Il diritto*; SAU).

Non è un caso che i principi in tema di informazione e di partecipazione introdotti anche nella legge n. 241 del 1990 sul procedimento (obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento, art. 7; diritto di accesso ai documenti, artt. 22 ss.) siano stati anticipati, come è noto, dall'art. 14, l. n. 349 del 1986 (istitutiva del Ministero dell'ambiente), che riconosce un accesso alle informazioni ambientali caratterizzato dalla più ampia estensione sia sotto il profilo oggettivo che soggettivo (PETRONI; PAROLA).

Il punto di riferimento sia per il diritto europeo che per il diritto interno è costituito dalla Convenzione internazionale di Aarhus (del 25 giugno 1998; ratificata dall'Italia con legge n. 108 del 16 marzo 2001), sottoscritta sia dalla Comunità europea che dai singoli Stati membri (RUINA).

La Convenzione di Aarhus — che attua il principio di cui al punto 10 della Dichiarazione di Rio del 1992 — definisce la nozione di informazione ambientale all'art. 2, comma 3, e fissa il principio dell'obbligo degli Stati di mettere a disposizione del pubblico le informazioni sull'ambiente che vengono loro richieste (art. 4, comma 1).

Nell'ambito europeo, il diritto-dovere di informazione in materia ambientale è stato affermato, in primo luogo, in una serie di direttive (la direttiva n. 82/501/CEE, sui rischi di incidente rilevante di certe attività industriali; la direttiva n. 85/337/CEE, sulla valutazione di impatto ambientale; la direttiva n. 86/618/Euratom, sull'informazione relativa ai casi di urgenza radiologica; la direttiva n. 90/219/CEE, per le informazioni relative ai piani di emergenza in relazione ai microrganismi geneticamente modificati; il regolamento n. 1863/93/CEE, sul sistema volontario Ecoaudit). Nel 1990, sono stati emanati: il regolamento 1210/1990/CEE, che ha istituito l'Agenzia europea dell'Ambiente, con il compito di raccogliere, elaborare e diffondere informazioni in materia ambientale, anche mediante la pubblicazione di rapporti relativi allo stato dell'ambiente nella Comunità; nonché la direttiva n. 90/313/CEE, recepita nel nostro ordinamento con il d.lg. 25 febbraio 1997, n. 39, che ha disciplinato il diritto di accesso all'informazione ambientale, stabilendo che le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente su qualsiasi persona fisica o giuridica che ne faccia richiesta, senza che questa debba dimostrare il proprio interesse (art. 3, paragrafo 1).

Anche per dare seguito all'attuazione della Convenzione di Aarhus, la direttiva n. 90/313/CEE è stata sostituita da una seconda direttiva n. 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale (recepita dal d.lg. 19 agosto 1995, n. 195, accompagnata dall'approvazione della direttiva n. 2003/35/CE, relativa alla partecipazione del pubblico all'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale).

La direttiva n. 90/313/CEE definisce in modo ancora più chiaro ed ampio la nozione di informazione ambientale (art. 2), la disciplina dell'accesso all'informazione ambientale (art. 3) e l'elencazione tassativa delle eccezioni al diritto di accesso (art. 4). La linea seguita è quella di garantire una interpretazione restrittiva dei

motivi di rifiuto dell'accesso, mettendoli sempre a confronto con l'interesse pubblico sottostante alla divulgazione dell'informazione.

La Corte di Giustizia ha rafforzato l'interpretazione della normativa derivata, sottolineando l'ampiezza della nozione di informazione ambientale (CGCE, 26 giugno 2003, in causa C-233/00 e 17 giugno 1998, in causa C-321/96), indicando l'obbligo di risultato in relazione all'informazione che gli Stati debbono raggiungere, garantendo un flusso adeguato di informazioni in grado di coinvolgere il pubblico nella formazione delle decisioni (CGCE 26 giugno 2003 cit. e 9 settembre 1999, in causa C-217/97), escludendo che si possa limitare il diritto di accesso al di fuori dei casi tassativamente indicati e comunque da individuare con criteri restrittivi (CGCE, 26 giugno 2003, cit.), escludendo che si possano porre oneri particolarmente gravosi in ordine alle spese per l'acquisizione delle informazioni (CGCE, 9 novembre 2006, in causa C-26/05 e 9 settembre 1999, cit.); precisando che l'accesso alle informazioni sulle emissioni nell'ambiente può essere ammesso per le emissioni effettive e anche solo prevedibili, non per quelle meramente ipotetiche (CGUE 23 novembre 2016, nelle cause C-673/13 e C-442/14).

6.2. Trasparenza e diritto di accesso alle informazioni ambientali.

L'art. 14 della legge n. 349 del 1986, che per primo ha riconosciuto in modo esplicito il principio di trasparenza e del diritto di accesso ai documenti in un settore del nostro ordinamento, è da ritenere tuttora vigente.

La giurisprudenza ha sottolineato la natura speciale della normativa, anche rispetto alle norme generali sull'accesso ai documenti introdotte dalla l. n. 241 del 1990 (Cons. St., IV, 20 maggio 2014, n. 2557; TAR Abruzzo, L'Aquila, I, 8 ottobre 2015, 679; TAR Calabria, Reggio Calabria, I, 9 dicembre 2014, n. 793; TAR Veneto, III, 18 novembre 2003, n. 5731; TAR Campania, Salerno, I, 7 dicembre 2004, n. 2912; TAR Veneto, III, 7 febbraio 2007, n. 294; SARCONE).

La specialità della disciplina è stata sottolineata con particolare riferimento al profilo soggettivo, perché si riconosce il diritto di accesso a chiunque, indipendentemente dalla dimostrazione dell'interesse all'acquisizione delle informazioni (TAR Sicilia, Palermo, I, 17 marzo 2014, 809; TAR Calabria, Reggio Calabria, I, 3 novembre 2009, n. 818; TAR Calabria, Reggio Calabria, I, 29 maggio 2009, n. 378; TAR Campania, Salerno, II, 10 dicembre 2008, n. 4082; TAR Lazio, Roma, III, 28 giugno 2006, n. 5272; Cons. St., IV, 7 settembre 2004, n. 5795). Sul piano soggettivo la legittimazione è riconosciuta non soltanto ai singoli ma anche alle associazioni ed ai comitati o alle organizzazioni collettive (sulla legittimazione all'accesso e anche alla partecipazione delle associazioni ambientali, v. CGUE, 15 ottobre 2009, in causa C-263/08; v. anche TAR Calabria, Catanzaro, I, 19 settembre 2011, 1231; TAR Campania, Salerno, I, 11 dicembre 2009, 7607; TAR Lazio, Latina, I, 21 settembre 2009, n. 832, nonché Cons. St., V, 18 ottobre 2011, 5571; Cons. St., V, 15 ottobre 2009, n. 6339 e Cons. St., IV, 7 settembre 2004, n. 5795, riferite entrambe a fattispecie particolari).

Il richiedente l'accesso non deve dimostrare il proprio interesse all'acquisizione delle informazioni (Cons. St., VI, 6 giugno 2012, 3329; TAR Campania, Salerno, II, 10 dicembre 2008, n. 4082); è sufficiente una generica richiesta di informazione sulle condizioni di un determinato contesto ambientale (TAR Liguria, Ge-

nova, 27 ottobre 2007, n. 1870); nel caso in cui il ricorrente indichi in modo sufficiente i limiti e l'ambito delle informazioni ambientali cui intende accedere, la richiesta non può essere ritenuta generica (TAR Lombardia, Brescia, I, 19 novembre 2009, n. 2229; Cons. St., VI, 16 febbraio 2011, n. 996): infatti *“l'accesso all'informazione ambientale può essere legittimamente negato nei casi di richieste manifestamente irragionevoli ovvero espresse in termini eccessivamente generici”* (Cons. St., IV, 20 maggio 2014, n. 2557); occorre peraltro che il richiedente sia in grado di specificare che l'interesse che lo muove è un interesse ambientale, come qualificato dal d.lg. n. 195 del 2005, all'integrità della matrice ambientale (Cons. St., V, 15 ottobre 2009, n. 6339), con la necessità quindi di individuare un nesso funzionale tra l'argomento al quale si chiede di accedere e gli elementi e fattori ambientali che esso considera o con i quali è collegato (Cons. St., VI, 8 maggio 2008, n. 2131). Si può chiedere anche accesso ad informazioni ambientali generiche, ma si deve trattare delle condizioni di un determinato contesto ambientale, esattamente precisato (Cons. St., VI, 16 febbraio 2007, n. 668; TAR Abruzzo, Pescara, 11 aprile 2007, n. 450 secondo cui, in relazione alle informazioni ambientali contenute nei documenti relativi ad una gara di appalto, l'accesso *“può accordarsi a soggetti estranei alla gara soltanto limitatamente alle informazioni strettamente ambientali”*).

Altrettanto speciale il profilo oggettivo, data l'ampiezza della nozione di “informazioni ambientali” e di “documenti contenenti le informazioni ambientali” che possono essere raccolte dalle quali risultano comunque escluse le informazioni relative a fatti e documenti privi di rilevanza ambientale perché non attinenti allo stato dell'ambiente (aria, sottosuolo, siti naturali, etc.) e ai fattori idonei a incidere sull'ambiente stesso (sostanze, energie, rumore, radiazioni, emissioni), sulla salute e sulla sicurezza umana, nonché le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa (TAR Lazio, I, 21 settembre 2016, 9878) (art. 2, comma 1, lettera a, d.lg. n. 195 del 2005 cit.: TAR Veneto, III, 30 marzo 2009, n. 960; Cons. St., V, 22 dicembre 2008, n. 6494, secondo cui le informazioni concernenti l'iter amministrativo di approvazione del progetto definitivo di un metanodotto rientrano nella nozione ampia di informazione ambientale comprendente lo stato degli elementi ambientali, i fattori incidenti sull'ambiente e le misure anche amministrative incidenti su elementi e fattori in esame; Cons. St., IV, 7 settembre 2004, n. 5795, che qualifica come informazione relativa all'ambiente *“ogni notizia attinente alla condizione dei luoghi ai quali si riferisce la richiesta”*; TAR Lazio, Roma, III, 15 gennaio 2003, n. 126, che parla di *“qualsiasi informazione in forma scritta, visiva, sonora o contenuta nelle basi di dati riguardante lo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché le attività, comprese quelle nocive, o le misure che incidono o possono incidere negativamente sulle predette componenti ambientali e le attività o le misure destinate a tutelarle, ivi compresi le misure amministrative e i programmi di gestione dell'ambiente”*).

Il diritto di accesso si riferisce alle informazioni di qualsiasi fase del procedimento ambientale. La Corte di Giustizia (sentenza 5 luglio 2007, in causa C-255/05) ha ritenuto che gli obblighi di pubblicità e partecipazione imposti dalla direttiva n. 2000/76/CE (fatte salve la direttiva n. 90/313/CEE del Consiglio e la direttiva n.

96/61/CE del Consiglio), impongono che le domande di nuove autorizzazioni per impianti di incenerimento e di coincenerimento siano accessibili in uno o più luoghi aperti al pubblico, quali le sedi di istituzioni locali, per un periodo adeguato di tempo affinché possano essere raccolte le osservazioni prima della decisione dell'autorità competente; la decisione, comprendente almeno una copia dell'autorizzazione e di qualsiasi suo successivo aggiornamento, è parimenti accessibile al pubblico. Gli obblighi di pubblicità riguardano anche gli impianti che sono sottoposti a procedure semplificate, e quindi alla semplice comunicazione di avvio dell'attività. In altri termini, sotto il profilo della pubblicità e partecipazione, la nozione comunitaria di autorizzazione ricomprende anche la comunicazione di inizio attività.

Sotto il profilo oggettivo, l'art. 3-*sexies* del d.lg. n. 152 del 2006 dà una definizione più limitata delle informazioni ambientali, perché parla di "informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale".

La Corte costituzionale ha ritenuto che l'accesso alle informazioni ambientali non attenga tanto alla materia "ambiente" quanto alla materia "accesso ai documenti" e quindi risulta di competenza statale, in relazione ai principi di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali (sentenze nn. 398 e 399 del 2006: SAU, *Profili giuridici*, 120).

La stessa Corte ed i giudici amministrativi riconoscono che il principio di accessibilità generale e indifferenziata, nell'ambito delle informazioni ambientali, consente una sorta di controllo sociale diffuso sulla qualità del bene "ambiente" e si giustifica con il carattere "forte", definito in sede costituzionale (artt. 9, secondo comma, e 32, primo comma) degli interessi connessi con la protezione dell'ambiente (TAR Veneto, III, 30 ottobre 2003, n. 5731).

Di qui l'affermazione della natura di diritto soggettivo pubblico del diritto all'accesso alle informazioni ambientali con l'affermazione che i costi relativi all'organizzazione diretta a soddisfare tale diritto non possono non essere sostenuti dalla pubblica amministrazione (C. cost. sentenza n. 233 del 2009) e non possono portare a limitare il diritto di accesso imponendo al richiedente un onere eccessivo di spese per acquisire le informazioni (TAR Veneto, III, 7 febbraio 2007, n. 294). Ciò non esclude che l'accesso resti comunque subordinato ad un principio generale di proporzionalità, economicità e ragionevolezza, per cui possono essere consentiti solo gli accessi che non si traducono in uno sproporzionato aggravio per l'amministrazione, tale da metterne in pericolo l'efficienza gestionale, a fronte di esigenze informative del cittadino che meglio potrebbero e dovrebbero essere soddisfatte in sede di informazione ambientale attiva apprestata dalle amministrazioni competenti (TAR Campania, Napoli, V, 12 gennaio 2010, n. 68) e neppure che celino una finalità del tutto diversa (economico-patrimoniale) rispetto a quella della tutela dell'ambiente (Cons. St., III, 5 ottobre 2015, 4636 che ha escluso l'accesso a informazioni relative ai formulari attinenti al trasporto di rifiuti sanitari "perché volta all'acquisizione di informazioni che possono essere rilevanti per l'impresa per motivi concorrenziali e per acquisire dati commerciali riguardanti la concorrente").

Sulla stessa linea si pongono le precisazioni della giurisprudenza secondo cui non si può dare titolo ad una forma di accesso indiscriminato a tutte le pratiche inerenti

ad un determinato settore di attività amministrativa, dal momento che, come per il diritto di accesso in genere, il diritto all'informazione in materia ambientale non si può tradurre in uno strumento di controllo sistematico e generalizzato sulla gestione di tutti i procedimenti amministrativi in corso e, più in generale, sull'intero operato di un ente pubblico (TAR Campania, Salerno, I, 18 maggio 2009, n. 2359; Cons. St., VI, 16 febbraio 2007, n. 668 e n. 670; TAR Lazio, Roma, I, 27 aprile 2006, n. 2980 e n. 2981, secondo cui, per non essere respinta, la richiesta di accesso deve essere attinente alle informazioni ambientali in modo non generico, ipotetico e parziale; v. anche TAR Liguria, I, 12 ottobre 2007, n. 1759; TAR Lombardia, Milano, IV, 20 novembre 2007, n. 6380).

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 3, comma 2, d.lg. n. 195 del 2005, l'informazione ambientale richiesta deve essere fornita entro 30 giorni dal ricevimento della domanda, prorogabili a 60 giorni (TAR Veneto, III, 7 febbraio 2007, n. 294).

6.3. I diritti di partecipazione ai procedimenti ambientali. Anche in tema di partecipazione, la specialità della disciplina relativa alla tutela dell'ambiente si volge nel senso di garantire che ogni decisione finale di autorizzazione di un'attività in grado di incidere sull'ambiente debba essere il risultato di una effettiva partecipazione del pubblico (nella Convenzione di Aarhus si precisa che il pubblico deve essere informato "*fin dalla fase iniziale del processo decisionale, sui seguenti elementi: l'oggetto in merito al quale la decisione deve essere presa; la natura della decisione da adottare; l'autorità competente; la procedura prevista, ivi compresi i dettagli pratici, relativa alla procedura di consultazione; la procedura di valutazione dell'impatto ambientale (se prevista)*"). La procedura — anche in relazione ai suoi tempi — deve consentire una reale partecipazione. La partecipazione deve essere anche favorita direttamente da parte degli Stati.

Non si tratta quindi soltanto di un diritto di partecipazione dei soggetti che possono essere colpiti dalle decisioni che vengono adottate (secondo il principio implicito nella comunicazione dell'avvio del procedimento di cui all'art. 7 della l. n. 241 del 1990), ma si tratta di tutti i soggetti potenzialmente interessati a proporre osservazioni o comunque a contribuire ad una definizione consapevole dell'equilibrio tra gli interessi coinvolti.

Sono note alcune direttive fondamentali nella disciplina della partecipazione, che costituiscono il punto di riferimento anche di ogni successivo intervento. Si fa riferimento, in primo luogo, alla direttiva sulla valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, che prevede una consultazione sistematica della popolazione interessata ai progetti sottoposti alla procedura (direttiva n. 85/337/CEE, così come modificata dalle direttive n. 11/97/CEE, n. 2003/35/CEE, 2011/92/UE e 2014/52/UE); alla direttiva del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrata dell'inquinamento (n. 96/61/CEE, così come sostituita dalla direttiva n. 2008/1/CE); alla direttiva sulla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (v.a.s.) (n. 2001/42/CE); alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive in tema di v.i.a. e di autorizzazione integrata ambientale, relativamente

alla partecipazione del pubblico ed all'accesso alla giustizia (ciò in attuazione della Convenzione di Aarhus).

Forme di partecipazione sono previste in molte altre direttive (v. ad esempio: la direttiva n. 2012/18/UE sui rischi di incidenti rilevanti, la direttiva n. 2000/60/CEE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (art. 14), la direttiva n. 2002/49/CEE sulla gestione del rumore ambientale (art. 8), la direttiva n. 7/2006/CEE relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione (art. 11), la direttiva n. 21/2006/CEE relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive (art. 8), la direttiva n. 60/2007/CEE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni (art. 9), la direttiva n. 2008/56/CEE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino — direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (art. 19), la direttiva n. 2008/98/CE relativa ai rifiuti (artt. 4 e 31).

Assume particolare rilievo la definizione di “pubblico” (“*una o più persone, fisiche o giuridiche e conformemente alla legislazione o prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o gruppi costituite da queste persone*”) e di “pubblico interessato”, inteso come “*pubblico che è coinvolto o che rischia di essere coinvolto dalle decisioni prese in ambito ambientale oppure che ha un interesse da far valere nei confronti del processo decisionale*”, con la precisazione che si ritengono avere tale interesse le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti di diritto nazionale fissati in proposito.

La Corte di Giustizia ha precisato che le norme nazionali non possono minacciare di svuotare di qualsiasi portata le disposizioni comunitarie secondo le quali coloro che vantano un interesse sufficiente per contestare un progetto ed i titolari di diritti lesi da quest'ultimo, tra cui le associazioni di tutela dell'ambiente debbono poter agire dinanzi al giudice competente e debbono poter impugnare le decisioni che autorizzano il progetto o che consentono la lesione di tali diritti (CGUE, 15 ottobre 2009 in causa C-263/08). In proposito la Corte sottolinea anche che si tratta di un obbligo di risultato, che può essere censurato con la procedura di infrazione, quando manchi la prova da parte dello stato membro, di averlo raggiunto (CGUE, 16 luglio 2009 in causa C-427/07).

Altrettanto rigorosa è la Corte di Giustizia nel verificare il rispetto dei termini entro i quali occorre dare attuazione alle direttive in materia (v. CGCE, 31 gennaio 2008, in causa C-69/07, con riferimento all'inadempimento dell'Italia nell'attuazione della direttiva n. 2003/35/CEE; con riferimento all'inadempimento agli obblighi derivanti dalla direttiva “rifiuti”, v. CGUE, 2 dicembre 2014, in causa C-196/13).

In realtà, nel d.lg. 152 del 2006 le norme che garantiscono il diritto di partecipazione a scopo collaborativo sono numerose nelle varie parti del decreto (artt. 3 *sexies*, 5, comma 1, lett. *t*), 9, 14, 34, 60).

Ciò vale sia per le previsioni in tema di v.i.a., v.a.s. ed a.i.a. (artt. 23, 29-*quater*, 32) sia in tema di difesa del suolo e tutela delle acque (artt. 66, 75, 117, 122, 159, 162) sia con riferimento ai piani per la gestione integrata dei rifiuti (artt. 199) ed alle bonifiche dei siti di interesse nazionale (artt. 252 e 252-*bis*).

Forme di partecipazione del pubblico sono inserite anche nel decreto legislativo relativo alle attività con rischi di incidenti rilevanti (d.lgs. n.105 del 26 giugno 2015, art. 23, che le rafforza rispetto al precedente d.lgs. 334 del 1999) e nella legge quadro sulla protezione dall'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici (l. n. 36 del 2001, art. 11) e nel d.lg. n. 259 del 2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche, art. 4).

Il mancato rispetto delle norme sulla partecipazione incide sulla legittimità dei piani o dei programmi o comunque dei provvedimenti adottati in violazione di questa regola procedimentale (TAR Toscana, II, 30 luglio 2008, n. 1870, in una procedura di costruzione e gestione di terminali di rigassificazione precisa che *“l'osservanza in fase di VIA di quanto prescritto dall'art. 6 della L. 8 luglio 1986, n. 349 ai fini dell'informativa ambientale e della partecipazione del pubblico (pubblicazione dell'annuncio dell'avvenuta comunicazione del progetto, a cura del committente, sul quotidiano più diffuso nella Regione territorialmente interessata, nonché su un quotidiano a diffusione nazionale; concessione di un termine per la presentazione delle osservazioni pari a 30 giorni dall'annuncio della comunicazione del progetto) non sostituisce gli adempimenti imposti, in tema di informazione ambientale e di partecipazione del pubblico, dall'art. 6 della Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, ratificata dall'Italia con la L. n. 16 marzo 2001, n. 108, e dall'art. 23 del D.lg. 17 agosto 1999, n. 334, ove applicabili”*; TRGA Trentino Alto-Adige, Trento, 9 ottobre 1997, n. 298, per il quale è illegittima la deliberazione della Giunta provinciale con la quale è stata espressa la valutazione positiva sulla compatibilità ambientale di un progetto di collegamento stradale laddove non siano stati pubblicati sul Bollettino Ufficiale della Regione e sulla stampa locale gli avvisi relativi al deposito del progetto in questione, in quanto il legislatore ha previsto e garantito il diritto all'informazione ed alla partecipazione come onere fondamentale non già da un mero punto di vista formale, ma sostanziale di tal che è necessario rispettare l'onere della pubblicità assicurando la conoscenza di un progetto e la partecipazione ad una sua miglior definizione; gli interessi sottesi alla realizzazione dell'opera, diventano, quindi, recessivi rispetto all'interesse ambientale che assume i caratteri della primarietà).

Sotto questo profilo, la partecipazione, in quanto elemento essenziale per consentire di giungere all'esercizio di un potere ampiamente discrezionale, quale quello della scelta tra le numerose opzioni che è possibile avere nella definizione degli interessi ambientali e nella valutazione dei progetti o dei piani cui si riferiscono i processi decisionali, implica la difficoltà di applicare l'art. 21-*octies* della legge n. 241 del 1990. Tale norma, infatti, è applicabile solo a fronte di una attività vincolata dell'amministrazione: in questo caso, la violazione delle norme sul procedimento non determina l'annullamento dell'atto quando sia dimostrato che il contenuto del provvedimento adottato non avrebbe potuto, anche con la partecipazione degli interessati, essere diverso. In materia ambientale, la previsione, in determinati procedimenti, della partecipazione obbligatoria del pubblico determina l'impossibilità di applicare tale norma, poiché la partecipazione non costituisce mero elemento formale per la regolarità del procedimento, ma è norma a contenuto sostanziale finalizzata ad incidere sul contenuto del provvedimento da adottare e la relativa attività amministrativa non è a carattere vincolato.

7. Le valutazioni ambientali.

7.1. La valutazione di impatto ambientale.

7.1.1. *La v.i.a. come principio europeo* è stata attuata in modo integrale in Italia, come è noto, con notevole ritardo (negli artt. 4 ss. del d.lg. n. 152 del 2006, che hanno subito già due revisioni — d.lg. n. 4 del 2008, d.l. n. 128 del 2010).

La valutazione di impatto ambientale costituisce il paradigma di ogni procedimento in materia ambientale, ed in particolare della necessità di far precedere ogni decisione dall'acquisizione completa, e non settoriale, di tutte le informazioni e di tutti i dati conoscitivi aventi rilievo sugli interessi ambientali.

Il modello procedimentale è stato attuato, come noto, per la prima volta negli Stati Uniti (v. *National Environmental Policy Act* approvato dal Congresso il 31 dicembre 1969). Nell'ordinamento europeo è stato successivamente introdotto dalla direttiva del Consiglio 27 giugno 1985 n. 85/337/CEE (successivamente modificata dalla direttiva 3 marzo 1997, n. 97/11/CEE, dalla direttiva 26 maggio 2003, n. 2003/35/CE, dalla direttiva 2011/92/UE e da ultimo modificata e integrata dalla direttiva 2014/52/UE che gli Stati membri dovranno recepire entro il 16 maggio 2017), secondo un'impostazione meno ampia sul piano operativo (in quanto applicata solo ai progetti elencati in appositi allegati “*per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, la loro dimensione o la loro ubicazione*”, specifica Corte di Giustizia europea, V, 24 novembre 2016, in causa C-461/14).

Il procedimento di valutazione d'impatto ambientale, dettato dal d.lg. n. 152 del 2006, garantisce l'attuazione di tutti i principi in grado di identificare i caratteri fondamentali dell'ambiente come oggetto di tutela giuridica e le modalità operative con le quali debbono essere adottate le decisioni in materia ambientale (come tale, è in grado di assumere il ruolo di principio autonomo del diritto comunitario) (FRACCHIA-MATTASOGLIA).

Secondo il principio di integrazione, la procedura di valutazione di impatto ambientale costituisce un sub-procedimento necessario rispetto ad ogni altro procedimento diretto a decidere la realizzazione dei progetti che sono sottoposti alla valutazione. In attuazione del principio di prevenzione, la v.i.a. fornisce la raccolta completa dei dati conoscitivi indispensabili per valutare gli effetti sull'ambiente dei progetti da approvare; presupposto indispensabile per un corretto bilanciamento ed una definizione degli obiettivi raggiungibili secondo il principio dello sviluppo sostenibile (“nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione di vantaggi connessi all'attività economica” — v. art. 4, comma 3). La procedura si incentra inoltre sulla garanzia della più ampia attuazione del principio di informazione ambientale e del principio di partecipazione del pubblico interessato (v. artt. 24 e 25). La valutazione di impatto ambientale, infine, consente di giungere alla definizione stessa del concetto di ambiente, in quanto “*individua, descrive e valuta gli effetti diretti ed indiretti di un progetto sui seguenti fattori: — l'uomo, la fauna e la flora; — il suolo, l'acqua, l'aria, il clima, il paesaggio; — i beni materiali ed il patrimonio culturale; — l'interazione tra i fattori di cui al primo, secondo e terzo trattino*”: in altri termini, sia i singoli fattori e risorse ambientali, sia il loro equilibrio (v. art. 4, comma 4, lettera

b, che riprende la definizione della direttiva, art. 3). Al tempo stesso la valutazione consente sia di definire la possibilità o meno di agire o realizzare opere che impattano sull'ambiente (è possibile infatti l'opzione zero) sia soprattutto di individuare le condizioni e le relative prescrizioni e modalità alle quali i progetti si debbano adeguare (v. in particolare art. 26, comma 5) (FILIPPUCCI; GRECO R.; LANDI; MANFREDI; VERDESCA).

La stessa giurisprudenza ha precisato che “*la valutazione di impatto ambientale ha il fine di sensibilizzare l'autorità decidente, attraverso l'apporto di elementi tecnico — scientifici idonei ad evidenziare le ricadute sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di una determinata opera, a salvaguardia dell'habitat* (Cons. Stato, sez. V, 17 ottobre 2012, n. 5295; sez. IV, 17 settembre 2013, n. 4611)” (Cons. St., V, 6 luglio 2016, n. 3000).

La gradualità (ma, in altri termini, anche il grave ritardo) con cui la procedura di valutazione di impatto ambientale è stata introdotta, nel sistema europeo ed in particolare nell'ordinamento interno italiano, si collega con la difficoltà di accettare che valutazioni di ordine tecnico, acquisite con la garanzia della più ampia trasparenza, possano interferire, e in alcuni casi bloccare, la realizzazione di opere che in sede di decisione politica e amministrativa siano ritenute necessarie o comunque siano già state valutate come opportune.

Dopo una prima parziale attuazione dei principi della direttiva nella disciplina provvisoria contenuta nell'art. 6 della legge n. 349 del 1986 (attuata con riferimento alle opere statali da decreti e regolamenti approvati nel 1988 — v. d.p.c.m. n. 377 del 1988 e d.p.c.m. 27 dicembre 1988) e dopo l'intervento di una copiosa legislazione regionale emanata sulla base dell'atto di indirizzo e coordinamento del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1996 (TORRETTA, 239) si sono introdotte procedure di valutazione di impatto ambientale anche a livello statale, in forma speciale (v. in particolare art. 1, l. 21 dicembre 2001, n. 433 e art. 165 d.lg. 12 aprile 2006, n. 163, in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici, oggi tali norme sono state abrogate dal d.lg. 18 aprile 2016, n. 50 che ha dunque esteso anche a queste tipologie di opere la disciplina ordinaria), per giungere infine ad una disciplina organica dettata nel d.lg. n. 152 del 2006 (parte seconda del decreto). La Corte di Giustizia ha censurato sia il ritardo nell'attuazione delle direttive (ed in particolare di quella sui piani e programmi 2001/42/CE) sia l'incompletezza della disciplina di recepimento (CGCE, 8 novembre 2007, in causa C-40/07). Non è un caso che nel decreto correttivo n. 4 del 2008 sia stata dettata una disciplina completamente rinnovata della procedura di v.i.a. e di v.a.s. e che, nel decreto n. 128 del 29 giugno 2010, sia stato emanato un ulteriore aggiornamento dell'intera procedura. Le norme statali fissano principi fondamentali e costituiscono esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia. Le leggi regionali debbono adeguarsi, per le opere di competenza regionale e locale, ai principi del procedimento fissati dal d.lg. n. 152 del 2006 (non è possibile dar conto della ricca e complessa formazione dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale e di v.a.s. introdotti dalle leggi regionali. Si può solo richiamare l'orientamento già citato della Corte costituzionale che esclude l'ammissibilità di interventi normativi delle Regioni che possano contraddire le norme sul

procedimento dettate dallo Stato — v. la sentenza n. 225 del 2009 nonché le successive sentenze nn. 1, 67, 127, 168, 171, 184, 221 del 2010).

7.1.2. *La v.i.a. si può considerare come procedimento autonomo o come sub-procedimento*, a seconda che si consideri la natura del provvedimento conclusivo della procedura di impatto ambientale come atto autorizzatorio autonomo ovvero come atto di natura meramente consultiva.

Il giudice amministrativo ha sottolineato la natura di sub-procedimento della procedura di v.i.a. rispetto al procedimento principale volto all'approvazione del progetto (per il Consiglio di Stato *“la valutazione di impatto ambientale ha il fine di sensibilizzare l'autorità decidente, attraverso l'apporto di elementi tecnico scientifici, idonei ad evidenziare le ricadute sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di una determinata opera. Si tratta di un forte vincolo procedimentale, che non determina però l'automatico diniego di autorizzazione in caso di valutazione negativa, che può essere superata con determinate procedure e con adeguata motivazione (v., ora, l'art. 36, comma 9, del D. Lgs. n. 152/2006). Parimenti, l'autorizzazione potrebbe essere negata in ipotesi di V.I.A. favorevole. Ciò comporta che la positiva valutazione di impatto ambientale non è idonea ad esprimere un giudizio definitivo sull'intervento, reso possibile solo dal rilascio dell'autorizzazione”* — Cons. St., VI, 22 novembre 2006, n. 6831; sulla natura di sub procedimento della procedura di v.i.a. cfr. anche TAR Puglia-Bari, I, 28 maggio 2008, n. 1298; Cons. St., V, 14 ottobre 2014, n. 5092). L'art. 5, comma 1, lettera b), d.lg. n. 152 del 2006 — come modificato dall'art. 2 d.lg. n. 128 del 2010 — definisce la via come *“il procedimento nel quale vengono preventivamente individuati gli effetti sull'ambiente di un progetto... ai fini dell'individuazione delle soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 4, commi 3 e 4, lettera b”*. Tale procedimento, in particolare, *“implica una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio-economica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla cd opzione zero”* (Cons. St., V, 11 luglio 2016, n. 3059).

Il giudizio positivo o negativo sull'impatto ambientale ha, comunque, delle conseguenze rilevanti sulla definizione del procedimento di approvazione del progetto ed è autonomamente impugnabile (v. TAR Lombardia, Milano, IV, 7 settembre 2007, n. 5773, orientamento confermato da TAR Veneto, III, 25 marzo 2016, 311; Cons. St., VI, 14 ottobre 2014, n. 5092). Ciò differenzia la decisione sulla v.i.a. dalla decisione resa nell'ambito della procedura di v.a.s. Per quest'ultima, infatti, appare configurabile una natura di mero atto endoprocedimentale (destinato ad incidere sulle determinazioni finali del piano o del programma) e, in quanto tale, impugnabile solo unitamente al provvedimento di adozione o approvazione di questo.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha però chiarito che il procedimento di valutazione d'impatto ambientale, anche se finalizzato a migliorare la trasparenza della decisione finale, consentendo di acquisire gli elementi necessari ad un corretto bilanciamento tra danni e benefici derivanti dall'esecuzione dell'opera pubblica, costituisce, tuttavia, un mero strumento di supporto tecnico alla decisione finale, la quale, ove assunta dalla collegialità del Governo, oltre ad essere di tipo tecnico-discrezionale, riguardando l'attuazione del programma del Governo, implica marcati profili di valutazione politica che ne restringono ulteriormente la

sindacabilità in sede di giudizio amministrativo (v. Cons. St., VI, 5 gennaio 2004, n. 1; Id., IV, 3 maggio 2005 n. 2136; v. anche Cons. St., VI, 18 gennaio 2006 n. 129).

In ogni caso, è pacifico che la valutazione di impatto ambientale, quando ne sia prevista la necessità, non può essere omessa, pena l'annullabilità del provvedimento con cui il progetto viene approvato.

Nell'impianto originario del d.lg. n. 152 del 2006, per le ipotesi di mancato esperimento delle richieste procedure di v.i.a. e di v.a.s., era prevista la "nullità" dei provvedimenti approvativi dei piani, dei programmi e dei progetti (v. artt. 11 e 29). Tale nozione di nullità, che aveva posto notevoli problemi interpretativi, è stata tuttavia sostituita dal d.lg. n. 4 del 2008 con la previsione della annullabilità per violazione di legge dei provvedimenti amministrativi adottati senza la prescritta v.a.s. o v.i.a. (art. 11, comma 5, e art. 29, comma 1, d.lg. n. 152/2006) (le norme richiamate recepiscono un orientamento costante della giurisprudenza, che ha affermato l'illegittimità del provvedimento con cui viene autorizzata, senza previo espletamento della necessaria v.i.a., la realizzazione di un'opera che invece è ad essa soggetta — cfr. Cons. St., V, 28 maggio 2004, n. 3451; Cons. St., VI, 4 giugno 2004, n. 3491; TAR Puglia, Bari, II, 29 marzo 2001, n. 842; TAR Lazio, Roma, I, 24 agosto 1999, n. 1813 — ed ha stabilito che i lavori non possono essere iniziati prima del rilascio della valutazione di impatto — TAR Veneto, I, 26 luglio 2004, n. 2480; TAR Lazio, Roma, III *ter*, 26 marzo 2004, n. 2286).

7.1.3. *La verifica dell'assoggettabilità a v.i.a. (screening)* è quindi decisiva. Le direttive comunitarie, la legge statale, le leggi regionali allegano l'elenco dei progetti per i quali la valutazione di impatto ambientale è comunque obbligatoria. Ma indicano anche gli elenchi dei progetti che sono sottoposti a v.i.a. solo sulla base di una scelta effettuata dagli Stati e comunque quando superino determinate soglie quantitative o qualitative.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia ha stabilito che gli Stati, nel fissare le soglie che consentono di stabilire se i progetti di cui all'allegato II della Direttiva debbono essere oggetto di valutazione, devono tener conto dell'indicazione dell'obbligo fissato dalla Direttiva (art. 2, n. 1) di sottoporre ad una valutazione di impatto i progetti idonei ad avere rilevanti ripercussioni sull'ambiente, sia per la loro natura che per le loro dimensioni e ubicazione (CGCE, 16 marzo 2006 in causa C-332/04; cfr. anche CGCE, 4 maggio 2006 in causa C-290/03; nello stesso senso si è espressa anche la giurisprudenza amministrativa, v. TAR Toscana, II, 27 maggio 2016, 915).

In attuazione di tale principio, il Consiglio di Stato ha affermato che *"la valutazione di impatto ambientale riguarda gli aspetti che risultino in grado di incidere sui fattori di rischio individuati dalla normativa di riferimento e che la valutazione effettuata nella fase preliminare non preclude che — in sede di progettazione definitiva — siano approvate le modifiche senza che ciò renda di per sé necessario procedere ad una nuova v.i.a."* (Cons. St., VI, 22 novembre 2006, n. 6831; cfr. anche Cons. St., VI, 12 maggio 2006, n. 2694 — principio conforme a CGCE, 4 maggio 2006, C-290/2003, secondo cui, nel caso di un'autorizzazione alla realizzazione di un'opera in più fasi, è necessaria una valutazione dell'impatto ambientale, se nel corso della seconda fase il progetto può

avere un impatto ambientale importante, in particolare per la sua natura, le sue dimensioni o la sua ubicazione).

Quando i progetti, non inclusi tra quelli per i quali la v.i.a. è obbligatoria, abbiano possibili effetti negativi apprezzabili sull'ambiente, è comunque necessario attivare un procedimento diretto ad effettuare la verifica della sussistenza dell'obbligo di sottoposizione a valutazione di impatto (c.d. *screening* o verifica di esclusione) (TAR Calabria, Catanzaro, I, 21 gennaio 2016, 118).

Tale procedura (già prevista dalla direttiva n. 97/11/CE — che modificava l'art. 4 della direttiva 85/337/CEE) è stata introdotta, a livello regionale, sulla base della disciplina contenuta nel d.P.R. 12 aprile 1996; a livello statale, è stata invece disciplinata dall'art. 20 del d.lg. n. 152/06.

La verifica deve essere condotta sulla base dei criteri descritti dall'allegato V alla parte II del d.lg. cit., ed in particolare delle caratteristiche dei progetti, della loro localizzazione e delle caratteristiche dell'impatto potenziale. In esito a tale verifica l'autorità, se il progetto non ha impatti significativi sull'ambiente e non costituisce modifica sostanziale di progetti già eseguiti, può disporre l'esclusione del progetto dalla procedura di v.i.a. (e, in tal caso, può impartire le più opportune prescrizioni); ovvero, se il progetto ha possibili effetti negativi e significativi sull'ambiente, disporre che si sottoponga il progetto alla v.i.a. La previsione che la v.i.a. riguarda non più i progetti che abbiano "*impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale*", ma solo gli "*impatti significativi e negativi sull'ambiente*" (v. artt. 6, comma 5; 20, commi 5 e 6, d.lg. n. 152 del 2006) pone una disciplina che dovrà comunque essere interpretata alla luce dei principi dell'azione ambientale, sia in termini che comunitari (v. art. 3-*bis*, d.lg. n. 152 del 2006). Per quanto riguarda i progetti di cui all'Allegato IV della Parte II di competenza regionale e delle Province autonome, il Ministro dell'Ambiente ha emanato il decreto n. 52 del 30 marzo 2015 recante "Linee guida per la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale dei progetti di competenza delle Regioni e delle Province Autonome", (in attuazione dell'art. 15 del d.l. n. 91/2014 convertito dalla legge n. 116/2014) con l'obiettivo di garantire una uniforme e corretta applicazione su tutto il territorio nazionale delle disposizioni dettate dalla direttiva VIA in materia di verifica di assoggettabilità (l'emanazione del decreto è stata sollecitata dall'apertura di una procedura di infrazione da parte della Commissione diretta a ridurre il margine di discrezionalità assegnato alle autorità competenti nella procedura di screening).

La giurisprudenza si deve occupare spesso del problema della sottoponibilità a v.i.a. delle modifiche degli impianti e dei progetti già sottoposti in precedenza alla procedura di v.i.a.: si sottolinea che è necessaria una nuova valutazione solo nel caso di "*modifiche o estensioni di progetti di cui all'allegato I o all'allegato II*" della direttiva 97/11 "*già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente (Allegato II, punto n. 13)*" (TAR, Campania, Salerno, I, 12 gennaio 2007, n. 12; Cons. St., VI, 16 gennaio 2009, n. 201; TAR Lazio, Roma, 15 luglio 2013, 6997 che sottolinea come abbiano natura sostanziale "*le modifiche che comportano la realizzazione di un'opera radicalmente diversa da quella già esaminata, che determini il peggioramento dell'impatto dell'opera sull'ambiente*") (v. ora,

anche art. 5, comma 1, lettera *l-bis*, d.lg. n. 152 del 2006 — modificato dal d.lg. 128 del 2010).

La procedura di verifica dell'assoggettabilità si svolge, a livello statale, presso la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale-v.i.a. e v.a.s. (di cui all'art. 8, d.lg. n. 152/2006).

Tale Commissione — istituita dall'art. 9, d.P.R. 14 maggio 2007, n. 90 — assicura al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il necessario supporto tecnico-scientifico (e ha accorpato la Commissione per la valutazione di impatto ambientale istituita dall'art. 18, comma 5, della legge n. 67/1988 e la Commissione speciale per la valutazione di impatto ambientale istituita dall'art. 184, comma 2, del d.lg. n. 163/06, abrogato dall'art. 217, comma 1, lett. *e*) del d.lgs. n. 50 del 2016 a decorrere dal 19 aprile 2016; sulla regolarità della composizione e dei lavori della Commissione, v. Cons. St., VI, 8 febbraio 2005, n. 1112).

7.1.4. *La fase della progettazione in cui si attiva la v.i.a.* deve corrispondere al livello di progettazione in grado di individuare adeguatamente tutti gli elementi dell'opera che possono avere incidenza sull'ambiente.

La principale modifica introdotta dal d.lg. n. 4 del 2008 nella disciplina della v.i.a. è consistita nella previsione secondo cui l'espressione del parere si colloca nella fase della progettazione definitiva e non più in relazione al progetto preliminare come era nell'impianto originario del d.lg. n. 152 del 2006.

La Corte di Giustizia ha, infatti, precisato che la valutazione dell'impatto ambientale di un progetto, quando la procedura di autorizzazione si articola in più fasi, deve essere effettuata in linea di principio non appena sia possibile individuare e valutare tutti gli effetti che il progetto può avere sull'ambiente (CGCE, 7 gennaio 2004, in causa C 201/02; CGCE, 28 febbraio 2008, in causa C 2/07).

Si può citare la giurisprudenza amministrativa che riconosce che la valutazione di impatto ambientale deve intervenire sul progetto definitivo (v. Cons. St., IV, 11 aprile 2007, n. 1649; Cons. St., V, 6 luglio 2016, n. 3000) o comunque prima della sua approvazione (v. Cons. St., IV, 3 maggio 2005, n. 2136) e la giurisprudenza che riferisce la valutazione di impatto ambientale alla fase preliminare della progettazione (v. Cons. St., IV, 22 luglio 2005, n. 3917; v. anche Cons. St., VI, 22 novembre 2006, n. 6831). Sotto questo profilo, la giurisprudenza italiana è in linea con quanto disposto dalla giurisprudenza europea.

Attualmente nel d.lg. n. 152 del 2006 la verifica di assoggettabilità viene riferita al progetto preliminare (art. 20, comma 1). Sulla base del progetto preliminare vengono definiti i contenuti dello studio di impatto ambientale (art. 21). All'istanza di valutazione di impatto ambientale sono allegati il progetto definitivo e il relativo studio di impatto ambientale (art. 23).

In giurisprudenza si è posto il problema della necessità di una nuova valutazione di impatto ambientale quando si introducano, dopo l'esito positivo della valutazione sul progetto preliminare, modifiche sostanziali in sede di progetto definitivo (escludono la necessità del rinnovo della procedura: Cons. St., VI, 18 gennaio 2006, n. 129; Id., 12 maggio 2006, n. 2694; nel senso invece che sia necessaria una nuova v.i.a. sulle modifiche al progetto preliminare: Cons. St., V, 30 ottobre 2003, n. 6759; ovvero in caso solo di modifiche sostanziali: Cons. St. VI, 19 settembre

2006, n. 5457; Id., V, 26 febbraio 2010, n. 1142; Id., VI, 13 giugno 2011, 3561; Id., IV, 22 gennaio 2013, 361; sull'approvazione, con prescrizioni, del progetto definitivo senza necessità di procedere a nuova valutazione, cfr. Cons. St., V, 17 ottobre 2008, n. 5093). Il comma 9-bis dell'art. 24, d.lg. n. 152 del 2006 (introdotto dal d.lg. n. 128 del 2010), precisa che, se il progetto definitivo ha subito modifiche sostanziali e rilevanti, debba essere rinnovata la fase della pubblicazione, per consentire la partecipazione del pubblico.

7.1.5. *Non si può eludere la v.i.a. frazionando le fasi progettuali*, perché le finalità di prevenzione non possono essere eluse omettendo di prendere in considerazione l'effetto cumulativo dei progetti (CGCE, 21 settembre 1999, in causa C-392/96; 28 febbraio 2008 in causa C-2/07; 25 luglio 2008 in causa C-142/07; 10 dicembre 2009 in causa C-205/08).

Tale principio è stato condiviso anche dalla giurisprudenza amministrativa, che ribadisce l'illegittimità dell'artificiosa suddivisione del progetto di un'opera, al fine di evitare la sottoposizione dello stesso alla valutazione di impatto ambientale, che sarebbe obbligatoria per l'opera nella sua interezza (v. Cons. St., IV, 2 ottobre 2006, n. 5760; v. anche Cons. St., VI, 30 agosto 2002, n. 4368 e Id., V, 16 giugno 2009, n. 3849; TAR Toscana, II, 30 luglio 2012, 1388).

“La procedura di valutazione di impatto ambientale persegue la finalità di verificare l'impatto complessivo del progetto sull'ambiente anche in ordine ai livelli di qualità finale” e presupposto per il corretto svolgimento di tale procedura appare essere necessariamente la prospettazione del progetto dell'intera opera o di quello relativo alla globalità degli interventi su opere già esistenti (così la Circolare Ministero dell'ambiente, 7 ottobre 1996, n. GAB/96/15208: *“diversamente”* — precisa la stessa circolare — *“verrebbe inammissibilmente a trasferirsi in capo ai soggetti redattori dei progetti il potere di determinare i limiti della procedura di V.I.A.”*). La valutazione non può quindi limitarsi a considerare gli effetti diretti dei soli lavori previsti, occorre che tenga conto anche dell'impatto che può essere provocato dall'uso e dallo sfruttamento delle opere derivanti da tali lavori (CGCE, 28 febbraio 2008 in causa C-2/07).

7.1.6. *Lo studio di impatto ambientale e la fase istruttoria (lo scoping)* seguono la fase della verifica di assoggettabilità: la domanda dell'interessato deve comprendere uno studio di impatto ambientale contenente tutti i dati necessari per la valutazione, con l'indicazione analitica del progetto e delle misure da adottare per ridurre l'impatto e con l'individuazione delle possibili alternative considerate e dei motivi per i quali è stata scelta una determinata soluzione. Il progetto ed il relativo studio deve anche contenere una sintesi non tecnica per consentire l'attivazione degli istituti di partecipazione del pubblico interessato (v. artt. 22 e 23, d.lg. 152 del 2006). Gli oneri dello studio, ed anche quelli successivi relativi allo svolgimento della procedura di v.i.a., sono a carico del proponente (v. art. 33, d.lg. n. 152 del 2006).

Nell'ambito della fase istruttoria è anche possibile attivare una fase di indicazione da parte dell'amministrazione delle informazioni e dei dati che occorre integrare ed ulteriormente specificare (la c.d. procedura di *scoping*). Tale procedura può essere definita come *“la fase di collaborazione tra proponente ed Autorità competente mirata all'identificazione delle relazioni e dei nessi esistenti tra categoria di progetto presen-*

tato e l'ecosistema locale in cui deve allocarsi. Lo scoping è quindi identificabile quale processo e non singolo momento procedurale" (VERDESCA, 374).

L'Autorità competente raccoglie tutte le informazioni utili per approfondire il progetto, sentendo anche il parere di esperti, e delibera — dopo la convocazione delle parti interessate per trovare il consenso su una proposta di lavoro — sui contenuti e le priorità che il proponente dovrà sviluppare nello studio di v.i.a.

La fase dell'istruttoria — a livello statale — si svolge presso la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale — v.i.a. e v.a.s. — (citata sopra al par. 7.1.3) che acquisisce tutti gli elementi per effettuare la valutazione ed in particolare consentire la partecipazione delle altre amministrazioni interessate e del pubblico, che può fornire osservazioni e suggerimenti sulle decisioni da adottare (le osservazioni possono essere presentate nel termine di sessanta giorni dall'annuncio del deposito dello studio di impatto ambientale presso il Ministero — v. art. 24, comma 4, d.lg. n. 152/2006).

Per alcuni progetti possono essere attivate forme di istruttoria particolarmente articolate (come nel caso della c.d. "inchiesta pubblica", già prevista per le centrali termoelettriche e turbogas, nell'allegato IV del d.P.C.m. 27 dicembre 1988 e che oggi l'autorità competente può disporre anche per altri progetti — v. art. 24, comma 6, d.lg. n. 152 del 2006; particolari ipotesi di inchiesta pubblica erano previste nella disciplina relativa alle procedure per la localizzazione, costruzione ed esercizio del Deposito nazionale destinato allo smaltimento a titolo definitivo dei rifiuti radioattivi, del Parco Tecnologico — v. art. 27 del d.lg. n. 31 del 15 febbraio 2010).

7.1.7. *Nella decisione sulla v.i.a.* l'autorità decidente indicherà le condizioni alle quali si effettua la valutazione positiva, con anche la motivazione delle scelte effettuate e l'indicazione delle modalità con cui saranno valutati gli esiti dell'azione giudicata compatibile (v. artt. 26 e 28, d.lg. n. 152/2006).

L'atto finale di valutazione di impatto ambientale viene comunicato all'autorità procedente per l'approvazione del progetto. La decisione sulla valutazione di impatto ambientale viene pubblicata in Gazzetta Ufficiale ovvero nel bollettino ufficiale delle Regioni, nonché su un quotidiano a diffusione nazionale e sul sito web del Ministero dell'Ambiente. Da tale data decorre il termine per presentare ricorso giurisdizionale (v. art. 27, d.lg. n. 152/2006). La motivazione del provvedimento conclusivo sulla valutazione di impatto ambientale è richiesta data la sua natura certamente discrezionale (v. in proposito, tra le molte, oltre a Cons. St., VI, 18 gennaio 2006, n. 129 — cit. *supra*, § 7.1.2 — Cons. St., VI, 11 aprile 2006, n. 1999; TAR Veneto, Venezia, II, 6 novembre 2006, n. 3670; Cons. St., V, 22 giugno 2009, n. 4206; TAR Puglia, Bari, I, 14 maggio 2010, n. 1897; TAR Toscana, II, 20 aprile 2010, n. 986; Cons. St., VI, 17 maggio 2006, n. 2851; TAR Veneto, Venezia, 2 novembre 2016, n. 1225).

La motivazione è ancor più rilevante dopo la scelta effettuata dal legislatore di assorbire nel giudizio finale della valutazione di impatto ambientale tutte le autorizzazioni ed i pareri in materia ambientale, necessari per l'approvazione del progetto, unificando in un unico procedimento la valutazione sull'impatto del progetto (v. art. 26, comma 4, d.lg. n. 152/2006).

Non è comunque esclusa la possibilità per l'Amministrazione di esprimere un diniego di rilascio della valutazione di impatto ambientale con una motivazione (*per relationem*) che si richiami alla totalità dei pareri negativi espressi dalle amministrazioni che si sono espressi nel corso del procedimento; un motivazione ulteriore o diversa viene invece ritenuta necessaria soltanto ove l'Amministrazione procedente intenda discostarsi da tali pareri sfavorevoli (v. Cons. St., V, 6 luglio 2016, n. 3000).

L'ampiezza della discrezionalità, implicita nella valutazione di impatto, rende inapplicabile, anche per la decisione sulla v.i.a., il principio di cui all'art. 21-*octies* della l. n. 241 del 1990 (v. *supra* § 6.3, in fine). Nella stessa direzione si muove, del resto, la tendenza del legislatore a superare l'esito negativo della valutazione di impatto ambientale mediante la valutazione e decisione sulla realizzabilità dell'opera da parte del Consiglio dei Ministri (v. art. 26, comma 2, d.lg. n. 152 del 2006). L'ampio potere discrezionale di cui è titolare l'Amministrazione (potere che presenta anche profili intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale sul piano del bilanciamento in concreto degli interessi pubblici e privati coinvolti rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera o del progetto) restringe anche il potere di sindacato del giudice amministrativo esclusivamente alle ipotesi "di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, nel caso in cui l'istruttoria sia mancata, o sia stata svolta in modo inadeguato, e sia perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'Amministrazione" (v. da ultimo, TAR Veneto, Venezia, 2 novembre 2016, 1225).

La delibera di valutazione di impatto ambientale resta valida per cinque anni; infatti i progetti ad essa sottoposti devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale (v. art. 26, comma 6, d.lg. n. 152 del 2006). Il provvedimento di v.i.a. può, tenuto conto delle caratteristiche del progetto, stabilire un periodo più lungo, si possono altresì concedere proroghe su istanza del proponente. Tuttavia, allo scadere del termine di efficacia, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale deve essere reiterata.

La giurisprudenza ha ammesso in varie occasioni che, per cause di forza maggiore o per cause espressamente previste dalla legge o da provvedimenti amministrativi, il termine di ultimazione dei lavori possa essere sospeso (v. Cons. St., V, 26 aprile 2005, n. 1895; Cons. St., V, 23 ottobre 2000, n. 5671; TAR Sicilia, Catania, II, 23 settembre 1997, n. 1846).

Peraltro la valutazione di impatto ambientale inserisce di regola tra le condizioni per l'espressione di un giudizio favorevole, l'attivazione di monitoraggi *post operam* e la creazione di osservatori ambientali finalizzati a verificare sia l'ottemperanza alle prescrizioni della v.i.a. sia l'evolversi degli effetti sull'ambiente che derivano dalla fase dell'esecuzione e della gestione dell'opera autorizzata.

7.2. La valutazione di incidenza. Una forma particolare di valutazione ambientale preventiva è costituita dalla valutazione di incidenza sulle aree di tutela individuate dalla direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (si tratta dei siti di interesse comunitario — S.I.C. — e delle zone speciali di conser-

vazione — Z.S.C.) nonché dalla direttiva sulla tutela degli uccelli (2 aprile 1979, n. 79/409/CEE: che individua le zone di tutela speciale — Z.T.S.).

La direttiva Habitat è stata recepita con il d.P.R. n. 357 dell'8 settembre 1997 (successivamente modificato dal d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120) e conseguentemente sono stati individuati i SIC che, unitamente alle ZTS (di cui alla direttiva uccelli n. 79/409/CEE), fanno parte della "Rete Natura 2000", ovvero la rete ecologica europea di zone speciali di conservazione (ZSC).

La legislazione europea prevede sia attività di pianificazione e programmazione per la tutela della biodiversità e delle specie avicole, con l'attivazione di piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo, stabilendo inoltre che *"qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito, ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una « opportuna » valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo"* (art. 6, comma 3 della Direttiva habitat). In linea con i principi europei e i criteri ermeneutici elaborati dalla Commissione (v. "La gestione dei siti della Rete Natura 2000. Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva « Habitat » 92/43/CEE") si è ritenuto sussistente l'obbligo di effettuare la valutazione di incidenza "anche con riferimento a piani urbanistici (e le loro varianti) a contenuto generale e non solo a quelli attuativi di singoli interventi" pure nell'ipotesi che siano "posti all'esterno di un sito della Rete Natura 2000". In altri termini, "la valutazione deve essere effettuata ogniqualvolta vi sia la probabilità di un'incidenza significativa e può essere omessa soltanto quando vi sia la certezza di un'assenza di incidenze" ma "le amministrazioni nazionali devono comunque motivare sul punto dell'assenza di incidenze" (CGARS, 1, 15 gennaio 2014, n. 4).

La procedura relativa alla valutazione di incidenza si svolge in forma analoga a quella della valutazione ambientale, mediante la presentazione, da parte dei proponenti gli interventi, di uno studio volto ad individuare e valutare i principali effetti sui siti di importanza comunitaria o sulle zone speciali di conservazione. Lo studio è sottoposto alla valutazione di un'autorità competente, che tiene conto delle linee guida e dei criteri di monitoraggio individuati dai decreti del Ministero dell'ambiente 3 settembre 2002 e 17 ottobre 2007.

La procedura si attiva anche con riferimento ai siti di importanza comunitaria per i quali sia stato proposto l'inserimento nell'elenco della direttiva "Habitat".

L'introduzione di questa procedura ha dato luogo a problemi di diritto intertemporale, in quanto si è ritenuto che la procedura di valutazione di incidenza dovesse essere applicata anche ai procedimenti di autorizzazione in corso al momento dell'entrata in vigore della disciplina attuativa della direttiva (TAR Calabria, Catanzaro, I, 1 ottobre 2007, n. 1420, che sottolinea l'autonomia della procedura di valutazione di incidenza; nel senso invece dell'applicazione del principio *tempus regit actum*, v. CGCE, 23 marzo 2006, in causa C-209/04; BENOZZO e BRUNO, 200).

Anche per questo procedimento si pone il problema della sindacabilità delle scelte discrezionali effettuate nella valutazione degli studi di incidenza (nel senso che si tratti di una tipica espressione di discrezionalità tecnica, v. Cons. St., IV, 22 luglio 2005, n. 3917; nel senso che la valutazione di incidenza ambientale, non diversa-

mente dalla valutazione di impatto ambientale, si caratterizzi quale giudizio espressione di ampia discrezionalità oltre che di tipo tecnico, anche amministrativa, sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera, v. TAR Umbria, I, 7 novembre 2013, n. 515, da ultimo Tar Calabria-Catanzaro, I, 2 novembre 2016, n. 2057, AMB SVIL, 2017, 1, 37).

L'art. 10, comma 3, del d.lg. n. 152 del 2006, ha risolto il problema del rapporto tra la valutazione di incidenza e le procedure di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica, chiarendo che la valutazione di incidenza è "ricompresa" nell'ambito di tali procedure. In tali casi, lo studio di impatto ambientale predisposto dal proponente deve contenere anche gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con le finalità conservative previste dal regolamento attuativo della direttiva habitat (a favore dell'assorbimento della valutazione di incidenza nella procedura di v.i.a.: v. già, TAR Toscana, II, 30 settembre 2003, n. 5222; nonché Cons. St., VI, 8 settembre 2009, n. 5263).

7.3. La v.a.s. In attuazione della direttiva comunitaria 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE, del Consiglio e del Parlamento europeo, la procedura di valutazione ambientale è stata estesa anche ai piani ed ai programmi, anticipando in tal modo la considerazione degli interessi ambientali nella fase della definizione delle linee di sviluppo della pianificazione sia territoriale e paesistica sia di ogni attività economica (come afferma Tar Lombardia-Milano, II, 16 giugno 2016, n. 1211, per il quale *"la procedura della VAS [valutazione ambientale strategica] deve essere concomitante a quella che ha per oggetto l'approvazione dei programmi sì da favorire sin da subito l'emersione e l'evidenziazione dell'interesse ambientale"*).

Anticipazioni di tali procedure, in applicazione del principio dello sviluppo sostenibile, erano contenute nella stessa l. n. 349 del 1986 (che all'art. 2 prevedeva il concerto nella predisposizione di atti pianificatori con rilevante impatto ambientale). In molte legislazioni regionali si introduceva la valutazione di impatto ambientale anche nel corso della predisposizione degli strumenti di pianificazione. Significativamente, nel d.lg. n. 152 del 2006, la valutazione ambientale strategica è trattata contestualmente alla procedura di valutazione di impatto ambientale nella parte II del decreto. Sono, infatti, applicabili gli stessi principi, e ciò anche per le forme del procedimento.

La v.a.s. è prevista come obbligatoria per "i piani per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, nonché di quelli che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o la realizzazione" dei progetti (di cui agli allegati II, III e IV alla parte II del d.lg. n. 152 del 2006) per i quali è prevista la valutazione di impatto ambientale ovvero per i quali è prevista la valutazione di incidenza (v. art. 6, commi 2 e 3 del d.lg. n. 152/06). La v.a.s. è anche richiesta per altri tipi di piano quando si tratti di strumenti che possono avere impatti significativi sull'ambiente (art. 6, comma 3 *bis*).

Il procedimento è in tutto analogo a quello della v.i.a. in quanto vi è: a) lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità (art. 12); b) l'elaborazione del rapporto ambientale (art. 13); c) lo svolgimento di consultazioni (art. 14); d) la valutazione del rapporto ambientale e degli esiti delle consultazioni (art. 15); e) la decisione (art. 16); f) l'informazione sulla decisione (art. 17); g) il monitoraggio (art. 18).

Il giudizio di compatibilità ambientale giunge attraverso una dichiarazione di sintesi allegata al provvedimento di approvazione del piano o del programma, attuando così l'integrazione degli interessi ambientali nelle procedure di pianificazione e precostituendo dati informativi e valutazioni che possono essere successivamente utilizzati nelle procedure di valutazione di impatto ambientale.

Ed infatti, la disciplina legislativa prevede espressamente che dei dati raccolti nella procedura di v.a.s. si debba e si possa tener conto nel successivo svolgimento della procedura di valutazione di impatto ambientale (art. 10, comma 5, del d.lg. n. 152 del 2006).

Anche in relazione alla v.a.s il d.lg. n. 128 del 2010 ha apportato modifiche sostanziali.

Si prevede, infatti, la sottoposizione a valutazione ambientale strategica delle modifiche dei piani e programmi per i quali deve essere attivata la valutazione ambientale strategica: tale valutazione diventa necessaria quando l'autorità competente ritenga che le modifiche possano avere impatti "negativi e significativi" (non più soltanto significativi) sull'ambiente (art. 12, comma 3, del d.lg. n. 152/06).

7.4. Le procedure per la valutazione degli aspetti sanitari. Nell'ordinamento italiano fino a pochi anni fa non esisteva ancora uno specifico obbligo di effettuare una valutazione degli effetti sulla salute di determinate attività inquinanti, né tanto meno era stata definita la relativa metodologia applicativa. In relazione all'aggravarsi di complesse situazioni di inquinamento (è il caso di grandi poli industriali inseriti in contesti fortemente urbanizzati, come nel caso dell'Ilva di Taranto) si è posta in modo ineludibile l'esigenza di garantire la tutela della salubrità dell'ambiente con strumenti giuridici in grado di assolvere sia alla funzione di far acquisire le opportune conoscenze scientifiche, sia quella di tradurre gli esiti delle indagini svolte in effetti giuridici vincolanti sugli interessati. All'interno di queste coordinate ha avuto origine l'istituto della valutazione del danno sanitario (v.d.s.) su iniziativa del legislatore regionale (in particolare quello pugliese, v. l. rg. 24 luglio 2012, n. 21) che lo ha concepito come istituto diretto ad accertare l'esistenza di criticità dal punto di vista sanitario dovute all'attività di alcune specifiche categorie di impianti (soggetti alla disciplina a.i.a.). La valutazione del danno sanitario consiste nella elaborazione di un apposito rapporto finalizzato a determinare l'esistenza o meno di criticità sanitarie. L'esito del rapporto, la cui redazione è prevista con cadenza almeno annuale da parte degli organi tecnici dell'amministrazione regionale preposti alla tutela della salute, viene poi utilizzato quale strumento per definire l'equilibrio nel bilanciamento tra gli interessi coinvolti. In presenza di criticità il rapporto costituisce il presupposto per l'attivazione di poteri conformativi dell'attività industriale da parte della Regione e dell'Autorità sanitaria. La disciplina legislativa sulla valutazione del danno

sanitario è stata completata con un apposito regolamento di esecuzione (v. Regolamento regionale Puglia 3 ottobre 2012, n. 24 contenente specifiche linee guida per le attività di valutazione). Al fine di risolvere ogni potenziale conflitto di competenza legislativa in materia di v.d.s anche con riferimento ad impianti sottoposti ad AIA statale di rilevanza strategica, il legislatore statale (v. art. 1-*bis* d.l. n. 207/2012) ha delegato la disciplina dei criteri metodologici utili per la redazione del rapporto di v.d.s. a un decreto interministeriale adottato di concerto tra il Ministero della Salute di concerto e il Ministero dell'Ambiente (v. d.m. 24 aprile 2013). La valutazione del danno sanitario può essere posta in relazione con un altro istituto affine per obiettivi cioè quello della valutazione di impatto sanitario che consiste nella stima degli effetti di una specifica azione sulla salute di una ben definita popolazione di progetti, programmi e decisioni politiche e, per definizione, prima della realizzazione di tali progetti, programmi o decisioni politiche al fine di procurare informazioni per formare ed orientare l'autorità decidente. L'istituto valutazione di impatto sanitario (v.i.s.) è stato di recente oggetto di specifica disciplina normativa da parte del legislatore statale (che ha fatto seguito alle singole iniziative adottate in sede regionale) con la modifica dell'art. 26 del d.lg. 3 aprile 2006, n. 152 (v. art. 9, comma 1, l. 28 dicembre 2015, n. 221). In particolare, è stato inserito il comma 5-*bis* che adesso prevede l'obbligo per il proponente di predisporre una valutazione di impatto sanitario in relazione ai progetti di cui al punto 1) dell'allegato II alla Parte II e i progetti riguardanti le centrali termiche e altri impianti di combustione con potenza termica superiore a 300 MW. La redazione del documento deve avvenire in conformità alle linee guida che l'Istituto superiore di sanità ha pubblicato nel febbraio 2016 con il titolo "Linee guida per la valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VI-IAS) nelle procedure di autorizzazione ambientale (VAS, VIA, AIA)".

7.5. Le procedure di coordinamento tra v.i.a., v.a.s. ed altre procedure autorizzatorie. La tendenza a concentrare in un unico procedimento le diverse procedure di valutazione ambientale è sviluppata nell'art. 10, d.lg. n. 152 del 2006, al quale abbiamo già fatto riferimento (§ 5.4.4)

Si riassumono qui di seguito le soluzioni prospettate dai singoli commi di questa norma:

— il comma 1 prevede che il provvedimento di v.i.a. fa luogo dell'autorizzazione integrata ambientale quando si tratti di progetti sottoposti a v.i.a. statale (come precisa il comma 1-*bis*) (lo studio di impatto ambientale e gli elaborati progettuali contengono le informazioni necessarie al rilascio dell'a.i.a. e il provvedimento finale contiene le condizioni e le misure supplementari per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso); l'a.i.a. potrà essere richiesta solo dopo che l'autorità competente valuti di non assoggettare i progetti a v.i.a.; il comma 2 prevede che anche le Regioni, per i progetti sottoposti a valutazioni di impatto ambientale nell'ambito regionale, assicurino il coordinamento e l'unicità della consultazione del pubblico per la procedura di v.i.a. e quella di a.i.a., con la possibilità di prevedere — se l'autorità competente coincide — che il provvedimento di v.i.a. faccia luogo anche dell'a.i.a.;

il comma 3 prevede l'assorbimento delle procedure di incidenza di cui all'art. 5, d.P.R. n. 357 del 1997, nelle procedure di v.a.s. e di v.i.a. (informando il pubblico della integrazione procedurale);

il comma 4 prevede che la verifica di assoggettabilità a v.i.a. possa essere svolta nell'ambito della procedura di v.a.s. (informando anche in questo caso il pubblico dell'integrazione procedurale);

il comma 5 prevede che nella redazione dello studio di impatto ambientale per la v.i.a. possano essere utilizzate le informazioni e le analisi contenute nel rapporto ambientale esaminato nella procedura di valutazione ambientale strategica (tenendo conto nella redazione dei progetti e nella fase della valutazione della documentazione e delle conclusioni della v.a.s.: il giudizio di v.i.a. negativa ovvero il contrasto di valutazione su elementi già oggetto della v.a.s. deve essere adeguatamente motivato — v. il principio fissato dall'art. 19, comma 2 dello stesso d.lg. n. 152 del 2006).

È espressione dell'esigenza del coordinamento anche il principio dell'art. 26, comma 4, d.lg. n. 152 del 2006, che attribuisce al provvedimento di valutazione di impatto ambientale il potere di sostituire o coordinare tutte le autorizzazioni, in materia ambientale, necessarie per la realizzazione e l'esercizio dell'opera, ivi inclusa l'a.i.a.

8. “Chi inquina paga” e procedimenti di riparazione dei danni ambientali.

8.1. La proceduralizzazione della riparazione dei danni ambientali.

I procedimenti relativi alla riparazione dei danni ambientali contribuiscono all'attuazione del principio “chi inquina paga”, principio oggi espressamente richiamato dall'art. 3 *ter* del d.lg. n. 152/2006 come “principio dell'azione ambientale” e parte integrante del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (art. 191 TFUE, *ex* art. 130 R, poi art. 174, par. 2 TUE) (sul principio “chi inquina paga”, cfr. Pozzo B., La direttiva 2004/35/CE ed il suo recepimento in Italia, RG AMB, 2010, 1 segg.; nonché le sentenze della CGUE 9 marzo 2010 nella causa C-378/08 e nelle cause riunite C-379/08 e C-380/08; 24 giugno 2008 in causa C-188/07; 7 settembre 2004 in causa C-1/03; CGUE, III, 4 marzo 2015, in causa C-534/13; CGUE, VI, 30 giugno 2016, in causa C-648/13).

Il principio “chi inquina paga” afferma la necessità di internalizzare, in capo al soggetto agente, le diseconomie esterne (i costi) derivanti dalle attività che usano risorse ambientali. Il principio esprime la stessa definizione dell'ambiente come valore economico e costituisce la matrice sia delle discipline dirette ad attivare azioni di responsabilità, nel solco tipico della tutela civilistica, sia procedimenti amministrativi volti a disciplinare le modalità di riparazione e ripristino. Nella più recente evoluzione legislativa, la tendenza è ad articolare numerosi procedimenti diretti sia alla riparazione in forma specifica (procedure di bonifica dei siti contaminati) sia di individuazione di procedimenti amministrativi alternativi rispetto alla tipica azione di risarcimento davanti al giudice civile o penale.

Come tutti i procedimenti in materia ambientale, anche quelli relativi alla bonifica ed al risarcimento del danno all'ambiente sono caratterizzati da un'elevata flessibilità, cui corrisponde un ampio potere discrezionale dell'amministrazione di attivare il procedimento di volta in volta più rispondente alla cura concreta dell'interesse ambientale.

Anche in questi procedimenti il riferimento obbligato è al nocciolo duro dei principi della legge n. 241 del 1990, proprio per la tendenza a superare le forme tradizionali di tutela giurisdizionale, con la preferenza per l'intervento attivo della pubblica amministrazione.

Questa impostazione risulta accentuata dalla disciplina della responsabilità dettata nella direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 "*Sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*".

La direttiva stabilisce, da un lato, la soglia del danno ambientale rilevante (il danno deve essere misurabile: art. 2, comma 2) ed individua in modo specifico le risorse ambientali oggetto della protezione ambientale (art. 2, comma 1). Sul piano del procedimento, la direttiva individua in modo dettagliato, sia nelle sue norme che negli allegati, le azioni di prevenzione e di riparazione del danno ambientale.

Sul piano soggettivo, la direttiva introduce la responsabilità oggettiva diretta, anche in assenza di colpa o negligenza, in caso di danni all'ambiente per alcune "attività professionali" prestabilite (art. 3, comma 1, lettera *a*), estendendo la responsabilità ambientale anche a tutte le altre attività professionali "in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore" che arrechi danno ad "habitat naturali o specie protette" (art. 3, comma 1, lettera *b*). Tutti gli operatori responsabili dei danni sono obbligati a farsi carico "dei costi delle azioni di prevenzione e di riparazione adottate" (art. 8).

La direttiva ha avuto attuazione — sia con riferimento alle procedure di bonifica sia con riferimento al risarcimento del danno ambientale — con le norme del decreto delegato n. 152 del 2006 (art. 239 e seguenti per quanto riguarda le procedure di bonifica; art. 298-*bis* e seguenti per quanto riguarda il risarcimento del danno ambientale), rispettando i termini di attuazione previsti dalla direttiva 2004/35/UE (30 aprile 2007), che tra l'altro è stata recepita da tutti gli Stati membri solo a partire dalla metà del 2010 (v. Relazione di attuazione della Commissione europea del 14 aprile 2016, COM (2016) 204 final).

8.2. Le procedure di bonifica.

8.2.1. L'avvio del procedimento di bonifica costituisce una fase a sé della c.d. "riparazione primaria", in cui consistono le attività di messa in sicurezza e di bonifica disciplinate, a partire dall'art. 17 del d.lg. n. 22 del 1997, ed oggi nella parte IV, titolo V del d.lg. n. 152 del 2006.

Il procedimento di bonifica prefigura una combinazione tra approccio tabellare e analisi di rischio, definita come "analisi sito specifica degli effetti sulla salute umana derivanti dall'esposizione prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali contaminate", condotta con i criteri indicati in un allegato del decreto (art. 240, comma 1, lett. *s*, allegato 1, parte IV).

L'avvio del procedimento è collegato con due criteri-soglia di intervento: le "CSC"

(concentrazioni soglia di contaminazione) e le “CSR” (Concentrazioni soglia di rischio).

Le CSC esprimono i livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori di attenzione al di sopra dei quali è necessaria l'attivazione della caratterizzazione del sito e la predisposizione dell'analisi di rischio sito specifica. Alle CSC è collegata la definizione di “sito potenzialmente contaminato” ossia un sito nel quale uno o più valori di concentrazione delle sostanze inquinanti rilevati nelle matrici ambientali risultino superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC), in attesa di espletare le operazioni di caratterizzazione e di analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica, che ne permettano di determinare lo stato o meno di contaminazione.

Le CSR vengono definite come “i livelli di contaminazione delle matrici ambientali, da determinare caso per caso con l'applicazione della procedura di analisi di rischio sito specifica” e “sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, il cui superamento richiede la messa in sicurezza e la bonifica”. I livelli di concentrazione così definiti costituiscono i “livelli di accettabilità per il sito”. Solo in caso di superamento delle CSR si parla di “sito contaminato”.

Mentre l'art. 17 del d.lg. n. 22 del 1997 era impostato su un tipo di responsabilità di natura oggettiva, legata solo all'obiettivo superamento dei limiti massimi di contaminazione stabiliti dal regolamento attuativo (d.m. n. 471 del 1999); l'art. 242 del d.lg. n. 152 del 2006 incentra la disciplina della bonifica sul concetto di “responsabilità”: scompare il riferimento al fatto “accidentale”, che costituiva uno degli elementi caratterizzanti dell'art. 17 cit.: in caso di un evento “potenzialmente in grado di contaminare il sito”, il “responsabile dell'inquinamento” è obbligato a porre in essere le necessarie misure di prevenzione e a darne immediata comunicazione all'amministrazione (anche l'art. 245, comma 2, fa riferimento agli “obblighi del responsabile della potenziale contaminazione”; sul punto v. Cons. St., VI, 5 ottobre 2016, n. 4099, che richiama Cons. St., V, 30 luglio 2015, n. 3756; TAR Toscana, I, 29 aprile 2016, n. 739).

8.2.2. *L'applicazione del principio “chi inquina paga” e la motivazione sugli obblighi del responsabile della contaminazione* confermano il costante orientamento giurisprudenziale che impone all'amministrazione la ricerca e l'individuazione del responsabile. Con due sentenze del 9 marzo 2010 (rese nella causa C-378/08 e nelle cause riunite 379/08 e C-380/08) la Corte di Giustizia ha fornito una prima fondamentale interpretazione della direttiva 2004/35, chiarendo i principi che debbono valere in tema di danno ambientale: in particolare, la ricerca dell'effettivo responsabile sulla base di un nesso di causalità accertato tra fatto e danno; la necessità che eventuali modifiche da parte dell'amministrazione “in corso d'opera” delle misure di riparazione già decise si fondino su un effettivo contraddittorio con i soggetti potenzialmente responsabili.

L'efficacia diretta nell'ordinamento del principio “chi inquina paga” è confermata dalla giurisprudenza amministrativa (« la disciplina di cui agli artt. 240 e segg. del d.lg. n. 152/2006 è ispirata al principio secondo cui l'obbligo di adottare le misure, tanto urgenti che definitive, idonee a fronteggiare una situazione di inquinamento, è a carico unicamente di colui che di tale situazione sia responsabile, per avervi dato causa, a titolo di dolo o colpa.

L'enunciato è conforme al principio "chi inquina, paga", cui si ispira la normativa comunitaria [...], la quale impone al soggetto che fa correre un rischio di inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione »: TAR Toscana, II, 3 marzo 2010 n. 594; « dopo l'auspicio espresso in sede di parere (Cons. Stato, sez. consult., 5.11.2007, n.3838) circa l'inserimento nel Codice dell'ambiente dei principi di prevenzione e correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente, del principio "chi inquina paga" nonché del principio precauzionale, nessuno più dubita della piena vigenza del principio "chi inquina paga" in tutti i procedimenti amministrativi in corso » (TAR Campania, Napoli, V, 3 luglio 2009, n. 3727).

In materia ambientale si deve dunque dare "una lettura del principio comunitario "chi inquina paga" secondo le categorie tipiche del canone della responsabilità personale" (v. Cons. St., ad. plen., 25 settembre 2013, n. 21), in quanto "non può [...] condividersi l'opposta tesi dell'amministrazione che ritiene la responsabilità solidale più confacente alla tutela del pubblico interesse finalizzato a garantire un celere intervento di messa in sicurezza del bene e lascia impregiudicata l'azione di regresso nei confronti degli altri obbligati, atteso che non possono trovare ingresso, in ragione della specialità della materia, i principi civilistici in materia di concorso nella causazione del danno che impongono l'obbligo della solidarietà risarcitoria (art. 2055 cod. civ.)" (v. Cons. St., 30 luglio 2015, n. 3756).

Da ciò consegue che "gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pubblica Amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento, quindi ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità; affermando, altresì, che è, quindi, necessario un rigoroso accertamento al fine di individuare il responsabile dell'inquinamento, nonché del nesso di causalità che lega il comportamento del responsabile all'effetto consistente nella contaminazione, accertamento che presuppone un'adeguata istruttoria non essendo configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità" (v. Cons. St., VI, 5 ottobre 2016, n. 4119, nello stesso senso Cons. St., VI, 7 novembre 2016 e TAR Toscana, II, 1 febbraio 2016, n. 164; TAR Lombardia, Brescia, 29 agosto 2016, 1160).

L'onere della prova circa l'origine dell'inquinamento grava sull'amministrazione (« l'autorità competente è tenuta ad accertare, in osservanza delle norme nazionali in materia di prova, l'origine dell'inquinamento constatato e non può imporre misure di riparazione senza previamente dimostrare l'esistenza di un nesso di causalità tra i danni rilevati e l'attività dell'operatore che ritiene responsabile dei medesimi » — CGUE, 9 marzo 2010, cause C-378/08, C-379/08, C-380/08); infatti, « affinché il regime di responsabilità ambientale sia efficace, è necessario che sia accertato dall'autorità competente un nesso causale tra l'azione di uno o più operatori individuabili e il danno ambientale concreto e quantificabile al fine dell'imposizione a tale operatore o a tali operatori di misure di riparazione » — CGUE, sentenza 4 marzo 2015, C-534/13) essendo comunque per l'accertamento della responsabilità « necessaria la ricerca di prove certe e inequivocche, e non ci si può basare su mere presunzioni » (v. Cons. St., V, 18 settembre 2015, n. 3056).

L'obbligo di motivazione in materia risulta ribadito con forza dalla Corte di Giustizia (« l'autorità deve tener conto dei criteri di cui al punto 1.3.1 dell'allegato II alla direttiva 2004/35 e indicare, nella sua decisione, le ragioni specifiche che motivino la sua scelta nonché, eventualmente, quelle in grado di giustificare il fatto che non fosse necessario o possibile effettuare un esame circostanziato alla luce dei detti criteri »: sentenza 9 marzo 2010 in causa C-378/08).

Nelle procedure di bonifica, il principio di precauzione non può, da solo, giustificare l'imposizione di misure di ripristino non proporzionate (« il principio di precauzione, pur preminente nel quadro della tutela della salute sugli interessi economici, deve trovare il proprio equilibrio nel temperamento con quello di proporzionalità (cfr. Corte giustizia CE 5.2.2004, n. 24; TAR Puglia, Lecce, I, 23.1.2003, n. 260). Sotto questo profilo il mezzo prescelto dall'amministrazione per dare corso alla bonifica deve conseguentemente superare la soglia della necessità e dell'idoneità rispetto al fine perseguito »: TRGA Trentino Alto Adige, Trento, 25 marzo 2010, n. 93; « alla stregua del principio di precauzione che trova origine nei procedimenti comunitari posti a tutela dell'ambiente, è consentito all'amministrazione procedente adottare i provvedimenti necessari laddove essa paventi il rischio di una lesione ad un interesse tutelato anche in mancanza di un rischio concreto: è evidente che questo principio deve armonizzarsi, sul versante della concreta applicazione, con il principio di proporzionalità, non potendo prefigurarsi la prevalenza di uno sull'altro, ma dovendosi ricercare un loro equilibrato bilanciamento in relazione agli interessi pubblici e privati in giuoco »: TAR Campania, Napoli, V, 3 luglio 2009, n. 3727).

8.2.3. *La pluralità dei procedimenti di bonifica dei siti contaminati* corrisponde alla peculiarità che ciascuna situazione di contaminazione riveste (sia in relazione alla dimensione del sito, sia alla presenza o meno sul sito di attività industriali, più o meno complesse).

La procedura ordinaria è quella dettata dall'art. 242 del d.lg. n. 152 del 2006 che si articola in una prima fase in cui il responsabile dell'inquinamento, attuate le necessarie misure di prevenzione, svolge, nelle zone interessate dalla contaminazione, un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento e, ove accerti che il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) non sia stato superato, provvede al ripristino della zona contaminata, dandone notizia, con apposita autocertificazione, al Comune o alla Provincia competenti per territorio entro quarantotto ore dalla comunicazione.

Il procedimento si esaurisce con questa fase, ma se vi sia l'accertamento del superamento delle CSC, anche per un solo parametro, il procedimento prosegue. In questo caso il responsabile dell'inquinamento deve dare immediata notizia al Comune ed alla Provincia competenti per territorio sia delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza adottate sia — nei trenta giorni successivi — del piano di caratterizzazione predisposto. L'amministrazione approva in conferenza di servizi il piano di caratterizzazione con eventuali prescrizioni integrative; l'autorizzazione, che viene rilasciata dalla Regione, costituisce assenso per tutte le opere connesse alla caratterizzazione, sostituendosi ad ogni altra autorizzazione, concessione, concerto, intesa, nullaosta da parte della pubblica amministrazione. Sulla base degli esiti della caratterizzazione, viene svolta la

procedura di analisi di rischio sito specifica per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio (CSR). Anche i risultati dell'analisi di rischio, presentati dal responsabile, devono essere approvati in sede di conferenza di servizi.

La conferenza di servizi, ove la contaminazione presenti dati inferiori alle concentrazioni soglia di rischio, dichiara concluso positivamente il procedimento con la possibilità di prescrivere un programma di monitoraggio sul sito circa la stabilizzazione della situazione riscontrata, con un procedimento successivo di approvazione del piano di monitoraggio presentato dal responsabile.

Se l'analisi di rischio dimostra che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è superiore ai valori di concentrazione soglia di rischio (CSR), il responsabile, entro sei mesi dall'approvazione del documento di analisi di rischio, presenta il progetto operativo degli interventi di bonifica e di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, delle ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, al fine di minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito. Anche l'approvazione del progetto avviene mediante apposita conferenza di servizi e sentito il soggetto responsabile. All'autorizzazione per la realizzazione del progetto (che anche in questo caso sostituisce ogni altra autorizzazione o parere) può conseguire la variante urbanistica e la dichiarazione di pubblica utilità, di urgenza e di indifferibilità dei lavori. La procedura ordinaria di cui all'art. 242 viene svolta su iniziativa del responsabile della contaminazione. Ove vi sia inerzia, l'amministrazione può diffidare, con ordinanza motivata il responsabile a provvedere (art. 244) e, nell'ipotesi di ulteriore inerzia, provvedere direttamente in danno del responsabile (art. 250).

La procedura di bonifica può essere anche attivata dal soggetto non responsabile che abbia interesse all'esecuzione dell'attività di messa in sicurezza di bonifica o di ripristino ambientale del sito (art. 245).

Per incentivare la realizzazione degli interventi di bonifica da parte di soggetti estranei alla contaminazione sarebbe possibile prevedere per tali soggetti (una disciplina in questo senso è stata ipotizzata, ma non ancora introdotta, in uno dei decreti attuativi della riforma della P.A. — v. l. n. 124/2015) la facoltà di: a) presentare all'agenzia per la protezione ambientale competente un piano di indagine per definire i valori di fondo da assumere come parametro di riferimento (CSC); b) procedere alla suddivisione del sito in lotti oggetto di singoli interventi di risanamento al termine dei quali potranno essere restituiti agli usi legittimi senza dover attendere il completamento dell'intero progetto (in questo modo si riconosce all'interessato la facoltà di stabilire l'ordine in cui dare esecuzione alle attività secondo le proprie esigenze imprenditoriali); c) versare in misura ridotta la garanzia finanziaria per l'esecuzione degli interventi di bonifica e in relazione ai singoli lotti (che potrà essere svincolata in relazione al completamento di ogni fase del progetto). In tal modo si verrebbe a disciplinare un nuovo tipo di procedura di bonifica attivabile da parte del soggetto estraneo alla contaminazione che andrebbe ad aggiungersi a quelle ordinarie (artt. 242 e 252) e a quelle speciali (art. 241-bis, 242-bis, 249, e 252-bis).

Per le aree di ridotte dimensioni, vengono previste procedure semplificate di intervento (art. 249); mentre per i siti di interesse nazionale (individuati in rela-

zione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali) la procedura di bonifica viene affidata alla competenza del Ministero dell'ambiente con scansioni procedurali in tutto analoghe a quelle dell'art. 242, ma con la particolare complessità delle conferenze di servizi istruttorie e decisorie che provvedono a valutare gli esiti delle attività di caratterizzazione ed i progetti di bonifica. Nella prassi, infatti, il Ministero — in relazione ai siti di interesse nazionale — convoca periodicamente conferenze di servizi che svolgono un'intensa attività istruttoria, valutando gli esiti delle attività di caratterizzazione e lo stato di attuazione degli interventi di messa in sicurezza di emergenza, nonché la definizione e l'aggiornamento dei progetti di bonifica o di messa in sicurezza operativa che si rendono indispensabili (v. *supra*, in ordine alla impugnabilità delle conferenze di servizi, § 5.2.2).

Un particolare tipo di procedimento è stato previsto per i siti di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale (art. 252-*bis*) nei quali si prevede che i progetti di "riparazione" dei terreni e delle acque contaminati vengano ad essere coordinati ed approvati contestualmente agli interventi di "riconversione industriale". Si tratta di un procedimento speciale nel quale si prevedono due separate istruttorie (affidate, rispettivamente, alla competenza del Ministero dell'ambiente ed a quello dello sviluppo economico) che vengono tuttavia riunificate nel provvedimento conclusivo, a firma congiunta dei due ministri, d'intesa con la regione interessata. Nel procedimento si prevede la necessaria stipulazione di un accordo di programma tra le amministrazioni ed i privati, finalizzato alla scelta ed alla successiva approvazione degli interventi di "riparazione" ambientale, da una parte, e degli interventi di "sviluppo economico e produttivo", ss.dall'altra. Un'ulteriore procedura è dettata per le aree agricole, attraverso un apposito regolamento, ancora da emanare, che ha avuto il parere favorevole della Conferenza Unificata il 17 dicembre 2015 (art. 241 del d.lg. n. 152 del 2006).

Nella prospettiva della semplificazione degli adempimenti procedurali al fine di rendere più rapida l'esecuzione delle attività di risanamento ambientale si inseriscono altri interventi del legislatore diretti a disciplinare procedimenti speciali per la bonifica dei suoli (v. art. 242-*bis* d.lg. n. 152/2006) e dei punti vendita di carburante (d.m. n. 31 del 12 febbraio 2015). Nella sostanza si riconosce al soggetto interessato (che può essere anche non responsabile per la contaminazione) la facoltà di valutare e scegliere, caso per caso, quale percorso tecnico-amministrativo seguire per ottimizzare il rapporto costi/benefici di ogni intervento (riportare i valori entro alle soglie CSC oppure eseguire l'analisi di rischio) prevedendo un iter amministrativo più snello nell'ipotesi in cui decida di riportare il sito entro i valori soglia di contaminazione (possibilità di eseguire un progetto esecutivo di bonifica che non deve essere sottoposto alla preventiva approvazione da parte dell'Amministrazione, evitando i tempi della valutazione del piano di caratterizzazione e della fase di predisposizione e approvazione del documento di Analisi di Rischio sito specifica), ma soltanto ad un controllo successivo (in relazione al quale si prevede l'operatività di uno specifico meccanismo di silenzio assenso).

8.2.4. *Le procedure dirette al recupero degli oneri di bonifica* si attivano nei casi in cui la bonifica sia stata effettuata dall'amministrazione in danno del responsabile, qualora quest'ultimo non si sia attivato, ovvero nei siti per i quali non è stato possibile individuare il responsabile.

In particolare, l'art. 253 prevede che gli interventi dell'amministrazione "costituiscono onere reale sui siti contaminati", se effettuati d'ufficio dall'Autorità competente (comma 1). Le spese per gli interventi sono inoltre sostenute da privilegio speciale immobiliare, che si può esercitare "anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile" (comma 2).

Senza altro opportuna appare la precisazione — che mancava nella disciplina previgente — per cui il proprietario "non responsabile" dell'inquinamento non può comunque essere tenuto a rimborsare all'amministrazione, che abbia proceduto con la bonifica in danno, un importo superiore al "valore di mercato del sito" (art. 253, comma 4).

Un'altra precisazione rilevante è quella contenuta nel quarto comma dell'art. 253, dove si stabilisce che il proprietario "non responsabile", dopo aver provveduto spontaneamente alla bonifica, ha diritto di rivalsa nei confronti del responsabile dell'inquinamento.

8.3. Azione e procedimento per il risarcimento del danno ambientale.

8.3.1. *La competenza del Ministero dell'ambiente nei procedimenti di risarcimento del danno ambientale* è stata introdotta dal d.lg. n. 152 del 2006 che, nel recepire la direttiva comunitaria 2004/35/CE, ha abrogato la precedente disciplina dettata dall'art. 18 della legge n. 349 del 1986 (POZZO, *Danno*; SALANITRO, *La nuova*, 678; FIMIANI; MADDALENA, *Responsabilità*).

Ai sensi dell'art. 300, comma 1, del d.lg. n. 152 del 2006, la responsabilità ambientale presuppone un deterioramento "significativo" e "misurabile" di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima ("si tratta di una formula definitoria tendente, nelle intenzioni del legislatore, a garantire un'efficace protezione del bene ambientale oggetto di tutela. Fondata su un concetto astratto (deterioramento) ma determinabile oggettivamente (misurabile). In questo senso, dunque, il TUA individua un concetto di danno ambientale fondato su due parametri, uno quantitativo (misurabile) e l'altro qualitativo (significativo), secondo i criteri prefissati dagli allegati allo stesso TUA" (SCARCELLA, 95).

La nozione di "risorsa naturale" non è lasciata all'interprete, ma è fornita dallo stesso legislatore, che fa riferimento a "specie e habitat protetti, acqua e terreno" (art. 302, comma 10, del d.lg. n. 152/2006).

Il procedimento di risarcimento del danno ambientale è impostato su una visione nettamente "centralistica". Ciò appare evidente sul piano della legittimazione attiva all'azione di risarcimento del danno ambientale, riservata al Ministero dell'Ambiente. L'abrogazione dell'art. 18 della legge n. 349/1986, stabilita dall'art. 318, comma 2, d.lg. n. 152/2006, sembra inibire formalmente agli enti locali qualsiasi azione risarcitoria per danno all'ambiente. Quella che fino ad oggi era, per gli enti locali, una forma di legittimazione concorrente è sostituita dalla previsione di una semplice possibilità di "richiesta di intervento statale" da parte delle Regioni, delle Province e degli enti locali (art. 309, comma 1): è comunque il Ministro dell'am-

biente a “valutare” le richieste di intervento e ad “*informare senza dilazione*” i soggetti titolari del potere di “richiesta”. La stessa facoltà di richiesta di intervento statale è riconosciuta (dall’art. 309, comma 1) alle persone fisiche o giuridiche “che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all’adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino”, prevista dalla parte sesta del d.lg. n. 152 del 2006. A ciò si aggiunga che l’art. 318 del d.lg. n. 152 del 2006 prevede anche l’abrogazione dell’art. 9, comma 3 del d.lg. 18 agosto 2000, n. 267: quest’ultima norma prevedeva, com’è noto, un’azione di responsabilità ambientale di tipo “surrogatorio” spettante alle associazioni di protezione ambientale di cui all’art. 13 della legge n. 349 del 1986, in caso di inerzia dell’ente locale (Comune o Provincia). La Corte costituzionale ha recentemente ribadito la correttezza della scelta del legislatore di attribuire allo Stato in via esclusiva la legittimazione attiva nel procedimento di ripristino del danno ambientale riconoscendone la ratio in esigenze inderogabili di unitarietà della tutela (“*In effetti, una volta messo al centro del sistema il ripristino ambientale, emerge con forza l’esigenza di una gestione unitaria: un intervento di risanamento frazionato e diversificato, su base “micro territoriale”, oltre ad essere incompatibile sul piano teorico con la natura stessa della qualificazione della situazione soggettiva in termini di potere (funzionale), contrasterebbe con l’esigenza di una tutela sistemica del bene; tutela che, al contrario, richiede sempre più una visione e strategie sovranazionali*”, cfr. Corte cost., 1 giugno 2016, n. 126, considerando in diritto, 8.1)

8.3.2. *Il procedimento per l’adozione di “misure di prevenzione”, in attuazione del principio di precauzione*, all’art. 301, d.lg. n. 152 del 2006, prevede che “*in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l’ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione*”. L’attuazione del principio, che viene interpretato come riferito all’ipotesi di “*rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifico-obiettiva*” (comma 2), implica da un lato l’obbligo dell’operatore interessato “*quando emerge il rischio di informare, senza indugio, indicando tutti gli aspetti pertinenti alla situazione, il Comune, la Provincia, la Regione nel cui territorio si prospetta l’evento lesivo*” e dall’altro l’amministrazione centrale (il Ministro dell’ambiente informato entro ventiquattro ore dalla prima informativa dal Prefetto), che ha la facoltà di adottare in qualsiasi momento misure di prevenzione, che risultino “*a) proporzionali rispetto al livello di protezione che si intende raggiungere; b) non discriminatorie nella loro applicazione e coerenti con misure analoghe già adottate; c) basate sull’esame dei potenziali vantaggi ed oneri; d) aggiornabili alla luce di nuovi dati scientifici*”.

L’art. 301 rinvia all’art. 304 in relazione ai poteri del Ministero (si può ritenere che il rinvio sia effettuato in particolare al comma 4 dello stesso art. 304, il quale prevede che il Ministro, nell’adottare le misure necessarie per la prevenzione del danno, approvi anche la nota delle spese, con diritto di rivalsa esercitabile verso che abbia causato o concorso a causare le spese stesse, se venga individuato entro il termine di cinque anni dall’effettuato pagamento).

8.3.3. *Il procedimento per le misure di prevenzione e di messa in sicurezza in attuazione del principio di prevenzione* è dettato dall’art. 304 per le ipotesi in cui il

danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi. È l'operatore interessato che per primo, in questi casi, dovrà adottare, senza indugio e a proprie spese, le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza. Il Ministro, in qualsiasi momento, ha facoltà di chiedere all'operatore di fornire informazioni su qualsiasi minaccia imminente di danno ambientale o su casi sospetti di tale minaccia imminente; di ordinare all'operatore di prendere le misure di prevenzione necessarie, fissando modalità da seguire.

Lo stesso Ministro, se l'operatore non rispetta gli obblighi informativi e di intervento, o non può essere individuato o non è tenuto a sostenere i costi di intervento, ha facoltà di adottare direttamente le misure necessarie.

Le misure di prevenzione dovrebbero rispettare i criteri fissati con riferimento alle misure che lo stesso Ministero può adottare ai sensi dell'art. 301 (in relazione alla proporzionalità, alla non discriminazione, alla valutazione dei costi-benefici ed agli aggiornamenti dei dati scientifici). Peraltro la formulazione dell'art. 304 non indica tali criteri e le misure di prevenzione possono probabilmente essere adottate con una più ampia discrezionalità da parte dell'amministrazione.

Si può anche rilevare che la normativa del decreto delegato non inserisce un adeguato meccanismo di contraddittorio, con riferimento all'individuazione dei responsabili. Ciò non esclude peraltro che, sul piano dell'applicazione in sede giurisprudenziale, tale principio debba trovare egualmente attuazione.

8.3.4. *Il procedimento per il ripristino ambientale* è dettato dall'art. 305 quando si è già verificato un danno ambientale: l'operatore deve comunicare senza indugio tutti gli aspetti pertinenti della situazione alle autorità indicate dall'art. 304 (per un'interpretazione dell'ambito applicativo della nozione di operatore, v. TAR Lazio, Roma, 21 marzo 2016, n. 3449).

L'operatore ha inoltre l'obbligo di adottare immediatamente tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali ed effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi, anche sulla base delle specifiche istruzioni formulate dalle autorità competenti relativamente alla individuazione delle misure da adottare. L'obbligo concerne anche l'adozione delle necessarie misure di riparazione e ripristino di cui all'art. 306.

Anche in questa ipotesi il Ministro ha facoltà di chiedere informazioni all'operatore e di adottare tutte le iniziative opportune e di provvedere d'ufficio.

Le attività relative alle misure di prevenzione di ripristino indicate agli artt. 301, 304 e 305, potrebbero essere interpretate come poste a carico degli operatori, indipendentemente dal presupposto della colpa e del dolo che invece viene sicuramente applicata con riferimento agli obblighi di risarcimento del danno, ai sensi del successivo art. 311 (SALANITRO).

Tale interpretazione, peraltro, sembra smentita dalla natura di principio generale che l'art. 311 ha sicuramente in questo campo.

Il procedimento appare lacunoso anche per quanto riguarda il meccanismo del contraddittorio fra responsabile ed amministrazione: l'operatore non viene ammesso al contraddittorio prima della determinazione del Ministero. L'intervento

dell'interessato è quindi soltanto *a posteriori*, in relazione all'urgenza con cui i provvedimenti diretti a ottenere la realizzazione delle misure di prevenzione debbono essere adottati. Peraltro, l'art. 307 prevede che le decisioni che impongono misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino, debbano essere adeguatamente motivate e comunicate senza indugio all'operatore interessato con l'indicazione dei mezzi di ricorso di cui dispone e dei termini relativi.

La necessità del preventivo coinvolgimento dell'operatore nella definizione in concreto degli interventi di ripristino è stata di recente riconosciuta dal giudice amministrativo in quanto "lo stesso art. 306 del Cod. amb., nel disciplinare le misure di "ripristino ambientale" [...] stabilisce che l'Amministrazione deve decidere le misure di ripristino da attuare. Ed al tal fine può anche addivenire ad accordi con l'operatore interessato ex art. 11, l. n. 241 del 1990 [...], con la conseguente necessità di applicare il principio della preventiva comunicazione di avvio del procedimento (cfr. TAR Lazio, Roma, II bis, 21 marzo 2016, n. 3443).

8.3.5. *Per il procedimento di recupero dei costi dell'attività di prevenzione e di ripristino* l'art. 308, d.lg. n. 152 del 2006, prevede che l'operatore sostenga i costi delle iniziative statali di prevenzione e di ripristino ambientale, ma anche che il Ministero dell'ambiente possa determinare di non recuperare la totalità dei costi qualora la spesa necessaria sia maggiore dell'importo recuperabile o qualora l'operatore non possa essere individuato (comma 3, art. 308).

L'operatore può attivare un accertamento da parte dell'amministrazione di non essere tenuto a sostenere i costi in relazione ai presupposti di cui al comma 4 ed al comma 5 dello stesso art. 308 (il comma 4 stabilisce che non sono a carico dell'operatore i "costi delle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino" se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia di danno ambientale è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee; ovvero conseguenza dell'osservanza di un ordine dell'autorità; il comma 5 esonera l'operatore dai costi qualora il medesimo riesca a dimostrare l'inesistenza di un suo comportamento doloso o colposo e la riferibilità del danno ambientale o ad un'"emissione" consentita ovvero ad un'attività che non poteva essere considerata "probabile causa di danno ambientale" secondo lo stato delle conoscenze scientifiche al momento dell'esecuzione dell'attività stessa).

Nella definizione dei "costi" di cui all'art. 302, si fa riferimento agli oneri economici giustificati dalla necessità di assicurare un'attuazione corretta ed efficace delle disposizioni di cui alla parte sesta del decreto, compresi i costi: per valutare il danno ambientale o una sua minaccia imminente; per progettare gli interventi alternativi; per sostenere le spese amministrative, legali e di realizzazione delle opere; di raccolta dei dati; del controllo e della sorveglianza.

8.3.6. *Il procedimento per l'adozione delle ordinanze a contenuto risarcitorio* viene disciplinato dall'art. 315. Infatti il procedimento che delinea la responsabilità "anticipata" dell'"operatore", formalmente ispirato alla responsabilità oggettiva, si sovrappone ad un ulteriore regime generale di responsabilità per colpa (artt. 311-317): il sistema che ne risulta sul piano sistematico appare carente (anche se si può ritenere che il principio di responsabilità per colpa abbia valenza generale in tema di danno ambientale).

La novità sul piano del procedimento è che il ripristino può essere richiesto dall'amministrazione non solo in via giudiziaria ma, in alternativa, anche mediante una speciale procedura amministrativa. Gli artt. 311-316 disegnano questo sistema binario, prevedendo, accanto all'iniziativa davanti al giudice civile o penale, uno speciale procedimento amministrativo per l'adozione di ordinanze a contenuto risarcitorio (sul modello delle ordinanze-ingiunzioni). La motivazione dell'ordinanza ingiuntiva che può essere emessa dall'amministrazione per ottenere il risarcimento del danno all'ambiente è dettagliatamente indicata dall'art. 314 (l'ordinanza deve contenere "l'indicazione specifica del fatto, commissivo o omissivo, contestato, nonché degli elementi di fatto ritenuti rilevanti per l'individuazione e la quantificazione del danno e delle fonti di prova per l'identificazione dei trasgressori"). Contro l'ordinanza è ammesso il ricorso al giudice amministrativo, ovvero il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (art. 316 — v. ora anche art. 133, comma 1, lettera *s*) del nuovo "codice del processo amministrativo", con un'evidente compressione dei tempi entro i quali l'intimato può contestare la quantificazione del danno e provare l'insussistenza del nesso causale. Le norme appaiono, infatti, carenti nella parte in cui non disegnano il preciso procedimento che deve essere seguito dal Ministero per l'accertamento "in via amministrativa" del danno ambientale, con il rischio che l'amministrazione diventi sostanzialmente arbitra dell'accertamento, senza puntuali garanzie procedurali a favore dei soggetti potenzialmente responsabili.

8.3.7. Il procedimento per la definizione consensuale delle misure per il risarcimento del danno ambientale e il ripristino ambientale di siti di interesse nazionale (che sia la direttiva 35/2004/CE, sia il d.lg. n. 152/2006 escludono che possano consistere nel risarcimento per equivalente monetario) è stato recentemente disciplinato dall'art. 306-*bis* nella Parte VI del d.lg. n. 152/2006. Il legislatore ha inteso introdurre una specifica ipotesi di accordo transattivo come possibile strumento per superare le difficoltà in relazione all'accertamento del soggetto responsabile in situazioni di inquinamento storico e diffuso, alla definizione in concreto degli interventi di ripristino e al rischio di successiva inottemperanza all'ordine di ripristino (che ha dato luogo a a numerose contestazioni in sede giudiziale).

Nella transazione devono essere individuati in primo luogo gli interventi di riparazione primaria, complementare e compensativa con precisazioni, in ordine alle modalità di individuazione di tali interventi, pienamente coerenti con i criteri sia delle norme della Direttiva (in particolare art. 6) sia dell'Allegato II della medesima (v. lettere *b*, *c* ed *e* dell'art. 306-*bis*). Data la natura transattiva, si ammette la possibilità di una liquidazione del danno mediante "una valutazione economica", solo per l'ipotesi in cui i criteri risorsa/risorsa e servizio/servizio non siano applicabili per la determinazione delle misure complementari e compensative. Ma tale valutazione rientra nella logica dell'accollo da parte del responsabile dei costi delle attività dirette a porre in essere le misure complementari e compensative che lo Stato dovrà comunque attuare. La norma conferma, da un lato, la necessità di un coordinamento tra le azioni di risarcimento per danno ambientale e la disciplina della bonifica dei siti contaminati e, dall'altro, conferma anche la parziarietà

dell'obbligazione risarcitoria. Si prevede, infatti, che la transazione possa essere formulata anche soltanto da uno dei responsabili con riferimento all'intera obbligazione, salvo il regresso nei confronti degli altri soggetti che abbiano concorso nella causazione del danno. La precisazione — che non avrebbe senso se la responsabilità potesse essere considerata solidale — conferma la finalità principale delle azioni dirette al risarcimento del danno ambientale, che non sono dirette ad ottenere risorse finanziarie, bensì ad ottenere da ciascuno dei soggetti coinvolti il risultato obiettivo del ripristino delle risorse ambientali e del loro equilibrio.

L'attivazione della procedura è rimessa all'iniziativa del soggetto interessato (v. commi 1 e 2) che presenta al Ministero dell'Ambiente una specifica proposta transattiva. Se la proposta è considerata ricevibile (in quanto rispetta le finalità dell'istituto ed è coerente con i contenuti minimi richiesti), nel termine di 30 giorni, il Ministero convoca una conferenza di servizi per il relativo esame. Alla conferenza partecipano la regione e gli enti locali territorialmente coinvolti dagli effetti dell'eventuale accordo (agli altri soggetti interessati è consentita la presentazione di osservazioni). Sulla proposta deve essere acquisito anche il parere di Ispra e dell'Istituto superiore di sanità (che sono chiamati a valutare la capacità degli interventi proposti di garantire comunque la funzionalità dei servizi e delle risorse danneggiate) (v. comma 4). I lavori della conferenza devono concludersi, entro 180 giorni dalla convocazione, con un provvedimento espresso che, in caso di approvazione (eventualmente con modifiche) degli interventi, acquisisce definitiva efficacia a seguito dell'accettazione da parte del proponente. In una prospettiva di semplificazione, le determinazioni assunte dalla conferenza di servizi hanno effetto sostitutivo rispetto ad "ogni atto decisorio comunque denominato" di competenza delle amministrazioni partecipanti (la mancata partecipazione non rappresenta una causa ostativa alla positiva conclusione del procedimento) (v. comma 5).

La deliberazione assunta dalla conferenza di servizi rappresenta il punto di riferimento per il Ministero dell'Ambiente nella redazione dello schema di transazione da sottoporre al proponente per accettazione, sul quale deve essere raccolto il parere dell'Avvocatura dello Stato (che esercita un potere di valutazione anche con riferimento all'opportunità stessa di addivenire ad una soluzione transattiva rispetto all'ipotesi dell'attivazione o della coltivazione di un procedimento in sede giurisdizionale) (v. comma 6).

Il parere positivo dell'Avvocatura è condizione per la conclusione definitiva dell'accordo che avviene, previa sottoscrizione dello schema di transazione da parte del proponente, mediante decreto ministeriale (che deve essere oggetto di controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti) (v. comma 7).

A tutela del corretto adempimento degli impegni assunti dal proponente, l'ultimo comma dell'art. 306 *bis* attribuisce all'Amministrazione ministeriale il potere di dichiarare la risoluzione dell'accordo in caso di inottemperanza alle prescrizioni ivi contenute (potere che può essere esercitato soltanto previa diffida).

9. Le procedure di attivazione degli strumenti volontari per la tutela dell'ambiente.

9.1. Partecipazione e responsabilità sociale delle imprese. A partire dal V programma di azione comunitario (1993-2000) si è inserita, accanto alla tradizionale politica del *command and control*, la ricerca di strumenti e pratiche diretti a favorire la partecipazione delle imprese nella strategia dello sviluppo sostenibile e della tutela dell'ambiente.

Già nel definire la responsabilità sociale delle imprese, il libro verde pubblicato dalla Commissione europea il 18 luglio 2001 faceva riferimento alla “integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche nelle imprese nelle operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate”. Con particolare riferimento agli interessi ambientali, la responsabilità sociale implica per l'impresa il superamento della semplice ricerca del profitto, attraverso la realizzazione di un contributo volontario alla tutela dell'ambiente mediante prassi e metodi decisionali, capaci di integrare, in maniera armonica e coesa, le istanze sociali ed ecologiche nelle operazioni aziendali e nei rapporti con i vari *stakeholder*.

Nell'attuare queste strategie, le imprese si devono ispirare ai principi della tutela ambientale affermata nell'ambito comunitario: in questo senso si può leggere l'obbligo “pervasivo” posto dall'art. 3-ter del d.lg. n. 152 del 2006 a carico di tutti i soggetti pubblici e privati — e quindi anche delle imprese — di conformare la propria azione ai principi di precauzione, azione preventiva, correzione in via prioritaria alla fonte ed al principio “chi inquina paga” stabiliti dalle norme dei trattati comunitari (CAFAGNO, *Strumenti*; CLARICH).

La responsabilità sociale dell'impresa, con riferimento alla tutela dell'ambiente, implica un percorso verso l'“eco-consapevolezza” e l'“eco-compatibilità”, che può attivarsi mediante un processo di autoregolamentazione, implicito nel concetto di responsabilità sociale, che dovrebbe partire dal controllo e dal monitoraggio ambientale delle attività dell'impresa; proseguire con l'attuazione di soluzioni compatibili sul piano ambientale; chiudersi, ed autoalimentarsi, con la valorizzazione dei traguardi ecologici raggiunti sul mercato e, più in generale, nei confronti del pubblico.

Gli strumenti ed i procedimenti attraverso i quali è possibile favorire la partecipazione ampia e corretta delle imprese al processo di ecogestione si sono articolati, in particolare, nella procedura di assegnazione nel marchio di “Ecolabel” (v. § 9.2); nel sistema di gestione ambientale “ecoaudit” (v. § 9.3); nei sistemi di certificazione o di permessi negoziabili (in relazione anche al mercato delle emissioni) (v. § 9.4); nei codici di condotta e nei rapporti e bilanci ambientali (v. § 9.5).

9.2. Procedura di assegnazione del marchio Ecolabel. Tra le molte forme di certificazione di prodotto (dirette a dare, su base volontaria, informazioni in ordine al rispetto di standard e norme tecniche tali da rendere ecocompatibili i prodotti, garantendone la valutazione dell'impatto ambientale dalla culla alla tomba) si può citare, in primo luogo, la procedura di assegnazione del marchio “Ecolabel”, disciplinato dal Regolamento (CE) n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009, modificato dal Regolamento UE n. 782/2013 del 14 agosto 2013, che ha abrogato e sostituito il Regolamento CEE n.

1980/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 luglio 2000 (BORDIN; MURATORI).

I requisiti per ottenere il marchio Ecolabel, che sono continuamente aggiornati, riguardano “tutti i beni e i servizi destinati alla distribuzione, al consumo o all’uso sul mercato comunitario, a titolo oneroso o gratuito” (art. 1 primo comma Reg. CE 66/2010), rimanendo esclusi i medicinali per uso umano e veterinario, nonché i dispositivi medici di qualsiasi tipo (art. 1, secondo comma).

I criteri specifici per l’assegnazione del marchio Ecolabel UE sono stabiliti per gruppi di prodotti (v., ad esempio, la recentissima Decisione (UE) 2016/1349 della Commissione del 5 agosto 2016 che stabilisce i criteri ecologici per l’assegnazione del marchio di qualità ecologica (Ecolabel) alle calzature).

La valutazione dei suddetti requisiti è affidata ad un comitato dell’Unione europea per il marchio di qualità ecologica (CUEME), composto dagli organismi competenti degli stati membri e da rappresentanti delle altre parti interessate (art. 5 Reg. CE 66/2010).

Per quanto concerne i requisiti ambientali che un prodotto deve rispettare per potersi dotare del marchio Ecolabel, vengono presi in considerazione “gli impatti ambientali più significativi, in particolare l’impatto sui cambiamenti climatici, l’impatto sulla natura e la biodiversità, il consumo di energia e di risorse, la produzione di rifiuti, le emissioni in tutti i comparti ambientali, l’inquinamento dovuto ad effetti fisici e l’uso e il rilascio di sostanze pericolose” (art. 6, terzo comma, lett. *a*, Reg. CE 66/2010); “la sostituzione delle sostanze pericolose con sostanze più sicure, in quanto tale ovvero mediante l’uso di materiali o di una progettazione alternativa, ogniqualvolta ciò sia tecnicamente fattibile” (lett. *b*), la “possibilità di ridurre gli impatti ambientali grazie alla durata dei prodotti e alla loro riutilizzabilità” (lett. *c*), il “saldo ambientale netto risultante dai benefici e dagli aggravamenti ambientali, compresi gli aspetti inerenti alla salute e alla sicurezza, durante le diverse fasi di vita dei prodotti” (lett. *d*), gli “aspetti sociali ed etici” (lett. *e*), i “criteri stabiliti per altri marchi ambientali” (lett. *f*), il “principio della riduzione degli esperimenti sugli animali” (lett. *g*).

Il produttore interessato richiede l’assegnazione del marchio agli organismi competenti designati dagli Stati membri, che provvedono alla verifica del rispetto dei requisiti e dei criteri ecologici previsti (art. 9).

L’assegnazione si perfeziona con la stipula del contratto dell’organismo competente con ciascun operatore che definisce le condizioni d’uso del marchio Ecolabel, “comprese le disposizioni per l’autorizzazione e la revoca del medesimo, specie a seguito di una revisione dei criteri” (art. 9, comma 8). L’organismo competente comunica quindi l’assegnazione alla Commissione europea, che inserisce così il prodotto nel registro comune aggiornato regolarmente e pubblicizzato su un sito internet dedicato al marchio Ecolabel UE (art. 9, comma 10).

La competenza nel nostro sistema spetta al Comitato per il marchio comunitario di qualità ecologica dei prodotti e per il sistema comunitario di ecogestione ed audit, istituito con il d.m. n. 413 del 1995, così come modificato dal d.m. n. 263 del 1998, presso il Ministero dell’ambiente, che ha attuato la precedente normativa comu-

nitaria (Regolamento CEE 880/1992 abrogato e sostituito dal Regolamento CE 1980/2000).

L'istruttoria viene svolta da ISPRA (artt. 3, 5, 9 del d.m. n. 413 del 1995), con l'attività di verifica eseguita da laboratori accreditati presso l'Ispettorato tecnico del Ministero delle attività produttive. In parallelo rispetto a questa procedura esistono dichiarazioni ambientali di prodotto e forme di certificazione volontarie interamente disciplinate da norme tecniche e gestite da associazioni privatistiche (di cui fanno parte anche enti pubblici): vedi, ad esempio, la serie ISO 14020 — riferita ad etichette e dichiarazioni ambientali; la serie ISO 14040 — relativa alla valutazione del ciclo di vita; le attività di formazione e di accreditamento UNI e CEI (FRACCHIA-OCCHIENA; BENEDETTI, 191 ss.).

9.3. Procedure di registrazione nel sistema di gestione ambientale — EMAS. L'adozione di sistemi di gestione ambientale in grado di garantire il miglioramento dell'organizzazione e della gestione delle attività dell'impresa produttive di impatti sull'ambiente si è diffuso con l'adozione di un sistema comunitario di ecogestione ed audit (Emas) (ARECCO-FICCO-CASINI-SALUCCI-SCOTTI-SILLANI). Il sistema Emas è stato originariamente adottato con i regolamenti CEE n. 1836/1993 del 29 giugno 1993 e n. 761/2001 del 19 marzo 2001 ed attuato dal d.m. n. 413/1995.

Il Regolamento CEE 761/2001 è stato quindi abrogato e sostituito dal Regolamento (CE) n. 1221/2009 del 25 novembre 2009, “finalizzato ad incentivare le organizzazioni ad aderire ad Emas” (preambolo, cons. 8), “in particolare quelle di piccole dimensioni” (preambolo, cons. 10) “nel modo più semplice possibile” (preambolo, cons. 11), come la possibilità di un'unica registrazione per “le organizzazioni con siti in uno o più Stati membri” (preambolo, cons. 12).

Il Regolamento CE 1221/2009 individua i soggetti aderenti al sistema nelle organizzazioni, che possono essere costituite da “un gruppo, una società, un'azienda, un'impresa, un'autorità o un'istituzione, ovvero loro parti o combinazione, in forma associata o meno, pubblica o privata, situata all'interno o all'esterno della Comunità, che abbia una propria struttura funzionale e amministrativa” (art. 2, n. 21 Reg. CE 1221/2009).

Le organizzazioni che chiedono per la prima volta la registrazione devono svolgere un'analisi ambientale in conformità ai requisiti stabiliti dall'all. II del Reg. CE 1221/2009, sviluppare e applicare un sistema di gestione ambientale, tenendo conto della migliore pratica di gestione ambientale per il settore interessato, effettuare un audit interno e predisporre una dichiarazione ambientale in conformità dell'all. IV dello stesso regolamento

L'efficacia del sistema di gestione ambientale deve essere verificata con sistemi di audit ambientale interno (art. 9) ed è soggetta a rinnovo ogni tre anni (art. 6) prolungabili per le organizzazioni di piccole dimensioni che lo richiedono, previa verifica di specifiche condizioni (art. 7).

Il sistema di gestione ambientale deve essere accreditato da un verificatore indipendente (a sua volta accreditato sulla base degli artt. 20 ss. del Reg. CE 1221/2009), che, in particolare, verifica “il rispetto, da parte dell'organizzazione, di tutti i requisiti... per quanto riguarda l'analisi ambientale iniziale, il sistema di gestione

ambientale, l'audit ambientale e i relativi risultati e la dichiarazione ambientale" (art. 18, comma 2, lett. *a*), "il rispetto... degli obblighi normativi comunitari, nazionali, regionali e locali applicabili in materia di ambiente" (lett. *b*), "il miglioramento delle prestazioni ambientali dell'organizzazione" (lett. *c*), "l'attendibilità, la credibilità e l'esattezza dei dati e delle informazioni contenuti nei seguenti documenti: *i*) la dichiarazione ambientale; *ii*) la dichiarazione ambientale aggiornata; *iii*) eventuali informazioni ambientali da convalidare" (lett. *d*).

I soggetti che hanno i certificati di qualità ambientale, e soprattutto sono registrati con l'adozione del sistema "Emas", possono godere di benefici sia sul piano della partecipazione a procedure ad evidenza pubblica (come quelle di attribuzione di finanziamenti, aggiudicazione di appalti) così come nella semplificazione dei procedimenti autorizzatori (come avviene con riferimento al rinnovo delle autorizzazioni di cui all'art. 209 del d.lg. n. 152 del 2006, che ammette la possibilità di autocertificazione in relazione al possesso di un sistema di gestione ambientale, in sostituzione del provvedimento autorizzatorio per l'esercizio dell'attività). Infine, il possesso della certificazione Emas è stato considerato requisito per accedere a un regime premiale in relazione alla durata dell'autorizzazione integrata ambientale (l'art. 29-*octies* d.lg. n. 152/2006, infatti, prevede che per le installazioni registrate ai sensi del regolamento CE n. 1221/2009 il titolo autorizzatorio abbia validità più lunga — 16 anni — rispetto al termine ordinario — 10 anni).

Il ricorso a sistemi di certificazione ambientale viene incentivato nella disciplina del d.lg. n. 152 del 2006 in tema di attuazione del principio di precauzione come iniziativa volta a ridurre i rischi di danno ambientale (art. 301, comma 5) e con le iniziative in tema di prevenzione della produzione dei rifiuti (art. 180, comma 1, nel quale si prevedono iniziative per la promozione degli strumenti economici — lettera *a*).

Le certificazioni ambientali ed il marchio di qualità possono essere anche utilizzate nell'ambito dell'individuazione dei criteri per l'assegnazione degli appalti pubblici (v. ancora l'art. 180, comma 1, lettera *b*), nonché nella previsione di riduzioni delle prestazioni di garanzie fideiussorie dovute per attività di smaltimento e trattamento dei rifiuti (v. art. 212). Una previsione analoga è riferita alle spedizioni transfrontaliere (v. art. 194).

La promozione di sistemi di certificazione ambientale è prevista anche come un contenuto degli accordi di programma di cui all'art. 206.

9.4. Certificati verdi e commercio delle quote di emissione (Protocollo di Kyoto). Assumono un rilievo particolare, anche nel contesto dell'attuazione del Protocollo di Kyoto, i procedimenti destinati a dare attuazione al sistema dei certificati verdi e dei c.d. "certificati bianchi".

Il procedimento relativo ai certificati verdi vede l'amministrazione determinare l'ammontare di energia proveniente da fonti rinnovabili che deve essere immessa nel sistema (d.lg. n. 387 del 2003). I produttori e gli importatori di energia elettrica da fonti convenzionali debbono provare di avere una quantità di energia prodotta o acquistata proveniente da fonte rinnovabile (obbligazione verde).

Il gestore dei servizi elettrici rilascia i certificati verdi sulla base di un procedi-

mento che qualifica le attività di produzione da energie rinnovabili, attribuendo al produttore un conto proprietà in cui sono depositati tali certificati.

I soggetti che sono obbligati alla produzione di una certa quantità di energia da fonte rinnovabile possono produrre direttamente i quantitativi di energia loro imposti mediante autonomi investimenti; oppure possono acquistare l'equivalente quota ed i relativi diritti dai produttori di energia rinnovabile, acquisendo appunto i certificati verdi.

Si tratta di un procedimento che permette l'attivazione di un mercato in cui i soggetti che svolgono, mediante la produzione di energia, attività di forte impatto ambientale, vengono incentivati alla gestione ecocompatibile delle loro attività e ad effettuare transazioni ed investimenti funzionali a tale risultato. L'amministrazione predispone una piattaforma per la compravendita dei certificati.

In forma analoga, ma riferite alla distribuzione dell'energia, sono le ipotesi dei c.d. "certificati bianchi" o "titoli di efficienza energetica", la cui disciplina è stata prevista dapprima dal d.m. 20 luglio 2004, emanato in attuazione dell'art. 9, comma 1, d.lg. 16 marzo 1999, n. 79. Il quadro normativo nazionale è stato successivamente modificato con il d.m. 28 dicembre 2012, con cui sono stati definiti alcuni obiettivi quantitativi di risparmio energetico per le imprese di distribuzione di energia elettrica e gas in relazione agli anni dal 2013 al 2016 e introdotti nuovi soggetti ammessi alla presentazione di progetti per il rilascio dei certificati bianchi. Anche in questo caso viene organizzato dall'Autorità amministrativa (dal 2013 il Gestore dei servizi energetici, GSE SpA) un mercato per lo scambio delle certificazioni relative alla esecuzione di progetti per l'uso efficiente dell'energia presso gli utenti finali (per esempio, sostituzione di caldaie, coibentazione, cogenerazione).

I procedimenti attivati in attuazione del Protocollo di Kyoto sono altrettanto diretti a dare vita ad un sistema di negoziazione dei diritti di inquinamento in relazione alle emissioni degli impianti industriali e degli operatori aerei al fine di garantire la protezione dell'ambiente attraverso una riduzione di gas a effetto serra (v., in tal senso, CGUE sentenza del 28 aprile 2016, *Borealis Polyolefine e a.*, C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14). Anche in questo caso l'amministrazione (a livello europeo, la Commissione) fissa la quantità complessiva di risorse consumabili.

Il quadro normativo per lo scambio di quote di emissione all'interno dell'Unione definito dalla Direttiva del 13 ottobre 2003 n. 2003/87/CE. La direttiva, che è stata preceduta dal Libro verde sullo « scambio dei diritti di emissione di gas a effetto serra all'interno dell'Unione europea » dell'8 marzo 2000 (COM(2000)87 def.), si inserisce nell'ambito delle politiche connesse al Programma europeo per il cambiamento climatico e al sesto Programma comunitario di azione in materia di ambiente. La disciplina vigente che regola il funzionamento del sistema europeo di scambio è il risultato di una serie di interventi sull'assetto originario della direttiva n. 2003/87/CE (da parte della Direttiva n. 2004/101/CE (c.d. Direttiva « Linking »); dalla Direttiva n. 2008/101/CE (relativa al trasporto aereo) e da ultimo la Direttiva n.2009/29/CE). Dal 2009 l'Unione europea ha adottato un modello in cui la decisione sull'allocazione delle quote assunta a livello centrale che

sostituisce il precedente approccio basato sull'attribuzione agli Stati membri della facoltà di definire l'allocatione iniziale (utilizzato nella prima e nella fase). In base al precedente meccanismo la Commissione delegava, alla luce del principio di sussidiarietà, la decisione sulla definizione del « cap » e sulla ripartizione degli obblighi di riduzione tra i settori produttivi agli Stati membri in considerazione del fatto che in sede di prima operatività del mercato erano gli Stati membri ad avere a disposizione le informazioni più complete al fine di effettuare un'efficiente pianificazione. Il piano nazionale fissava il tetto massimo di quote di emissione di gas ad effetto serra per ciascun impianto. In particolare, gli Stati membri decidevano, sulla base del piano nazionale e del margine di discrezionalità di cui godono in ordine alla trasposizione della direttiva, la quantità totale di quote da assegnare e la relativa assegnazione individuale agli impianti stabiliti sui propri territori (v. TPG UE, III, 2 marzo 2010, in causa T-16/04, punto 202, che sottolinea come tale decisione sia “soggetta a un limitato controllo preliminare da parte della Commissione, in base all'art. 9, n. 3, della direttiva”). Dal 2013 una decisione della Commissione stabilisce il tetto complessivo delle emissioni assentibili (« cap ») utilizzando criterio di calcolo che fa riferimento alle quote totali rilasciate dagli Stati membri per il secondo periodo dal 2008 al 2012.

Con d.lg. 13 marzo 2013 n. 30 « Attuazione della direttiva 2009/29/CE che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra » è stata recepita la Direttiva 2009/29/CE. Il decreto delegato — in vigore dal 15 aprile 2013 — abroga e sostituisce la precedente normativa di cui al d.lg. n. 216/2006. I produttori di emissioni di gas a effetto serra debbono avere una specifica autorizzazione, rilasciata dopo che è stata decisa l'assegnazione delle quote di emissione ai singoli impianti e agli operatori del trasporto aereo (l'assegnazione viene predisposta dal Comitato nazionale sulla base delle informazioni comunicate dai gestori).

In concreto, il sistema dello scambio di quote si fonda sull'imposizione di un'autorizzazione preventiva a emettere gas a effetto serra (v. in particolare gli artt. 4-8 direttiva 87/2003/CE in relazione agli impianti fissi) e sull'assegnazione di quote che autorizzano il gestore titolare di un impianto a emettere un determinato quantitativo di tale gas, con l'obbligo di restituire ogni anno un numero di quote di emissioni pari alle emissioni totali del proprio impianto nel corso dell'anno civile precedente (v. artt. 6, comma 2, lett. e e 12, n. 3, direttiva 87/2003/CE) (cfr. CGUE, sentenza del 29 aprile 2015, *Nordzucker*, C-148/14). Il corretto funzionamento del sistema di scambio delle quote è presidiato da un impianto sanzionatorio che prevede in caso di violazioni conseguenze patrimoniali (sanzione pecuniaria amministrativa), ripristinatorie (obbligo di restituzione di un numero di quote pari alle emissioni prodotte in eccesso); nonché la pubblicazione del nome del trasgressore (l'effetto negativo sull'immagine del soggetto destinatario è diretto a incentivare la “compliance”) (CGUE, II, 29 aprile 2015, n. 148) (CECCHETTI-GRASSI F.)

I singoli titolari degli impianti possono scambiare le quote di emissione in relazione alle esigenze di ciascuna impresa. Vi potranno quindi essere operatori che, in caso di emissioni superiori al consentito, dovranno acquistare le quote da altri

operatori oppure operatori che, riuscendo a modificare in modo virtuoso il funzionamento dei loro impianti, potranno cedere le loro quote eccedenti o capitalizzarle, accantonandole. Si evidenzia l'intento del legislatore comunitario di non rendere particolarmente gravosa la fattibilità amministrativa del sistema di scambio di quote, evitando il coinvolgimento di un numero elevato di partecipanti almeno nella fase iniziale e, quindi, escludendo dal suo ambito di applicazione i settori chimico e dei metalli non ferrosi (v. sul punto, CGCE, Grande Sezione, 16 dicembre 2008, in causa C-127/07).

9.5. Codici di condotta, rapporti e bilanci ambientali. Le prospettive della partecipazione all'azione amministrativa per la tutela dell'ambiente da parte dei privati sono oggi legate ai procedimenti attraverso i quali possono dare seguito ai principi generali sull'azione in materia ambientale fissati, nella prospettiva del diritto comunitario, anche dall'art. 3-ter del d.lg. n. 152 del 2006.

Precauzione, prevenzione, correzione in via prioritaria alla fonte e sviluppo sostenibile sono alla base dell'adozione (per il momento volontaria, ma in prospettiva obbligatoria — v. l'esempio francese della c.d. "*Loi Grenelle environment*", 3 agosto 2009, n. 967, art. 53) di codici di condotta, e di rapporti e bilanci ambientali.

I *codici di condotta* non sostituiscono la legislazione nazionale, comunitaria ed internazionale, nonché le convenzioni internazionali; costituiscono però strumenti innovativi — contrattati anche con la controparte sindacale — capaci di compensare l'inefficienza ambientale, ponendo la qualità sociale come uno degli strumenti per affrontare la competitività internazionale (il più noto codice di condotta è il *Responsible care*, adottato dall'industria chimica; per una promozione dell'adozione di codici di condotta, si può citare la legge della Regione Emilia Romagna n. 17/2005 — art. 46, comma 2, lettera b).

Il *bilancio ambientale* — o "*ecobalance*" — è lo strumento contabile in grado di rappresentare, in maniera organica, le interrelazioni tra l'impresa e l'ambiente, attraverso una rappresentazione quantitativa e qualitativa dell'impatto ambientale delle attività produttive e dello sforzo economico sostenuto dall'impresa. L'"*ecobalance*" è uno strumento fondamentale per la gestione ambientale d'impresa e per la responsabilità sociale dell'impresa, perché evidenzia in maniera organica il grado di attenzione "ecologica" dell'impresa (evidenziando le c.d. passività ambientali "occulte", introducendo regole di trasparenza nei processi decisionali ed operativi dell'impresa).

Il *Rapporto ambientale* si distingue dal bilancio ambientale ed assume, con libertà di forme e di contenuto, il ruolo di comunicazione a tutti gli "*stakeholder*" dei risultati raggiunti, dei progressi attuati e delle prospettive future dell'impegno ambientale della singola impresa, permettendo di favorire, nel mercato, con una corretta informazione, la partecipazione dell'impresa e del pubblico alla costruzione di procedimenti e di azioni efficienti di tutela dell'ambiente.