



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

**DOTTORATO DI RICERCA IN ISTITUZIONI E POLITICHE
AMBIENTALI, FINANZIARIE, PREVIDENZIALI E TRIBUTARIE**

XXVII CICLO

TESI DI DOTTORATO

**“DIRITTO AMBIENTALE E GOVERNO DEL TERRITORIO: LA
VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE E LA VALUTAZIONE
AMBIENTALE STRATEGICA”**

COORDINATORE

PROF. F. AMATUCCI

CANDIDATO:

DOTT. ANDREA MARONE

TUTOR

PROF.SSA L. STRIANESE

A.A. 2014/2015

INDICE

I. Cenni sui principi costituzionali in materia di territorio e ambiente

1. Evoluzione del concetto di ambiente pag 4
2. Concezione moderna di governo del territorio pag 7
3. Difficoltà di dare una definizione chiara di ambiente pag 9
4. L'interpretazione del "bene ambiente" alla luce dei principi costituzionali prima della l. n. 3/2001 pag 11
5. L'ambiente come valore costituzionale primario pag 16
6. Profili civilistici del diritto dell'ambiente pag 17
7. Fonti e principi del diritto civile dell'ambiente pag 21
8. Sostenibilità ambientale e riconcettualizzazione delle categorie civilistiche pag 24

II. Territorio e ambiente nella dimensione sovranazionale: in particolare la prospettiva comunitaria

1. La tematica ambientale sin dal Trattato che istituiva la Comunità Economica Europea pag 29
2. L'inserimento delle tematiche ambientali nel Trattato pag 32
3. La Costituzione europea pag 36
4. Obiettivi comunitari pag 39
5. Principi comunitari pag 44
6. Gli strumenti di tutela ambientale pag 51
7. Integrazione ambientale e attuazione delle politiche comunitarie pag 54
8. Principio di integrazione ambientale e giurisprudenza comunitaria pag 61
9. Il trattato di Lisbona pag 65

III. Evoluzione del concetto di "ambiente" nella giurisprudenza della Corte Costituzionale

1. L'intervento della Corte Costituzionale in assenza di una definizione esplicita di "ambiente" nella Costituzione pag 68

2. La seconda fase della giurisprudenza della Corte Costituzionale	pag 71
3. La terza fase della giurisprudenza della Corte Costituzionale	pag 74
4. Divieto di reformatio in pejus	pag 79
5. Conclusioni	pag 81

IV. Valutazione di Impatto Ambientale e Valutazione Ambientale Strategica

1. La Valutazione di Impatto Ambientale e la Valutazione Ambientale Strategica	pag 83
2. La Vas nella Direttiva Comunitaria	pag 88
3. L'attuazione legislativa della Direttiva Comunitaria	pag 91
4. Il Procedimento di Formazione della Vas	pag 94
5. La valutazione di impatto ambientale	pag 97
6. Rapporto tra il procedimento di Via e di Vas	pag 98
7. La procedura di Via	pag 102
8. Lo studio di impatto ambientale	pag 104
9. Natura del Provvedimento di Conclusione della Via	pag 108
10. Orientamento giurisprudenziale in merito alla natura del Provvedimento di V.I.A	pag 112
11. Pubblicazione del provvedimento	pag 116
12. Valutazioni Ambientali Interregionali e Transfrontaliere	pag 118

V. Conclusioni: un caso concreto

1. I siti di interesse nazionale	pag 120
2. I piani di caratterizzazione e la bonifica	pag 124
3. Bagnoli: trasformazione urbanistica nel rispetto dell'ambiente	pag 126
 Bibliografia	 pag 133
Riferimenti giurisprudenziali	pag 148

Capitolo I

CENNI SUI PRINCIPI COSTITUZIONALI IN MATERIA DI TERRITORIO E AMBIENTE

Sommario: 1. Evoluzione del concetto di ambiente - 2. Concezione moderna di governo del territorio - 3. Difficoltà di dare una definizione chiara di ambiente. – 4. L’interpretazione del “bene ambiente” alla luce dei principi costituzionali prima della l. n. 3/2001 – 5. L’ambiente come valore costituzionale primario – 6. Profili civilistici del diritto dell’ambiente – 7. Fonti e principi del diritto civile dell’ambiente – 8. Sostenibilità ambientale e riconcettualizzazione delle categorie civilistiche

1. Evoluzione del concetto di ambiente

Il rapporto tra ambiente ed urbanistica è sempre stato un argomento di grande confronto e dibattito sia in ambito dottrinale che giurisprudenziale, che ha consentito l’evoluzione della nozione di governo del territorio e di urbanistica, da una concezione inizialmente immotivatamente restrittiva ad una concezione di ampio raggio.

Per poter meglio comprendere l’evoluzione giurisprudenziale della concezione di governo del territorio e, al contempo, di urbanistica, si cita un’importante sentenza della Corte Costituzionale secondo cui «*l’urbanistica come matrice è un’attività che concerne l’assetto e l’incremento edilizio dei centri abitati, risultando delimitata in codesti termini dalle leggi cosiddette urbanistiche e soprattutto dall’art. 1 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e dovendosi ritenere che essa sia stata considerata nell’art. 117 della Costituzione, secondo il criterio ritenuto valido anche per le altre materie, che in essa Costituzione si sia voluto far riferimento al significato e alla portata che*

a ciascuna di dette materie erano riconosciuti nella legislazione e nella pratica»¹.

A seguito di tale interpretazione restrittiva, probabilmente incoerente anche con la legislazione vigente all'epoca dell'entrata in vigore della Costituzione² e, comunque, anacronistica³, non veniva ricompresa, nella materia urbanistica, l'assetto del territorio e dell'ambiente.

Punto di allargamento della nozione è il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (in particolar modo l'art. 80)⁴, che può essere considerata la normativa che ha consentito lo sviluppo dell'urbanistica in ambito regionale, così come oggi è conosciuta.

E' grazie a tale introduzione normativa, infatti, che possiamo considerare il "Governo del Territorio" come la sintesi degli strumenti normativi diretti alla regolamentazione, al controllo ed alla gestione del territorio⁵.

Nel tessuto normativo del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, la delega per le funzioni in materia di paesaggio, che non comprendono più la sola pianificazione paesaggistica, ma si estendono a tutti i poteri che, in questa materia, spettavano alle amministrazioni statali, si connette ad una definizione

¹Corte Cost., sent. n. 141 del 1972; confermata su questo punto dalla successiva sent. 20 febbraio 1973, n. 9, in «Giur. Cost.», 1973, 31.

²La citazione dell'art. 1 della legge del 1942 è, infatti, incompleta. Nella sentenza n. 141 la Corte cita anche un proprio precedente (sent. 14 luglio 1958, n. 50, in «Giur. Cost.» 1958, 586): ma anche in questo caso la citazione, come nota G. GHETTI, *Prime considerazioni in tema di urbanistica e tutela del paesaggio nello stato regionale*, in «Riv. Trim. dir. Pubblic.» 1973, 1834, «è volutamente incompleta». La sent. n. 50, infatti, non solo riportò l'intero testo dell'art. 1 della legge del 1942, ma specificatamente chiari che «l'urbanistica è quel complesso di norme [...] che snodandosi attraverso i piani territoriali di coordinamento (artt. 5 e ss.), i piani regolatori generali (artt. 7 e ss.), i piani regolatori particolareggiati (artt. 13 e ss.), giunge come punto terminale a disciplinare l'attività edilizia vera e propria».

³A. ROMANO, *Nota* a sent. 24 luglio 1972, n. 141, in «Le regioni» 1973, 99; nello stesso senso anche L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1973, 108 (cfr. anche 5^a ed., Padova, 1985, 151).

⁴Questa definizione e la regione dell'impatto del governo del territorio sull'ambiente sono strettamente collegate alla stessa nozione di urbanistica, come definita all'art. 80, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, «*le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente*». Più in generale le ragioni di tale definizione possono essere ritrovate negli studi svolti dalla Commissione di Crostallanza per la elaborazione di quella che poi sarebbe diventata la legge n. 110 del 1942 (sul tema, P.G. MASSARETTI, *Dalla regolamentazione alla regola. Sondaggio storico-giuridico sull'origine della legge generale dell'urbanistica del 17 agosto 1942, n. 150*, in Riv. Giu. Urb., 1995, part. 452).

⁵Così G. MORBIDELLI, *La proprietà ed il governo del territorio*, G. AMATO-A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, III, Bologna, 1997, 74, ma anche Id., v. Pianificazione territoriale ed urbanistica, in Enc. Giur., vol. XXIII, Roma, 1990, 3.

estremamente ampia della materia urbanistica, comprensiva della materia “protezione della natura” e della materia “tutela del paesaggio”.

In particolare, la definizione di governo del territorio si è attestata in conseguenza dell'autorità che la citata norma ha espletato nel guidare l'affermazione dei poteri pubblici locali in ambito territoriale: essa ha avuto un valore descrittivo di governo del territorio reso più forte dalla rivendicazione dei poteri sul territorio da parte del sistema delle regioni e degli enti locali⁶.

Il collegamento fra tutela del paesaggio e pianificazione per la natura emerge, con ancora più decisione, con il d.l. n. 312 del 1985. Si completa, infatti, l'inevitabile avvicinarsi della tutela per la natura con la pianificazione del paesaggio e la pianificazione urbanistica: la nuova legge non prevede solo i piani paesistici ma anche l'adozione di piani urbanistico – territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali; si riconosce, così, la fungibilità di una pianificazione specificatamente paesistica e di una invece urbanistica, al cui interno viene compresa la considerazione degli interessi tipici della protezione del paesaggio e della protezione della natura⁷.

Senonché l'evoluzione normativa ha fatto sì che i poteri di governo del territorio delle autonomie locali fossero notevolmente ridimensionate e arretrassero di fronte all'accentramento statale dei poteri.

In particolare, con la l. n. 59 del 1997, veniva affidato al Governo il compito di escludere, con un decreto legislativo, previa intesa Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, dal conferimento alle regioni ed agli enti locali «*i compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell'ambiente e della salute, per gli indirizzi, le funzioni ed i programmi del settore dello spettacolo, per la ricerca, la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia*».

Successivamente con il d.lgs. n. 112 del 1998 sono state attribuiti allo Stato i compiti per l'identificazione delle linee fondamentali per l'assetto del

⁶ Cfr. P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, Torino, 2000, part. 132 e ss., che specifica come l'interpretazione ampia del significato da dare alla materia urbanistica fosse un motivo ricorrente delle tesi regionali mirate a consolidare il loro potere di governo del territorio.

⁷V. ONIDA, *Tutela del paesaggio*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1989.

territorio nazionale con particolare riferimento, tra gli altri, al settore della natura e dell'ambiente.

Pertanto, si può facilmente desumere come, quella che, una volta, era un compito che veniva decentrato il più possibile a livello locale, sia diventato, sempre più, un delicato settore in cui risulta necessario bilanciare e concertare le decisioni con le autorità statali centrali.

Tale evoluzione normativa ha avuto il suo punto d'arrivo con la riforma del Titolo V della Costituzione operata dalla legge Cost. n. 3 del 2001, attraverso la quale le competenze normative in materia di governo del territorio sono state attribuite alle regioni in via concorrente, con la riserva allo Stato di determinare i principi fondamentali della materia, così come è stabilito al terzo comma del nuovo art. 117.

Le regioni, quindi, sono libere di autodeterminarsi in materia di governo del territorio ma, sempre, nel rispetto dei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge statale.

In altre parole, se tutt'oggi possiamo definire governo del territorio come la sintesi degli strumenti normativi diretti alla regolamentazione, al controllo e alla gestione dell'uso del territorio, si deve riconoscere che tale definizione non può più essere interpretata come un modo per valorizzare i compiti e le funzioni di regioni ed enti locali in questo ambito, ma piuttosto come la necessità di impostare un complesso sistema di pesi e contrappesi capace di assicurare un equilibrio dinamico fra tutte le amministrazioni e gli enti variamente competenti ad incidere con le proprie decisioni sull'assetto del territorio⁸.

2. Concezione moderna di Governo del Territorio

Pertanto, il governo del territorio può essere considerato come il risultato di una pluralità di poteri pubblici aventi contenuto normativo⁹ e che sono

⁸ Cfr. G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, 2007.

⁹ L'espressione contenuto normativo è utilizzata per specificare il carattere intrinsecamente prescrittivo delle attività di pianificazione: R. BOLAN, *The promise and Perils of a Normative Theory of Planning*, in I. MASSER, *Evaluating Urban Planning Effort*, Gower, 1983. Senza prendere posizione sulla natura giuridica degli strumenti urbanistici, che non sarebbe per A.M. SANDULLI, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Riv. Giur. ed.* 1958, II, 131, mentre lo sarebbe per

positivamente giustificati per effetto di meccanismi che trovano il loro fondamento giuridico in procedure che rispettano il principio di legalità dell'azione amministrativa.

La pluralità di strumenti normativi trova il fondamento nella legge, che ne individua il loro contenuto generale e astratto, e la sua attuazione avviene mediante pubbliche amministrazioni, regioni, province, comuni ed altri enti locali¹⁰.

Al contempo, però, va analizzata anche come un'attività di governo, perché disegna il modo di essere di una collettività nello spazio, per mezzo dell'applicazione e dell'integrazione di comandi legislativi astratti che, però, lasciano ampi margini di discrezionalità al pianificatore¹¹.

Nel disegnare il modo di essere di una collettività nello spazio non si può tener conto solamente di principi di carattere normativo, dovendo cercare di definire le dinamiche di gestione, conservazione e sviluppo del territorio, tenendo ben presente quali siano i bisogni del territorio e dell'ambiente e non tralasciando l'influenza che le scelte di governo del territorio possono avere sui diritti e le libertà costituzionali.

«In altre parole, può essere possibile sostenere che la definizione tradizionale e descrittiva per cui il governo del territorio consiste nella sintesi degli strumenti normativi diretti alla regolamentazione, controllo e gestione dell'uso del territorio possa essersi evoluta, con i movimenti ordinamentali che si sono dipanati a partire dalla legge n. 59 del 1997 e che sono culminati nella riforma del Titolo V della Costituzione, in una definizione normativa per cui spetta alla legge dello Stato fissare i principi fondamentali della sequenza gradualistica di comandi che hanno per oggetto il territorio e come inevitabile conseguenza il godimento da parte dei cittadini di tutte le libertà ed i diritti che

M.S. GIANNINI, *Sull'imputazione dei piani regolatori*, in *Giur. cass. civ.*, 1950, II, 885, che successivamente ha ritenuto di poter qualificare i piani regolatori come atti amministrativi generali (M.S. GIANNINI, *Provvedimenti amministrativi e regolamenti ministeriali*, in *Foro it.*, 1953, III, 19. Su questo dibattito, cfr. A. PREDIERI, *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1961, 224.

¹⁰ La configurazione del Governo del Territorio come sequenza gradualistica di comandi, tale che ciascun grado della scala trova la propria legittimazione formale nel grado superiore e nello stesso tempo costituisce la legittimazione del grado inferiore, mentre dal punto di vista sostanziale la sequenza è ordinata come un passaggio dal generale al particolare è di A. PREDIERI – M.A. BARTOLE, V. *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, 1983, part. 662 e *passim*.

¹¹ Cfr. G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, 2007.

hanno come presupposto la conservazione e la valorizzazione delle risorse del territorio»¹².

3. Difficoltà nel dare una definizione chiara di ambiente

Sino alla riforma costituzionale del 2001, con cui sono state ripartite le materie di competenza esclusiva e concorrente tra Stato e Regioni, le Regioni a statuto ordinario avevano la possibilità di esercitare il potere legislativo solo nelle materie tassativamente indicata dall'art. 117 cost. e solo nei limiti dei principi fondamentali della materia indicati dallo Stato.

Pertanto, con riferimento al settore ambientale, sono scaturiti molteplici contrasti tra Stato e Regioni aventi ad oggetto la possibilità o meno per quest'ultime di legiferare anche in tale materia.

In particolare, si discuteva se l'ambiente, in quanto materia "nuova", fosse di esclusiva competenza statale, dal momento che le materie di competenza regionale erano, sino all'entrata in vigore della L. 3/2001, tassativamente previste dalla Costituzione, o se, viceversa, l'ambiente fosse semplicemente una sorta di "sottomateria" rispetto ad altre (es. agricoltura, foreste, urbanistica) di competenza regionale.

Ne è conseguito che, la tutela dell'ambiente, sino alla riforma del Titolo V, è stata sempre considerata come un valore costituzionale¹³, un interesse da perseguire e, pertanto, è stato difficile individuare una definizione chiara di ambiente capace di sorreggere la costruzione di un settore della attività normativa.

¹²G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, 2007. L'autore chiarisce il suo pensiero in nota sottolineando le difficoltà che si incontrano nell'individuare le caratteristiche dei principi fondamentali. Infatti dal confronto della nota sentenza della Corte Costituzionale n. 196 del 2004 sembra dedursi che il governo del territorio sia la sintesi di tutto ciò che riguarda l'uso e la localizzazione di impianti ed attività e, pertanto, quasi la somma algebrica della materia di edilizia ed urbanistica. Analizzando, invece, un'altra nota sentenza della Corte Costituzionale (n. 307 del 2003) i principi vengono diventano qualcosa di più stringente in cui gli interessi più rilevanti hanno a che fare con la conformazione del suolo e delle sue dinamiche.

¹³C. DESIDERI, *Il riparto delle attribuzioni per la tutela dell'ambiente*, in C. DESIDERI (ed.), *autonomie territoriali e tutela dell'ambiente*, Milano, 2001, 1 e ss; V. ONIDA, *Considerazioni conclusive*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (ed.), *Ambiente e diritto*, vol. I, Firenze, 1999, 297 e ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, 6-41.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, l'art. 117, comma 2, lett. s), ha disposto che lo Stato ha legislazione esclusiva in materia ambientale, dell'ecosistema e dei beni culturali. La tutela di tale materia ha un contenuto allo stesso tempo "oggettivo", in quanto consistente nella disciplina di un bene, e "finalistico", perché, allo stesso tempo, tende alla conservazione dello stesso¹⁴.

Dalla tutela dell'ambiente inteso in senso unitario sono, inoltre, individuabili altri beni che hanno ad oggetto componenti ed aspetti di esso. Sul medesimo oggetto insistono interessi diversi sottesi a tali beni che possono confliggere tra di loro.

Il "territorio", quale componente decisiva dell'ambiente, è uno di tali beni, in cui si genera lo scontro tra interessi e in cui la tutela ambientale riesce a esprimere la propria forza finalistica, attraversando gli interessi stessi e con essi le competenze collegate.

Di conseguenza, è configurabile in capo al legislatore statale la competenza a fissare «standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente i collegati con quelli propriamente ambientali»¹⁵.

Pertanto, la trasversalità dell'ambiente assume la funzione di "limite" alle discipline normative dettate a livello regionale, tra le quali si annovera in particolar modo "il governo del territorio", a cui viene preclusa, quindi, la derogabilità *in peius* rispetto al livello statale di tutela. Al contempo, però, la competenza statale *ex art. 117, comma 2, lett. s)*, Cost. non può limitarsi ad un mero compito "negativo" specifico all'individuazione di norme di principio *standards*¹⁶, ma produce anche norme di dettaglio recanti la disciplina oggettiva del BeneAmbiente¹⁷.

¹⁴ Corte cost. n. 225/2009. Su questa pronuncia cfr. la nota di G. FONDERICO, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 4/2010, 369 e ss.

¹⁵ Corte Cost. n. 407/2002.

¹⁶ Corte Cost. n. 223/2009; 61/2009; 12/2009; 62/2005.

¹⁷ È emerso dalla giurisprudenza costituzionale un filone (c.d. giurisprudenza Maddalena) che ha tentato di attribuire alla tutela dell'ambiente una dimensione più strettamente oggettiva, "quale materia in senso proprio", relativizzando la sua natura esclusivamente finalistica, quale "materia-valore". In questa logica la Corte ha valorizzato la competenza esclusiva statale in materia ambientale, come titolo legittimante la disciplina di dettaglio del bene-ambiente e la fissazione delle migliori condizioni di tutela (non meramente riconducibili a *standards* ambientali), riconoscendo al

Al riguardo la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha chiarito che: «da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli adeguati e non riducibili di tutela e dall'altra compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale, di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso»¹⁸.

4. L'interpretazione del "bene ambiente" alla luce dei principi costituzionali prima della l. n. 3/2001

Come già ampiamente chiarito, il nostro testo costituzionale non contiene, a differenza di costituzioni di altri paesi¹⁹, alcuna formulazione relativa all'ambiente, nonostante fosse prevista tra le materia di competenza esclusiva statale la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, lett. s, Cost).

Medesima situazione la si poteva riscontrare anche in ambito europeo, sebbene i Trattati esordiscono con norme di principio che prescrivono l'adozione di una politica ambientale ispirata a obiettivi di elevata protezione (art. 3 Tratt. UE) e riservano specifico spazio alla materia ambientale (art. 191-193 Tratt. UE).

Il silenzio del legislatore e l'evasività del dato lessicale hanno incentivato, inevitabilmente, un importante lavoro dottrinale e giurisprudenziale

legislatore regionale (non la competenza a migliorare le condizioni di tutela ambientale, già disciplinate dal legislatore statale, ma) l'adeguamento delle discipline di settore (governo del territorio, salute ecc.) alla disciplina statale ambientale. Cfr, in tal senso Corte Cost. nn. 367/2007; 378/2008; 104/2008; 105/2008;180/2008;437/2008;61/2009;279/2009. Per un'interpretazione autentica di questa giurisprudenza cfr. P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente in www.giurisprudenza-amministrativa.it*. Tuttavia deve precisarsi come questa impostazione sembra essere stata diluita nella successiva giurisprudenza, maggiormente sensibile alla logica della trasversalità. Non può negarsi, in ogni caso, come tale indirizzo critico, pur non essendo giunto all'estrema conseguenza di negare la dimensione finalistica della "tutela dell'ambiente", ha posto un fondamento teorico più solido per una legislazione statale ambientale non relegata a meri *standards*.

¹⁸ Corte Cost. n. 225/2009.

¹⁹ S. GRASSI, *Costituzione e tutela dell'ambiente*, in Fondazione A. OLIVETTI, *Costituzioni, razionalità e ambiente*, Milano, 1994.

basato, in via interpretativa, su altre norme costituzionali, ed in particolare con riferimento agli artt. 2, 9 e 32 Cost., e finalizzato a trarre dal diritto positivo una nozione giuridica unitaria di ambiente.

A prescindere da soluzioni interpretative “nichilistiche”, volte a ritenere non possibile né, tantomeno, utile elaborare un concetto giuridico di ambiente, poiché “ambiente” è tutto ciò che circonda e condiziona la vita delle persone e, quindi, gli interessi da tutelare sarebbero troppo disparati e non riconducibile ad un’unica unità che non sia esteriore e occasionale, si possono delineare più orientamenti di segno contrario.

Un primo orientamento fonda su di un’impostazione “atomistica” che trova temperamento nelle teorie che, aggredendo i dati normativi costituzionali, suggeriscono una bipartizione tra la nozione di ambiente che informa la disciplina protettiva del paesaggio e la nozione di ambiente desumibile dalle norme sulla protezione dell’aria, dell’acqua e del suolo, ispirare a finalità ultime di tutela della salute.

In particolare, l’art. 2 cost.²⁰ riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo nelle formazioni sociali e dove si svolge la sua personalità; l’art. 9 cost.²¹ dispone che la Repubblica tutela il paesaggio; ed infine l’art. 32 cost.²² tutela la salute come diritto soggettivo ed interesse della collettività.

L’evoluzione interpretativa giurisprudenziale e dottrinale ha sempre fatto leva sul diritto alla salute, riconoscendo al singolo individuo la titolarità di una situazione giuridica soggettiva azionabile di fronte a comportamenti lesivi che potessero incidere su tale diritto inviolabile dell’uomo.

È stato più volte ribadito come *«il bene (afferente alla salute) è tutelato dall’art. 32 cost. non solo come interesse della collettività, ma anche e*

²⁰Art. 2. Cost.: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

²¹ Art. 9 Cost.: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

²²Art. 32 Cost.: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».

soprattutto come diritto fondamentale dell'individuo, sicché si configura come un diritto primario ed assoluto, pienamente operante anche nei rapporti tra privati. Esso è certamente da ricomprendere tra le situazioni soggettive direttamente tutelate dalla costituzione»²³.

Al riguardo secondo parte della dottrina e della giurisprudenza il diritto alla salute veniva inteso e ricompreso all'interno della categoria "diritti sociali" inteso come fonte di pretese del cittadino nei confronti dello Stato, anch'essi costituzionalmente tutelati alla pari dei diritti fondamentali²⁴.

Secondo altro orientamento, sempre partendo da un'interpretazione estensiva dell'art. 32 cost., il diritto alla salute veniva configurato come diritto della personalità. In altre parole come un diritto direttamente azionabile nei confronti di coloro che pongono in essere comportamenti illeciti e, quindi, lesivi della persona umana²⁵.

Tutela della salute e tutela dell'ambiente hanno inevitabilmente punti di contatto e di intersezione: vi sono momenti in cui la tutela della salute si riverbera in tutela dell'ambiente e viceversa, momenti in cui la forbice tra i due si riduce²⁶.

Proprio nell'ottica di una nozione unitaria di ambiente trova spazio un secondo orientamento: la disciplina ambientale si affranca dalla logica settoriale per assumere un'unitaria dimensione sistematica e assiologica, sì che la protezione dell'ambiente, «pur attraversando una molteplicità di settori in ordine ai quali si mantengono competenze diverse, statali e regionali, ha assunto una propria autonoma consistenza»²⁷.

Il consolidamento della concezione monistica di ambiente è stato, sicuramente, agevolato dalla prospettiva ecologica, che intende per ambiente l'equilibrio della biosfera e degli ecosistemi, la cui tutela non si considera

²³ Corte Cost., 88/1979, in «Giur. Cost.», 1979, 656; 184/1986, in «Foro it.», 1986, I, 2053; 307/1990, in «Giur. Cost.», 1980, 1874; 180/1994, *ivi*, 1994, 1603; 218/1994, *ivi*, 1746; 258/1994, *ivi*, 2097.

²⁴ Corte cost., 37/1991, in «Giur. Cost.», 1991, 236.

²⁵ Corte cost., sent. n. 455 del 1990, in «Giur. Cost.», 1990, 2372; ma in questo senso v. anche Corte Cost., sentt. nn. 355 del 1993, *ivi*, 1993, 3767, 267 del 1998, *ivi*, 1998, 2076; 509 del 2000, *ivi*, 2001, 2372; Cons. stato, sent. n. 1100 del 1997, *ivi*, 1998, 582.

²⁶S. D'ANGELO, *Tutela dell'ambiente: il caso di Milano*, in AA. VV., *Ambiente etica ed istituzioni*, Milano, 1991.

²⁷ Cfr. Corte Cost., sentenza n. 356/1994.

unicamente nella protezione dell'ambiente in senso esclusivamente "naturale": della biosfera e degli ecosistemi fanno parte l'uomo e gli ambiente costruiti e strutturati dall'uomo e dagli esseri viventi.

Nell'ottica di tale orientamento volto a elevare l'ambiente ad oggetto provvisto d'identità propria, certamente, vanno riferiti gli interventi legislativi finalizzati a costituire un Ministero dedicato unicamente alla protezione dell'ambiente (l. 349/86), la previsione di strumenti normativa a tutela dell'ambiente quali la Valutazione di Impatto Ambientale e la Valutazione Ambientale Strategica, nonché la tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

Proprio l'art. 5, lett. c. del Codice dell'Ambiente, nel definire la nozione d'impatto ambientale, definisce l'ambiente come «*sistema di relazioni tra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici*», mentre l'art. 4, lett. b, del medesimo Codice, dispone che mediante la Valutazione di Impatto Ambientale vengono stimati gli impatti diretti e indiretti di ogni progetto sull'uomo, la fauna, la flora, il suolo, l'acqua, l'aria, il clima, i beni materiali, il patrimonio culturale e l'interazione tra tali fattori.

Tale orientamento monistico trova conferma anche in ambito sovranazionale: le istituzioni europea, nel corso degli anni, si sono sempre più impegnate a dotarsi di un'organica e fondamentale politica di tutela, sancita con il passaggio dall'Atto Unico Europeo del 1986 al Trattato di Maastricht del 1992.

L'ordinamento comunitario (art. 191 ss. Tratt. FUE e già artt. 2,3, 6 e 174-176 Tratt. CE) ha individuato gli obiettivi della politica ambientale nella protezione della qualità dell'ambiente, dell'uso razionale delle risorse naturali e nella promozione di misure volte a risolvere i problemi della qualità del cibo e dell'acqua potabile, della conservazione degli habitat, della flora, della fauna e del paesaggio.

Nonostante la presenza di punti di contatto, tale tesi interpretativa è stata criticata da quella parte della dottrina che ha sempre voluto tenere ben distinti i due ambiti: da un lato tutela della salute afferente alla persona umana e nel cui ambito ricadono tutte le attività che mirano alla salvaguardia dell'integrità psico-

fisica della persona e, dall'altro, la tutela dell'ambiente rivolta alla conservazione dell'equilibrio ecologico degli ambienti di volta in volta considerati²⁸.

In parallelo all'interpretazione dell'art. 32 Cost., si è sviluppato l'altro orientamento che faceva leva più su una tutela di tipo oggettivo relativa al paesaggio. In particolare, il paesaggio, in quanto espressione di valori estetico culturali della natura e del paese, veniva inteso come tutela della "forma del paese", dell'ambiente inteso in senso urbanistico e territoriale²⁹.

«L'art. 9 Cost., nella parte in cui recita "la Repubblica tutela il paesaggio", offre copertura costituzionale a tutto ciò che, appunto, attiene alla forma del paese. All'interno di questa tutela si incontrano, definendo e ridefinendo di volta in volta i reciproci confini, le diverse discipline che all'assetto della "forma del paese" fanno riferimento: la disciplina ambientale, la disciplina paesistica, la disciplina dei beni culturali, la disciplina urbanistica»³⁰.

D'altronde, la tutela della natura è sempre stata realizzata per mezzo della protezione del paesaggio ed, infatti, nel nostro ordinamento, il primo modello di pianificazione che ha avuto ad oggetto anche la tutela della natura lo si ritrova proprio nella disciplina paesistica. La L. n. 1497 del 1939, individua, come principale oggetto di tutela, fra l'altro, le "bellezze naturali", intese come "bello di natura", da cui ne discende che la natura, anche se considerata da un punto di vista meramente estetico, è uno degli oggetti di tutela della disciplina sulle bellezze naturali.

Con l'art. 1, d.p.r. n. 8/1972 furono trasferite alle regioni i compiti inerenti la formazione, programmazione ed approvazione dei piani paesistici e, le regioni, per tutelare il "bene natura" utilizzarono prettamente il modello urbanistico³¹.

La "materia protezione della natura" e la materia "tutela del paesaggio" venivano, nella sostanza, a trovarsi aggregate ed a cercare il proprio punto di

²⁸B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001.

²⁹A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969; A. PREDIERI, v. *Paesaggio* in *Enc. Dir.*

³⁰B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005.

³¹A. ABRAMI, *Il regime giuridico delle aree protette*, Torino, 2000.

intersezione proprio nella concezione ampia di “urbanistica”, che «dall’originario prevalente riferimento ai problemi della disciplina dello sviluppo dei centri abitati si era estesa ai temi più generali della disciplina coordinata dei diversi usi della risorsa suolo, comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia, di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell’ambiente e della natura»³².

La ricostruzione dell’ambiente come valore costituzionale si è definitivamente affermata dopo l’entrata in vigore della legge cost. n. 2 del 2001 (vedi *infra*).

5.L’ambiente come valore costituzionale primario

Qualunque orientamento, quindi, si voglia prendere in considerazione e qualunque definizione si voglia preferire, occorre chiarire che la nozione di ambiente è inevitabilmente “aperta” e “relazionale”, in quanto riferibile ad una pluralità crescente di interessi meritevoli di tutela.

Proprio tali caratteristiche di “complessità”, “relazionalità” e “complessità”, connessi all’inidoneità di darne una definizione aprioristica, lasciano desumere le difficoltà che si incontrano nel voler sistemare gli interesse legati all’ambiente negli schemi e categorie giuridiche tradizionali.

In ragione di ciò la tutela dell’ambiente, ancor prima che una materia in senso tecnico, è un valore trasversale rispetto ai vari settori dell’ordinamento³³,

³²V. ONIDA, *Tutela del paesaggio e pianificazione territoriale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1989, 749 e ss.

³³ M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggi su diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15 ss.; A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, p. 503 ss.; F. DI GIOVANNI, *Strumenti privatistici di tutela dell’ambiente*, Padova, 1982; A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suoi significati giuridici unitari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, I, p. 32 ss.; L. BIGLIAZZI GERI, *Divagazioni su tutela dell’ambiente e uso della proprietà*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 495 ss.; S. PATTI, *Ambiente (tutela dell’) nel diritto civile*, in *Dig. disc. p. liv.*, Sez. civ., I, Torino, 1987, p. 284 ss.; S. PALAZZOLO, *Sul concetto di ambiente*, in *Giur. it.*, 1989, IV, c. 304 ss.; P. PERLINGERI, *Spunti in tema di tutela dell’ambiente*, in *Legisl. giust.*, 1989, n. 2/3, p. 136 ss.; P. D’ADDINO SERRAVALLE, *L’ambiente nell’esperienza giuridica*, in V. PEPE (a cura di), *Politica e legislazione ambientale*, Napoli, 1996, p. 91 ss.; Id., *La tutela del patrimonio ambientale, culturale e naturalistico nelle pagine della Rassegna di diritto civile*, in P. PERLINGERI (a cura di), *Temie problemi della civilistica contemporanea*, Napoli, 2005, p. 301 ss.; R. ROTA, *L’ambiente come nuova categoria giuridica*, in P. AMELIO E F.S. FORTUNA (a cura di), *La tutela penale dell’ambiente*, Torino, 2000, p. 1 ss.; B. CARAVITA, *Diritto dell’ambiente*, 3a ed.,

uno strumento privilegiato per lo sviluppo della persona, che ha diritto ad un habitat naturale e culturale che ne garantisca la qualità della vita alla stregua degli artt. 2, 9 e 32 cost.

La tutela dell'ambiente, quindi, si propone come un valore assoluto e primario che implica doveri, anche intergenerazionali, e impegna la responsabilità individuale e collettiva di cittadini e pubblici poteri nell'uso razionale e sostenibile delle risorse naturali.

L'ambiente è, dunque, condizione di esistenza della persona umana: uomo e ambiente costituiscono un "sistema" biologico indivisibile e complesso, basato su di un equilibrio fondamentale, che pone un nesso inscindibile tra salute umana e salubrità ambientale.

6. I profili civilistici del diritto dell'ambiente

Il diritto dell'ambiente, considerato un valore assoluto dell'ordinamento giuridico avente natura pubblica, non viene mai analizzato dal punto di vista privatistico, essendo sempre stato attratto nell'orbita del diritto pubblico e internazionale.

Occorre, pertanto, cercare di inquadrare l'apporto alla materia offerto dal diritto civile³⁴, inteso come "diritto comune" a operatori pubblici e privati, e, in

Bologna, 2005; G.
D'ALFONSO, *La tutela dell'ambiente quale (valore costituzionale primario) prima ed oporiforma del Titolo V della Costituzione*, in F. LUCARELLI (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali in giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, p. 3 ss.; M. TRIMARCHI, *L'ambiente*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, ed., I, in *Tratt. Dir. priv.* Bessone, Torino, 2006, p. 226 ss.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, p. 15 ss.; F.S. TONIATO, *La qualificazione giuridica dell'ambiente: spunti per una teoria dei beni*, in *Lezioni di diritto privato europeo*, raccolto da G. Alpa e G. Capilli, Padova, 2007, p. 1223 ss.; A.G. ANNUNZIATA, *L'ambiente quale bene comune*, in *Dir. Giur. agr.*, 2011, I, p. 697 ss.; P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in www.federalismi.it, 25/2011, p. 1 ss.; In., *Lanuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Amb. Sviluppo*, 2012, p. 5 ss.

³⁴ A. LENER, *Ecologia, persona, solidarietà: un nuovo ruolo del diritto civile*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, 1974, p. 333 ss.; A. ANASTASI, *Premesse ad uno studio per la qualificazione dell'ambiente naturale come bene giuridico*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, I, 1, *Diritto civile*, Milano, 1978, p. 3 ss.; S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979; C. DONISI, *Versola «de patrimonializzazione» del diritto privato*, in *Rass. Dir. civ.*, 1980, p. 644 ss.; S. RODOTÀ, *Un metodo tra metodi?*, in AA. Vv., *Il metodo della ricerca civilistica*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1-2, 1990, p. 273 ss.; F. SPANTIGATI, *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*

che termini, gli istituti, le norme, le categorie del diritto civile subiscano deroghe o adattamenti, in virtù del carattere pubblico riconosciuto a uno dei soggetti o all'oggetto del rapporto.

Infatti, le norme del diritto civile possono subire deroghe dal diritto dell'ambiente, per la natura degli interessi coinvolti ma, al contempo, occorre ricordare che qualsiasi soluzione giuridica va sempre conformata ai principi costituzionali.

In tal modo va inteso il diritto civile, quale diritto dei *cives* e della *civitas*, per garantire anche ai problemi di diritto ambientale soluzioni adeguate, conformi cioè ai principi che ispirano l'ordinamento interno e comunitario, al fine di evitare che le violazioni dell'ambiente possano determinare situazioni tali da impedire il pieno sviluppo della persona umana, così come sancito dall'art. 3 cost.

Viene definito, il diritto civile dell'ambiente, come un diritto "per problemi" e un diritto "per principi". Tali definizioni provengono dalla flessibilità, trasversalità e dinamicità delle questioni ambientali, che potranno essere risolte soltanto partendo dall'analisi del singolo problema per affrontare il sistema ordinamentale nel suo complesso costituito da norme e principi e, provengono, altresì, dal fatto che l'interprete viene orientato verso scelte coerenti con le priorità essenziali tutelate dall'ordinamento sia interno che comunitario.

La trasversalità del diritto ambientale fa sì che il metodo d'indagine non può prescindere dalla valutazione del singolo problema rispetto all'intero sistema ordinamentale: ciò si riflette sulla coscienza sociale e sul proliferarsi della produzione normativa.

e, in *Riv. giur. amb.*, 1999, p. 221 ss.; B. POZZO, *Ambiente (Strumenti privatistici di tutela dell')*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ., Agg., I*, Torino, 2003, p. 93 ss.; P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti* 3^a ed., Napoli, 2006; P. MADDALENA, *L'ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica*, in *Amb. svil.*, 2007, p. 477 ss.; R. ROTA, *Brevi note sui "nuovi" principi generali di tutela ambientale*, (2009), in *www.astrid.eu*; V. CORRIERO, *Garanzie reali e personali in funzione di tutela ambientale*, in *Rass. dir. civ.*, 2012, p. 43 ss.; M. PENNASILICO, *Legalità costituzionale e diritto civile*, in P. PERLINGIERI e A. TARTAGLIA POLCINI (a cura di), *Novecento giuridico: icivalisti*, Napoli, 2013, p. 247 ss.

La legislazione ambientale, infatti, diventa sempre più cospicua e la finalità di ciò non è quella di limitarsi a introdurre fatti nuovi produttivi di danno patrimoniale e, dunque, di responsabilità, ma di assicurare un livello adeguato di qualità della vita per tutti i cittadini e, in particolare, di soddisfare pienamente il loro interesse a godere di un ambiente salubre.

Il diritto civile ambientale trova il proprio presupposto nella configurazione dell'ambiente come valore e principio informatore dell'azione dei diversi soggetti (anche privati) di una moderna società pluralista, in termini di doveri e solidarietà e non solo in termini di diritti e libertà.

Pertanto, l'importanza del ruolo partecipativo dei soggetti privati nelle decisioni pubbliche aventi ad oggetto interessi della collettività è riconosciuta dal principio dell'azione ambientale (art. 3 *ter*, del Codice dell'Ambiente), dal principio dello sviluppo sostenibile e della solidarietà ambientale (art. 3 *quater*, del Codice dell'Ambiente) che impegnano tutti i soggetti giuridici, pubblici e privati, a garantire la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali, in conformità anche ai principi ambientali europei.

In particolare, l'art. 3, *ter* d.lgs. n. 152/2006 dispone che: *«La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale».*

Detto articolo anche se, apparentemente, può apparire una formula in bianco, in realtà ha una sua specificità sostanziale: è una norma rivolta a tutti i soggetti, pubblici e privata, informata ai principi ambientali europei, al fine di conformare l'attività di ciascun soggetto secondo tali principi.

Al riguardo, è di grande rilevanza sottolineare l'incidenza del principio di azione ambientale con riferimento alla partecipazione ai procedimenti ambientali.

Infatti, sino alla riforma del 2008 che ha inciso profondamente sul codice

dell'ambiente, la partecipazione ai procedimenti ambientali veniva consentita solo ai soggetti pubblici ed era caratterizzata prettamente da una tutela anticipatoria: esempio di tale concetto era la previsione della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale, mediante la quale viene consentito il controllo preventivo del progetto di un'opera, o la Valutazione Ambientale Strategica, mediante la quale viene consentito un controllo preventivo dell'impatto ambientale di piani e programmi.

La previsione dell'applicazione del principio dell'azione preventiva anche ai soggetti privati rappresenta indubbiamente una grande novità, che ha inciso inevitabilmente su tale tipologia di azione.

Consentire, infatti, tramite strumenti di tutela preventiva, attraverso strumenti previsti dall'ordinamento giuridico (art. 14 l. 349/86, art. 9 l. 241/1990 e art. 6 sexies, Codice dell'Ambiente), rappresentando il loro punto di vista in merito a scelte ambientali, è un segno di attuazione del principio di sussidiarietà, che legittima l'autonomia negoziale in materia ambientale, ossia *«l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale»*, così come sancito costituzionalmente dall'art 118.

Al contempo, l'azione dei cittadini, mediante gli strumenti civilistici, consente un'efficace tutela per gli interessi ambientali della comunità.

Il consentire l'intervento del cittadino è in piena armonia con le riforme del procedimento amministrativo, in particolare la l. 241/1990 e l. 15/2015, che modificano il rapporto tra pubblica amministrazione e privato, fondato non più su un rapporto di subordinazione ma su di un rapporto di collaborazione improntato alla risoluzione comune dell'interesse pubblico primario.

Allo stesso modo, l'art. 3, *quater* d.lgs. n. 152/2006 dispone che: *«Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.*

Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito dellascelta comparativa di interessi pubblici e

privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione [...]»

Da tale articolo si può desumere che il coinvolgimento dei privati all'interno di una "comunità sostenibile" trova il proprio fondamento nel principio di solidarietà costituzionale che consente di riconoscere doveri di solidarietà ambientale a carico di tutti i consociati, siano essi soggetti pubblici che privati.

Alla luce di tali interventi legislativi, sembra di potersi comprendere che il legislatore ha preso atto che la cura dell'interesse pubblico non è frutto di scelte di comando e di controllo imposte dall'altro, ma può essere assicurato, con ancor più efficacia, dal dialogo e dal concorso dell'azione dello Stato e dei cittadini, singoli e associati.

Pertanto, se da un lato la materia ambientale è naturalmente attratta dal diritto amministrativo, stante la massiccia presenza di istituti finalizzati alla tutela dell'ambiente, soprattutto sotto il profilo procedimentale, dall'altro non si può non sottolineare che non vi è l'egemonia di tale settore rispetto agli altri.

In particolare, sempre più rilevanza assumono gli strumenti privatistici nel "governo dell'ambiente": coinvolgimento pieno nelle politiche di tutela ambientale dei principali istituti civilistici, quali la proprietà, i contratti, la responsabilità civile, in coerenza con il principio di integrazione degli interessi ambientali nelle diverse discipline settoriali.

7. Fonti e principi del "diritto civile dell'ambiente"

La tutela ambientale ha iniziato a incidere sull'opinione pubblica e, quindi, ha iniziato a essere presa in considerazione anche dal legislatore, solo verso gli anni settanta, anni in cui inquinamenti diffusi e abusi edilizi avevano raggiunto vaste dimensioni andando ad incidere notevolmente sul territorio e sull'ambiente.

In particolare, si ricordano la legge Merli (l. 319/76) sulla tutela delle acque dall'inquinamento, il decreto Galasso (convertito in l. n. 431/1985) sulla tutela delle zone di particolare interesse ambientale, fino a giungere alla l. n.

349/1986 con cui veniva istituito il Ministero dell'Ambiente, cui venivano attribuite funzioni e competenze relative all'inquinamento idrico e atmosferico, ai rifiuti solidi urbani e ai parchi nazionali.

Allo stesso tempo, in ambito sovranazionale, il FUE prevede espressamente, insieme al principio d'integrazione degli interessi ambientali nelle politiche e azioni dell'Unione (art. 11), i principi in materia ambientale (art. 191, già art. 174 tratt. CE).

La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema naturale e del patrimonio culturale deve, pertanto, essere garantita a livello comunitario e nazionale nel rispetto di alcuni principi fondamentali: precauzione, prevenzione, correzione dei danni ambientali, "chi inquina paga" e sviluppo sostenibile³⁵.

Tali principi, adottati in attuazione delle norme costituzionali e degli obblighi internazionali e comunitari, possono essere considerati le linee guida da seguire per tutelare e rispettare l'ambiente circostante.

Il Codice dell'Ambiente, inoltre, contempla un'ulteriore serie di principi che fondano le strategie di tutela ambientale: il principio di sussidiarietà, che prevede l'intervento dell'ente sovraordinato solo qualora l'ente più vicino alla collettività non sia in grado di badare agli interessi di questa, il principio di leale collaborazione, che prevede la collaborazione e l'interazione tra Stato e Regioni nella risoluzione di problematiche e nella distribuzione delle competenze, e il principio di accesso alle informazioni ambientali, utile strumento per garantire la partecipazione alle scelte ambientali.

³⁵ S. PATTI, *Valoriconstituzionalietuteladell'ambiente*, in M. ALMERIGHI e G. ALPA (a cura di), *Dirittoambiente*, Padova, 1984, p. 107ss.; M. CECCHETTI, *Principiconstituzionaliperlatuteladell'ambiente*, Milano, 2000; D. AMIRANTE, *Dirittoambientaleitalianoecomparato. Principi*, Napoli, 2003; Id. (a cura di), *Laforzanorativadeiprincipi. Ilcontributodeldirittoambientaleallateoriagenerale*, Padova, 2006; P. DELL'ANNO, *Principideldirittoambientaleeuropeoenazionale*, Milano, 2004; P. PERLINGIERI, *Il dirittocivilenellalegalitàcostituzionale*, cit.; M. CAFAGNO, *Principiestrumentidituteladell'ambiente*, cit.; R. ROTA, *Brevinotesui"nuovi"principigeneraliditutelambientale*, cit.; U. SALANITRO, *IprincipigeneralinelCodicedell'ambiente*, in *Giur.dir. amm.*, 2009, p. 103ss.; AA. Vv., *Principigenerali*, in *Tratt.dir. amb.* DELL'ANNO PICOZZA, I, Padova, 2012; A. D'ADDA, I.A. NICOTRAE U. SALANITRO (a cura di), *Principieuropeieillecitoambientale*, Torino, 2013; E. FRACCHIA, *Introduzioneallostudio deldirittodell'ambiente. Principi, concettieistituti*, Napoli, 2013; A. GERMANÒ, *Disposizioni comunieprincipigenerali*, in A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, F. BRUNO e M. BENOZZO, *Commentoal Codice dell'ambiente*, 2a ed., Torino, 2013, p. 36ss.; R. FERRARA e M.A. SANDULLI, *Trattatodidirittodell'ambiente, I, Lepoliticheambientali, losviluppосostenibileeildanno*, a cura di R. Ferrara e C.E. Gallo, Milano, 2014.

Alla luce di tali considerazioni, si può desumere che, al pari del diritto internazionale, costituzionale e amministrativo, il diritto civile dell'ambiente è strutturato intorno ai principi generali, in grado di influenzare le scelte dei soggetti, siano essi pubblici o privati.

Il diritto civile dell'ambiente, caratterizzato inizialmente da un notevole tecnicismo, dopo l'incidenza dei principi ambientali, con particolare riferimento al principio di precauzione ed al principio dello sviluppo sostenibile, comprende ormai la legislazione sui rischi, il diritto della bioetica, dell'energia, il diritto sanitario e dei consumatori.

In pratica, i principi ambientali rispondono a differenti valori e interagiscono con le conseguenze dannose di varie attività. Emerge l'idea che oltre al "mercato" si contrappone un "limite": determinate conseguenze dannose non possono essere consentite e devono essere eliminate.

Ogni principio è in grado di caratterizzare molteplici situazioni di fatto e, spesso, tali principi sono in conflitto tra di loro e si può assistere all'ampliamento di un principio rispetto all'altro e viceversa. Sarà necessario, di volta in volta, valutare, rispetto all'interesse prevalente, quale debba essere il principio da applicare e bilanciare lo stesso rispetto agli altri.

Tuttavia, nell'ambito del bilanciamento dei principi, l'ordinamento può assicurare particolare tutela ad un principio rispetto ad un altro. Un esempio in tal senso è costituito dal principio di solidarietà ambientale, che permea l'intera materia ambientale e che trova il suo referente principale nel principio di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione. I principi ambientali, infatti, sono facilmente traducibili in termini di doverosità e di solidarietà, proprio perché caratterizzati dalla medesima matrice solidaristica.

Il diritto civile dell'ambiente, quindi, si atteggia come un "diritto per principi", che trae origine e impulso dagli ordinamenti internazionali, europei e comparati. Tali principi costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale.

Al riguardo, può essere utile classificare i principi ambientali secondo i criteri del contenuto e della funzione. In particolare, dal punto di vista del contenuto possiamo distinguere tra principi direttivi o principi politici, che

contengono prevalentemente obiettivi (principio dello sviluppo sostenibile), dai principi che costituiscono delle vere e proprie norme di condotta (principio del “chi inquina paga”, prevenzione e precauzione),

Dal punto di vista della funzione dei principi, questi assumono rilievo a seconda della funzione svolta: se sono all’origine della costituzione di nuove categorie o della formulazione di norme giuridiche, se sono alla base del confronto tra norme ordinarie e norme di livello internazionale o europeo, se fungono da parametri di valutazione in procedure attinenti alla loro applicazione.

Con riferimento alla forza normativa di tali principi, occorre valutare il contesto normativo in cui vanno inseriti, secondo l’ordinamento e la fonte che li ha prodotti. Infatti, un principio ambientale di matrice europea dovrà, certamente, essere applicato dal giudice comunitario, ma non è escluso che, all’interno di un ordinamento di uno Stato membro, questo contrasti con un principio fondante quell’ordinamento.

Gli stessi principi riconosciuti da convenzioni-quadro o codici ambientali possono essere messi in discussione e successivamente modificati. Al riguardo si cita l’art. 3 *bis* del Codice dell’Ambiente che espressamente dispone che: «*I principi ambientali possono essere modificati o eliminati soltanto mediante espressa previsione di successive leggi della Repubblica italiana, purché sia comunque sempre garantito il corretto recepimento del diritto europeo*».

Pertanto, si può concludere che le caratteristiche dei sistemi moderni, aperti, in grado di recepire principi normativa anche da altri ordinamenti e basati su un “diritto per principi”, non possono che prevedere la costituzionalizzazione dei principi ambientali.

8. Sostenibilità ambientale e riconcettualizzazione delle categorie civilistiche

Analizzando il rapporto tra strumenti privatistici e tutela dell’ambiente si può constatare da un lato un’apertura sempre maggiore degli istituti civilistici

alla materia ambientale³⁶, dall'altro la crescente mole della legislazione e delle applicazioni giurisprudenziali finalizzate alla tutela dell'ambiente, insieme alla normativa comunitaria, a incidere sugli istituti e la categorie tradizionale del diritto civile, quali la soggettività giuridica, situazioni soggettive, beni, proprietà, contratto e responsabilità.

Ciò che più di ogni altro ha ispirato l'opera di "riconcettualizzazione" delle categorie e istituti civilistici sono il principio di solidarietà ambientale, come già chiarito, riconducibile all'art. 2 della Costituzione, e il principio dello "sviluppo sostenibile", introdotto nell'ordinamento comunitario dal Trattato di Amsterdam del 1997.

Tale principio comporta la considerazione dell'esigenza di sviluppo delle generazioni attuali senza compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future. Inoltre, mediante tale principio si cerca anche di tutelare le esigenze delle regioni e classi più arretrate e dei paesi meno favoriti del pianeta.

³⁶P. PERLINGIERI, *Spunti internaditutela dell'ambiente*, cit.; In., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit.; F. LUCARELLI (acuradi), *Ambiente, territorio e beniculturali nella giurisprudenza costituzionale*, cit.; F. ALCARO, C. FENGA, E. MOSCATI, F. PERNICE E R. TOMMASINI (acuradi), *Valoridellapersona e modelli ditutela contro i rischi ambientali e i genotossici. Esperienze a confronto*, Firenze, 2008; A. MALOMO, *Tute ladell'ambiente e interesse da conciliare*, in *Riv. giur.* 2012, 1, p. 232 ss.; G. MONTEDORO, *Latutela dell'ambiente fra interesse individuale e interesse collettivo*, in G. ALPA, G. CONTE, V. DI GREGORIO, A. FUSARO E U. PERFETTI (acuradi), *Rischi di impresa e tutela dell'ambiente. Precauzione-responsabilità-assicurazione*, Napoli, 2012, p. 321 ss.; U. SALANITRO, *Il decreto Ilva e la tutela della salute e salvaguardia dell'occupazione: riflessioni ai margini della sentenza della Corte costituzionale*, in *Carr. giur.*, 2013, p. 1041 ss.; P. PERLINGIERI, *Il diritto umano come base dello sviluppo sostenibile. Aspetti giuridici e sociologici*, (2000), in *In., La persona e i suoi diritti. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2005, p. 71 ss.; N. DE SADELEER, *Gli effetti del tempo, la pasta in gioco e il diritto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, p. 589 ss.; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e profili costituzionali*, in *I «nuovi diritti» nella Stato sociale in trasformazione, I, Latutela dell'ambiente e i diritti interni e diritto comunitario*, acuradi R. Ferrara e P. M. Vipiana, Atti del Convegno di Alessandria, 26/27 maggio 2000, Padova, 2002, p. 249 ss.; G. LUCHENA, *Ambiente, diritti delle generazioni future e etica della responsabilità*, in F. GABRIELE E A. M. NICO, *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005, p. 191 ss.; L. BUFFONI, *La "dottrina" dello sviluppo sostenibile e della solidarietà generazionale. Il giusto procedimento di normazione ambientale*, in www.fe-deralismi.it, n. 8/2007; A. GOSSERIES RAMALHO, *Lo scetticismo sui diritti delle generazioni future è giustificato?*, in R. BIFULCO E A. D'ALOIA (acuradi), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 28 ss.; F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in *Tratt. dir. amb.* Dell'Anno e Picozza, I, cit., p. 559 ss.; S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012

In altre parole, lo sviluppo è sostenibile se consente l'accesso, l'equa distribuzione e l'uso responsabile delle risorse naturali, nonché tuteli le risorse ambientali nella loro capacità di rigenerazione e di sostegno degli equilibri ecologici.

Il problema è valutare se la tutela dell'ambiente sia ancillare allo sviluppo (concezione "debole" del principio) o se, al contrario, lo sviluppo sia strumentale alla tutela ambientale (concezione "forte" della sostenibilità), al punto da definire, in una prospettiva rovesciata, come protezione sostenibile l'esigenza di evitare il sacrificio dell'ambiente fino al limite della sostenibilità.

La soluzione del conflitto tra le esigenze economiche e tecnologiche e gli interessi alla conservazione e promozione dell'ambiente la si trova nella consapevolezza che il rispetto dei diritti umani induce a superare l'interpretazione del concetto di sviluppo sostenibile in funzione esclusiva del valore ambientale: l'ambiente, infatti, è soltanto un aspetto dello sviluppo sostenibile, sì che realizzare quest'ultimo nell'osservanza dei diritti umani significa anche attuare la libertà dal bisogno e dall'ignoranza.

La sintonia tra ambiente e sviluppo trova espressa conferma nello stesso Codice dell'Ambiente che, all'art. 4, lett. a), dispone che: *«la valutazione ambientale di piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile».*

Diventa, quindi, importante individuare come assicurare, da un lato, uno sviluppo economico, tecnologico e patrimoniale senza compromettere le risorse necessarie alle future generazioni e, dall'altro, individuare i limiti ed i doveri della generazioni presenti rispetto a quelle future.

Sotto il primo aspetto, la Corte Costituzionale ha individuato, in più pronunce, in capo alle generazioni venturose, *«un diritto fondamentale*

*all'integrità del patrimonio ambientale»*³⁷, con problemi rilevanti di rappresentanza sostanziale e processuale.

Sempre nella giurisprudenza costituzionale si è inquadrata, altresì, la tutela dei beni paesaggistico-ambientali *«tra i principi fondamentali della Costituzione come forma di tutela della persona umana nella sua vita, sicurezza e sanità, con riferimento anche alle generazioni future»*³⁸.

Nel Codice dell'Ambiente, invece, un esplicito riferimento alle generazioni future lo si ritrova nell'art. 144, che dispone: *«Le acque costituiscono una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà; qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale»*.

Con riferimento, invece, ai limiti e ai doveri che le generazioni presenti devono imporsi nel rispetto delle generazioni venturose, è inevitabile che bisognerà effettuare un contemperamento tra le risorse presenti e future, secondo un criterio paritario per quanto attiene alle opportunità presenti e future.

L'art. 3 quater del Codice dell'Ambiente dispone che: *«Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro»*.

Ruolo decisivo è svolto dal principio di integrazione ambientale che consente allo sviluppo sostenibile di compiere un'importante evoluzione. Infatti, ormai, l'integrazione ambientale nella politica europea non si riduce più ad una mera rappresentazione degli interessi ambientali nei processi decisionali e alla limitazione dall'esterno delle contrapposte esigenze economiche, sociali e tecnologiche, ma si traduce nella preliminare "interiorizzazione" di tali interessi.

L'interesse ambientale, in altre parole, può considerarsi, ormai, non più un limite esterno ad una politica economica funzionale unicamente agli interessi economici e della concorrenza, ma un limite interno alle politiche di sviluppo.

³⁷ Cfr. Corte Cost., sentenza n. 259/96 e 419/96.

³⁸ Cfr. Corte Cost., sentenza n. 46/2001.

A ciò si aggiunge il principio di precauzione, che si pone come crocevia tra sviluppo sostenibile e tutela delle generazioni future. Tale principio, infatti, può giustificare misure restrittive delle situazioni soggettive certe delle generazioni attuali per garantire le aspettative e i diritti incerti delle generazioni future.

La circolarità dei principi ambientali e la stessa configurazione del diritto civile dell'ambiente come diritto "per principi" rendono palese l'essenza assiologica della materia. Si prospetta la necessità di riconcettualizzare istituti e categorie tradizionali del diritto civile alla luce della sostenibilità ambientale.

Si tratta di un percorso orientato ad armonizzare l'apparato normativo e la stessa cultura giuridica con una mutata prospettiva valoriale, che si impernia sull'idea cardine della sostenibilità ambientale.

Risulta, pertanto, necessario un ripensamento delle categorie civilistiche e del dovere culturale del civilista, che deve contribuire alla formazione di una mentalità diversa, tesa ad assicurare risposte adeguate all'esigenza imprescindibile di un uso responsabile delle risorse umane.

La penetrazione dei principi ambientali nel diritto civile, come in altri ordinamenti del sistema ordinamentale, è indicativa di un percorso di "normalizzazione" e integrazione della tutela ambientale, foriero di importanti sviluppi per il diritto civile contemporaneo.

Capitolo II

TERRITORIO E AMBIENTE NELLA DIMENSIONE SOVRANAZIONALE: IN PARTICOLARE LA PROSPETTIVA COMUNITARIA

Sommario: 1. La tematica ambientale sin dal Trattato che istituiva la Comunità Economica Europea - 2. L'inserimento delle tematiche ambientali nel Trattato - 3. La Costituzione europea - 4. Obiettivi comunitari - 5. Principi comunitari - 6. Gli strumenti di tutela ambientale - 7. Integrazione ambientale e attuazione delle politiche comunitarie - 8. Principio di integrazione ambientale e giurisprudenza comunitaria - 9. Il Trattato di Lisbona

1. La tematica ambientale sin dal Trattato che istituiva la Comunità Economica Europea

Il Trattato che istituiva la Comunità Economica Europea nel 1957, non predisponne alcuna specifica competenza comunitaria in materia ambientale, la

quale viene ufficialmente trattata, per la prima volta, a livello di Trattati istitutivi, solo con l'Atto Unico Europeo³⁹ del 1986.

In assenza di tale specifica competenza, la Comunità aveva comunque sviluppato una propria politica ambientale, che trovava la sua base giuridica negli articoli 100 e 235 del Trattato⁴⁰.

La motivazione della necessità di ricorrere ad una politica ambientale veniva rinvenuta nel fatto che ai sensi dell'art. 2 del Trattato, la Comunità Economica Europea ha il compito di *“promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità; un'espansione continua ed equilibrata ed un miglioramento sempre più rapido delle condizioni di vita”*.

Occorre, però, distinguere tra una politica ambientale di matrice comune ai vari stati membri della Comunità europea e alcune direttive, per lo più isolate, che abbiano trattato del delicato tema dell'ambiente⁴¹.

Nel vertice di Parigi del 1972 si parla per la prima volta di politica d'insieme in ambito ambientale e si dichiara che *“la crescita economica non è fine a se stessa, deve con precedenza consentire di attenuare la disparità delle condizioni di vita. Essa deve essere perseguita con la partecipazione di tutte le parti sociali e deve tradursi in un miglioramento della qualità come del tenore di vita. Conformemente al genio europeo, si dedicherà un'attenzione particolare ai valori e beni non materiali e alla protezione dell'ambiente naturale, onde porre il progresso al servizio dell'uomo”*. Tale politica si è concretizzata con il Primo Programma di azione per l'ambiente⁴², che si rifà al Preambolo e all'art. 2 del Trattato CEE.

³⁹ KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, Milano, 2002, p. 2.

⁴⁰ ROMI, *Droit international et européen de l'environnement*, Paris, 2005, p. 24.

⁴¹ Sul punto si vedano: Direttiva 67/548/CEE del Consiglio del 27 giugno 1967, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose, in GUCE del 16 agosto 1967, p. 1 ss; direttiva 70/220/CEE del Consiglio del 20 marzo 1970, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico con i gas prodotti dai motori ad accensione comandata dai veicoli a motore, in GUCE L 76 del 6 aprile 1970, p. 1 ss; direttiva 72/306/CEE del Consiglio del 2 agosto 1972, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri alle relative misure da adottare contro l'inquinamento prodotto dai motori diesel destinati alla propulsione dei veicoli, in GUCE L 190 del 20 agosto 1972, p. 1 ss.

⁴² Adottato con la “Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio”, del 22 novembre del 1973, in GUCE C 112 del 20 dicembre 1973, p 1 ss.

Programma⁴³, comunque, privo di un'efficacia obbligatoria, al pari di altri analoghi atti adottati a livello comunitario nell'ambito di altre politiche. La sua funzione è essenzialmente politica: voler porre l'accento sulla ripartizione delle competenze in campo ambientale tra la Comunità e gli Stati membri.

D'altronde, la ragione che aveva spinto verso l'elaborazione di una politica ambientale comune va ricercata nella volontà, da parte degli Stati membri, di evitare che la diversità dei sistemi nazionali in tema di protezione dell'ambiente potesse in qualche modo incidere sull'economia degli altri Stati, determinando una distorsione delle condizioni di concorrenza del mercato comune⁴⁴.

Nonostante ciò l'elaborazione del Primo Programma di azione per l'ambiente avrà la sua rilevanza, soprattutto per gli obiettivi e principi che delinea e che verranno riproposti oltre che nei successivi Programmi di protezione per l'ambiente⁴⁵, anche nei successivi Trattati istitutivi che, come chiarito, a partire dall'Atto Unico Europeo avrebbero disciplinato la politica ambientale a livello comunitario.

Infatti, nei vari programmi di azione in campo ambientale che si sono succeduti a partire dal 1972⁴⁶, questa motivazione è stata più volte ripresa e ampliata, affermando da un lato come il raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 2 del Trattato *“non si può concepire senza una lotta efficace contro gli inquinamenti e gli altri fattori nocivi, né senza il miglioramento qualitativo delle*

⁴³ Tra i primi atti di questa natura vanno ricordati, anche per rilevanza del loro oggetto, i due Programmi generali per la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, del 18 dicembre 1961, in GUCE 002 del 15 gennaio 1962, p. 36 ss.

⁴⁴ Vedi V. PEPE, Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e principi costituzionali, in R. FERRARA, P. M. VIPIANA (a cura di), “ I nuovi diritti” nello stato sociale in trasformazione. I. La tutela dell'ambiente tra diritto interno e diritto comunitario, Cedam, Padova, 2002, p. 267 ss.

⁴⁵ Secondo Programma (1977/1981), in GUCE C 139 del 13 giugno 1977, p 1 ss; Terzo Programma (1982-1986), in GUCE C 46 del 17 febbraio 1983, p 1 ss; Quarto Programma (1987-1992), in GUCE C 328 del 7 dicembre 1987, p. 1 ss; Quarto Programma (1993-2000), GUCE 138 c del 17 maggio 1993, p 1 ss; decisione 2179/98/CE del 24 settembre 1998 relativa al riesame del Quinto Programma, GUCE L 275 del 10 ottobre 1998, p. 1 ss; Sesto Programma (2002-2012), in GUCE L 242 del 10 settembre 2002, p. 1 ss.

⁴⁶ Dal 1973 a oggi vedono la luce 6 programmi di azione in campo ambientale. I primi tre (il primo per il periodo 1973-1976; il secondo per il periodo 1977-1981; il terzo per il periodo 1982-1986) gettarono le fondamenta delle politiche comunitarie in campo ambientale in assenza di una specifica competenza nel Trattato. Dopo quella data sono stati pubblicati il 4 programma d'azione per il periodo 1987-1992; il quinto per il periodo 1993-2000 e, da ultimo il sesto programma d'azione che concerne l'attuale periodo (dal 2001 al 2010). I programmi d'azione, pur non essendo vincolanti, sono documenti importanti che consentono di comprendere in quale direzione la Commissione si stia muovendo per sviluppare la futura legislazione ambientale comunitaria.

condizioni di vita e la protezione dell'ambiente"⁴⁷; dall'altro, che "è necessario evitare che gli stati membri adottino misure divergenti tali da provocare distorsioni economiche nella Comunità"⁴⁸.

2. L'inserimento delle tematiche ambientali nel Trattato

Ma è con l'Atto Unico Europeo del 17 e 28 febbraio 1986 che, come sopra chiarito, gli obiettivi ed i principi del Primo Programma del 1973 vengono elevati a rango di diritto comunitario.

Il 1987 viene proclamato "Anno europeo dell'ambiente" e, certamente, può essere considerato un anno chiave nella presa di coscienza dei problemi ambientali a livello comunitario.

Oltre al varo del Quarto programma di azione in materia ambientale (1987-1992), le competenze ambientali entrano nel Trattato di Roma con l'Atto Unico Europeo⁴⁹, che inserisce un nuovo Titolo VII, dedicato all'"Ambiente", costituito da tre articoli: 130R, 130S e 130T.

L'art. 130R, primo comma, in particolare assegnava al diritto comunitario il compito "di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente", contribuendo alla protezione della salute delle persone e assicurando un impiego prudente e razionale delle risorse naturali.

Con l'Atto Unico Europeo fecero il loro ingresso i tre principi fondamentali delle politiche comunitarie in campo ambientale: il principio dell'azione preventiva, della riparazione dei danni alla fonte e dell'inquinatore-pagatore⁵⁰.

L'art. 130R prevedeva che la *politica ambientale* dovesse essere integrata con le altre politiche comunitarie, come quella industriale, agricola ed energetica, chiamando la Comunità europea ad adottare tutte le misure necessarie per garantirne un efficace sviluppo e una pronta esecuzione.

⁴⁷ Così si legge nel terzo considerando del secondo programma di azione del 17 maggio 1977, in GUCE C 139/1; la stessa argomentazione si ritrova anche nel terzo programma di azione del 7 febbraio 1983, in GUCE C 46/1, al quarto considerando.

⁴⁸ Così il terzo programma d'azione 7 febbraio 1983, in GUCE C 46/1, al sesto considerando.

⁴⁹ (1987) GUCE L169/1.

⁵⁰ JACQUE' J.- P., *L'acte unique européen*, in *Revue Trimestrelle Droit Européen*, 1986, p. 608

Il principio di *sussidiarietà* veniva a svolgere un ruolo cardine nella determinazione del livello appropriato di decisione in campo ambientale⁵¹.

Si stabilì inoltre che le decisioni in materia ambientale fossero prese all'unanimità⁵².

All'incirca sei anni più tardi, con il Trattato firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, il Titolo XVI del Trattato CE disciplinava in modo ancor più dettagliato la politica della Comunità in tema di ambiente.

In particolare, ci si prefigurava l'obiettivo di assicurare "un elevato livello di tutela" ambientale; veniva esplicitamente previsto il principio di "precauzione" distintamente da quello di "prevenzione"; veniva riconosciuta la necessità di promuovere a livello internazionale misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

Le disposizioni in materia ambientale vengono spostate in un apposito Titolo XVI, sempre intitolato "Ambiente", viene, inoltre, introdotto il principio che le decisioni in campo ambientale possano essere adottate sulla base di una maggioranza qualificata⁵³.

Nel 1997, durante i lavori per la sottoscrizione del trattato di Amsterdam, uno dei trattati fondamentali dell'Unione europea in cui ci fu il primo tentativo di riformare le istituzioni, pur in presenza di un sostanziale accordo in merito alla necessità di porre le basi per assicurare una tutela ambientale, si sviluppò un interessante e proficuo dibattito sulle modalità con cui si poteva intervenire per tutelare l'ambiente nei diversi settori di intervento comunitario⁵⁴.

Tra i vari orientamenti emersi nel citato dibattito ha avuto la prevalenza l'orientamento tendente a scorporare il principio di integrazione ambientale dal Titolo XIX e, in particolare, dall'art. 130R, par. 2 (ora art. 174 CE), per inserirlo

⁵¹ ZACCARIA, *Principe de subsidiarité et environnement*, in *Revue européenne de droit de l'environnement*, 3/2000, p. 255.

⁵² Art. 130 R

⁵³ Arttt. 130 R e S.

⁵⁴ Per i lavori della Conferenza intergovernativa, in dottrina, v., tra gli altri, BÂR S., MAZUREK A.G., *Le droit européen de l'environnement à la lecture du Traité d'Amsterdam: modifications et perspectives*, in *Rev. Jur. Envir.*, 1999, p. 375 ss.; MAHMOUDI S., *op. cit.*, p. 127 ss.; POOSTCHI B., *The 1997 Treaty of Amsterdam – Implications for UE Environmental Law and Policy-Making*, in *RECIEL* 1998, p. 76 ss.; VAN CALSTER G., *op. cit.*, p. 12 ss. Per ripercorrere le tappe fondamentali del processo che ha condotto all'inserimento del principio di integrazione nel Trattato di Amsterdam v. KLATTE E.R., *The Principle of Integration after 25 years of Community Environmental Policy*, in *LEA*, 1999, p. 370 ss.

nella parte prima del Trattato CE, elevandolo, pertanto, a rango di principio generale dell'ordinamento comunitario.

Pertanto, con il *Trattato di Amsterdam* del 1997⁵⁵ il Trattato CE e il Trattato sull'Unione Europea ricevono una nuova numerazione. Gli articoli da 130R a 130T vengono inseriti nel Titolo XIX e diventano gli articoli 174, 175, 176.

Il *Trattato di Amsterdam* fa della politica ambientale uno degli obiettivi politici fondamentali dell'Unione, con il suo inserimento all'art. 3.

Si è giunti così alla formulazione dell'art. 6 CE, che iscrive fra i principi del trattato l'integrazione delle esigenze ambientali nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie, che attualmente figurano all'articolo 174 (ex articolo 130 R). Dichiara inoltre che tale integrazione è uno dei mezzi per promuovere uno sviluppo sostenibile.

In altre parole Il trattato sull'Unione europea stabilisce che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente "devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie". Tale integrazione è una *conditio sine qua non* per una crescita sostenibile che rispetti l'ambiente.

Tale disposizione dell'art. 6, denominata *integration clause*⁵⁶, ha corrispondenti in altre disposizioni contenute nel Trattato CE in tema di parità tra uomo e donna⁵⁷ e in materia di occupazione⁵⁸, di cultura⁵⁹, di sanità⁶⁰, di

⁵⁵ Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1 maggio 1999.

⁵⁶ V. SCHUMACHER T., *The Environmental Integration Clause in Article 6 of the EU Treaty: prioritising Environmental Protection*, in *Env. Law Rev.*, 2001, p. 29 ss.

⁵⁷ V. art. 3, par. 2, CE: "L'azione della Comunità a norma del presente articolo mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne". Al riguardo è stato sottolineato che "attraverso tale disposizione...la parità tra uomo e donna, non più circoscritta al momento lavorativo, non solo diventa uno degli obiettivi principali dell'azione comunitaria, attraverso l'eliminazione delle diseguaglianze formali e sostanziali, ma diventa anche limite di conformità di tutto l'agire comunitario". Così FUMAGALLI L., *Commento all'art. 3 TCE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 197.

⁵⁸ V. art. 127, par. 2, CE: "Nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività comunitarie si tiene conto dell'obiettivo di un livello di occupazione elevato".

⁵⁹ V. art. 151, par. 4, CE: "La Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge ai sensi di altre disposizioni del presente Trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere le diversità delle sue culture".

⁶⁰ V. art. 152, par. 1, CE: "Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività della Comunità è garantito un livello elevato di protezione della salute umana".

industria⁶¹, di coesione economica e sociale⁶², di cooperazione allo sviluppo⁶³. Obiettivo comune di tali disposizioni è, naturalmente, quello di far sì che vengano prese in considerazione aspetti di vita così rilevanti nell'ambito dell'intervento comunitario.

È facilmente desumibile come, a seguito del Trattato di Amsterdam, la tutela ambientale inizia a ricoprire un ruolo di primaria importanza nell'ambito dell'architettura comunitaria, in grado di orientare le scelte e l'azione della Comunità nelle sue varie sfere di competenza. Ma per capirne realmente la portata di tale innovazione occorre analizzare il contenuto dell'art. 6: *«Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»*.

La locuzione iniziale “esigenze connesse con la tutela dell'ambiente” va letta in combinato disposto con l'art. 173 CE, il quale prevede una serie di obiettivi, principi e criteri cui devono essere improntate le scelte del legislatore comunitario nell'attuazione della politica ambientale.

Successivamente Il Trattato di Nizza non ha previsto modifiche sostanziali a tale assetto.

La Carta dei Diritti Fondamentali proclamata a Nizza nel 2000 prevede invece un articolo specifico dedicato all'ambiente. Stabilisce infatti l'art. 37 che *“Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”*.

La norma dell'art. 37 richiama chiaramente alcuni principi già enunciati dal Trattato in modo esplicito.

⁶¹ V. art. 157, par. 3, Ce: “La Comunità contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di cui all'art 1 attraverso politiche ed azioni da essa attuate ai sensi di altre disposizioni del presente trattato”.

⁶² V. art. 159, par 1, CE: “...L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni comunitarie, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'art. 158 e concorrono alla loro realizzazione”.

⁶³ V. art. 178 CE: “La Comunità tiene conto degli obiettivi di cui all'art. 177 nelle politiche da essa svolte che potrebbero avere un'incidenza sui paesi in via di sviluppo”.

In particolare il riferimento va fatto agli artt. 2, 6 e 174 del Trattato. La prima di queste disposizioni stabilisce - tra l'altro - che la Comunità ha il compito di promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche ed un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo.

L'art. 6 prevede che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente debbano essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

L'art. 174, infine, fissa i principi cui deve essere informata l'azione comunitaria in materia ambientale: il principio di precauzione e dell'azione preventiva, il principio di correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, nonché il principio «chi inquina paga».

La Carta ribadisce e colloca dunque ad un livello ipoteticamente più alto i principi già statuiti a livello di Trattato.

É indubbio che, oltre alla rilevanza giuridica già ottenuta in forza del Trattato, tali principi assumono mediante il loro inserimento nella Carta una più pregnante importanza politica e culturale, come guida e strumento di interpretazione di altre norme e valori facenti parte dell'*acquis* comunitario, come viene dimostrato dal richiamo che la Corte del Lussemburgo ha già più volte fatto nei confronti dei valori condivisi dalla Carta ⁶⁴.

3. La Costituzione Europea

Nonostante il fallimento che ha caratterizzato – per il momento - il processo di adozione di una Costituzione europea, appare necessario menzionare le norme che in tale Testo concernono le politiche ambientali.

Il Trattato che adotta una Costituzione Europea prevede già nel suo Preambolo, al Quarto Considerando, una specifica menzione delle responsabilità

⁶⁴ Si vedano ad esempio le conclusioni dell'Avvocato Generale Antonio Tizzano nella Causa C-173/99, *Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU) contro Secretary of State for Trade and Industry*, presentate l'8 febbraio 2001, sub n. 26; si vedano inoltre le conclusioni dell'Avvocato Generale Jean Mischo presentate il 22 febbraio 2001 nelle Cause C-122/99 P e C-125/99 P, *D e Regno di Svezia contro Consiglio dell'Unione Europea*.

che l'Unione Europea intende fare proprie in campo ambientale: *“Certi che, “Unita nella diversità”, l'Europa offre ai suoi popoli le migliori possibilità di proseguire, nel rispetto dei diritti di ciascuno e nella consapevolezza delle loro responsabilità nei confronti delle generazioni future e della Terra, la grande avventura che fa di essa uno spazio privilegiato della speranza umana”*⁶⁵.

Pur se priva di particolare valore cogente sotto il profilo giuridico, la formulazione fa proprio il lessico del diritto dell'ambiente contemporaneo⁶⁶.

Nella sua Prima Parte, tra gli “Obiettivi”, il Trattato per la Costituzione prevede al comma 3 dell'art. I-3, che l'Unione si deve adoperare *“per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente”*, promuovendo allo stesso tempo il progresso scientifico e tecnologico.

La nozione di sviluppo sostenibile che viene impiegata dalla Carta Costituzionale fa quindi contemporaneamente riferimento alla competitività, al progresso e ad un alto livello di protezione dell'ambiente, che deve essere assunta come paradigmatica non solo all'interno dell'Unione Europea, ma anche per quanto concerne i rapporti con gli altri Stati⁶⁷.

Ai sensi dell'art. I-14, l'Unione mantiene una competenza concorrente con quella degli Stati membri nel settore dell'ambiente.

Nella Seconda Parte della Costituzione, che stabilisce la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, l'art II-97, in materia di tutela dell'ambiente, ripropone i principi dell'art. 37 della Carta di Nizza, stabilendo che: *“Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”*.

⁶⁵ LONDON, *Constitution européenne, la protection de l'environnement acquiert ses lettres de noblesse*, in *Droit de l'environnement*, Settembre 2004, p. 158.

⁶⁶ ROMI, *Droit international et européen de l'environnement*, cit., 29.

⁶⁷ Art. I-3, quarto comma: *“Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite”*.

Nella Parte Terza, dedicata alla *Politiche e al funzionamento dell'Unione*, nel Titolo I in tema di *Disposizioni di applicazione generale*, l'Articolo III-119 stabilisce che *“Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni di cui alla presente parte, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”*.

Inoltre la Parte Terza del Testo Costituzionale riprende il principio ora stabilito dall'art. 95, comma 3 del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea⁶⁸, prevedendo che la Commissione, nelle proposte miranti ad armonizzare le legislazioni degli Stati membri in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si debba basare *“su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici”*. L'Articolo specifica che anche il Parlamento europeo ed il Consiglio, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, si sforzano di conseguire tale obiettivo.

Tra gli *obiettivi specifici* in materia ambientale, l'art. III-233 prende in considerazione, al pari di quanto stabilito dal primo comma dell'art. 174 del Trattato, *la salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; la protezione della salute umana; l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; la promozione, sul piano internazionale, di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale*.

I principi ai quali l'azione dell'Unione in campo ambientale si richiama sono quelli già previsti dal Trattato, al secondo comma dell'art. 174: i principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e sul principio "chi inquina paga".

Infine, si stabilisce che nel predisporre la politica in materia ambientale l'Unione debba tener conto: a) dei dati scientifici e tecnici disponibili; b) delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione; c) dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione; d) dello sviluppo

⁶⁸ Cfr. *Versione Consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea*, 29.12.2006, in GUCE C 321 E/1.

socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle singole regioni⁶⁹.

Aldilà di quanto disposto in tema di *Ambiente*, occorrerà inoltre ricordare che il Trattato per la Costituzione Europea prevedeva altresì l'inserimento dell'*Energia* tra le specifiche competenze dell'Unione Europea.

L'art. I-14, 2 comma lettera i) della Costituzione europea ricomprende infatti l'energia all'interno delle competenze concorrenti: sia gli Stati che l'Unione avranno dunque facoltà di legiferare⁷⁰.

Ai sensi dell'art. I-12, 2 comma, tuttavia, quando la Costituzione attribuisce all'Unione una competenza concorrente gli Stati membri esercitano la loro competenza solo nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla.

4. Obiettivi comunitari

Con particolare riferimento agli obiettivi, questi si sostanziano nella salvaguardia e nel miglioramento della qualità dell'ambiente; nella protezione della salute umana; nell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; nella promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale⁷¹.

Vanno ricordati anche gli obiettivi ex art. 2 CE, tra i quali figura la promozione di “*uno sviluppo...sostenibile delle attività economiche*”, nonché “*un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo*”.

⁶⁹ Così come già previsto dal comma 3 dell'art. 174 Cfr. Versione Consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea, 29.12.2006, in GUCE C 321 E/1.

⁷⁰ ROSSI, *Il settore dell'energia nel contesto europeo, problemi giuridici ed istituzionali*, in VELO (a cura di), *La cooperazione rafforzata e l'Unione Economica, La politica europea dell'energia*, Milano, 2007.

⁷¹ Deve rilevarsi la genericità dell'enunciazione di tali obiettivi, dal contenuto quanto meno vago, soprattutto nell'ottica di garantire flessibilità agli interventi comunitari in materia, considerata l'estrema dinamicità e mutevolezza delle problematiche da affrontare. V. GRADO V., op. cit. , p. 27; JANS J. H., *Objectives and Principles of EC Environmental Law*, in WINTER G. (ed. by), *European Environmental Law. A comparative perspective*, Adershoot, 1995, p. 23 ss.

L'obiettivo dell'elevato livello di tutela ambientale risulta inserito anche tra i principi posti a fondamento della politica comunitaria ambientale e richiamati nell'art. 174 CE⁷².

Tale *principio dello sviluppo sostenibile* è stato introdotto dal Trattato di Amsterdam in più disposizioni: nel Preambolo e nell'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea, così come negli artt. 2 e 6 del Trattato CE.

Tuttavia i Trattati non definiscono il contenuto di questo concetto, che ha ricevuto diverse letture nel corso degli anni ⁷³, soprattutto alla luce dell'evoluzione nel contesto internazionale. Va infatti ricordato che la *World Commission on Environment and Development* nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite per l'ambiente e lo sviluppo (UNCED) tenutasi nel 1987 ha fissato le coordinate di tale dibattito fornendo un'ampia definizione di sviluppo sostenibile (⁷⁴).

⁷² In base all'art. 174, par. 2, "la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità". Invero, si tratterebbe, secondo alcuni (v. AMADEO S., Commento all'art. 174 TCE, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'unione cit.*, p. 874), al contrario, il principio dell'elevato livello di tutela dovrebbe qualificarsi come un obbligo di mezzi; per altri ancora (v. GIUFFRIDA R, op. cit. p. 225) esso costituirebbe un obiettivo fondamentale della politica dell'ambiente. Va, inoltre, ricordato che si fa riferimento ad un elevato livello di protezione dell'ambiente anche nel par. 3 dell'art. 95 CE, ai sensi del quale "la Commissione, nelle sue proposte di cui al paragrafo 1 in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici...".

⁷³ Nel 1972 il *Club di Roma* pubblica il rapporto di Dennis e Donella Meadows "I limiti allo sviluppo"; nello stesso anno la Conferenza di Stoccolma dà inizio allo *United Nations Environment Programme* (UNEP) e introduce il concetto di *ecosviluppo*. Nel 1980 L'*International Union for the Conservation of Nature* pubblica un saggio in cui appare per la prima volta il concetto di *sviluppo sostenibile*. Per quanto concerne le linee guida seguite dalla Comunità si vedano i seguenti documenti: Commissione delle Comunità Europee, "Per uno Sviluppo Durevole e Sostenibile. Programma Politico e d'Azione delle Comunità Europee a favore dell'Ambiente e di uno Sviluppo Sostenibile", COM (92) 23 def.; Commissione delle Comunità Europee, "Relazione della Commissione sull'applicazione del programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile. Per uno sviluppo Durevole e Sostenibile", COM (95) 624 def.

⁷⁴ « Uno sviluppo sostenibile esige che siano soddisfatti i bisogni primari di tutti e che sia estesa a tutti la possibilità di dare realtà alle proprie aspirazioni per una vita migliore... Uno sviluppo sostenibile deve perlomeno non apportare danni ai sistemi naturali che costituiscono la base della vita sulla Terra, vale a dire l'atmosfera, le acque, il suolo e gli esseri viventi. Non esistono precisi limiti alla crescita in termini di popolazione o di uso delle risorse, superati i quali si abbia il disastro ecologico. Per il consumo di energia, materie prime, Acqua e terra valgono limiti differenti, molti di essi si manifestano in forma di costi crescenti e profitti calanti, anziché in forma di un'improvvisa scomparsa di una base di risorse. L'accumulo di conoscenze e lo sviluppo della tecnologia possono incrementare la capacità di conservare tale base; ma esistono pur sempre limiti ultimi, e la sostenibilità esige che, assai prima che li si raggiunga, il mondo assicuri equo accesso alle risorse limitate e riorienta gli sforzi tecnologici allo scopo di alleggerire le pressioni sull'ambiente.... In sostanza, lo sviluppo sostenibile è un processo di cambiamento nel quale lo

Secondo il Rapporto Brundtland “*lo sviluppo sostenibile è quello che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri*” (75).

L’idea è quindi quella di lasciare alle generazioni future almeno tante opportunità quante ne abbiamo avute noi. Tutt’altra questione è quella di verificare - da un punto di vista pratico - quali siano le misure da adottare per raggiungere questo magico punto di equilibrio tra bisogni dell’oggi e quelli del domani⁷⁶.

Anche da un punto di vista teorico, tuttavia, tale definizione ha sollevato interrogativi e scetticismi al di là del suo forte contenuto di stimolo.

Va, infatti, segnalata la diatriba che tuttora intercorre tra i sostenitori di un criterio *antropocentrico*, che mirano al raggiungimento di un’equità intergenerazionale, e i sostenitori di un criterio *ecocentrico*, che vorrebbero maggiori garanzie giuridiche per quello che viene chiamato “*diritto soggettivo dell’ambiente*”. La discussione sembra quindi non essersi ancora sopita⁷⁷.

Da ciò discende anche la vaghezza del contenuto giuridico di tale concetto, poiché appare alquanto arduo effettuare una concreta valutazione dell’impatto che le politiche attuali possano avere sulle generazioni future.

Come chiarito in precedenza, l’art. 174 prevede poi che obiettivo specifico delle politiche comunitarie in campo ambientale debbano essere *la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell’ambiente*, richiamando anche l’obiettivo generale dell’art. 2.

Tale obiettivo è formulato in via assai ampia e lascia possibilità praticamente illimitate all’azione comunitaria⁷⁸.

sfruttamento delle risorse, l’andamento degli investimenti, l’orientamento dello sviluppo tecnologico e i mutamenti istituzionali sono in reciproca armonia e incrementano il potenziale attuale e futuro di soddisfazione dei bisogni e delle aspirazioni umane ». Per la documentazione inerente allo United Nations Environment Program (UNEP), si consulti il sito <http://www.unep.org>.

⁷⁵Il riferimento principale è BRUNDTLAND, *Our Common Future*, Oxford, 1987.

⁷⁶Si veda BROWN-WEISS, *Fairness to Future Generation: International Law, common patrimony and intergenerational Equity*, New York, 1989; MANNE, *Intergenerational Altruism, Discounting and the Greenhouse Debate*, Stanford, 1996; FARBER/HEMMERSBAUGH, *The Shadow of the Future: Discount Rates, Later Generations, and the Environment*, in 46 *Vanderbilt L.R.* 267 (1993).

⁷⁷ Per il dibattito in corso su « visione antropocentrica e visione ecocentrica » si veda KLÖPFER, *Umweltrecht*, op.cit., p. 13.

⁷⁸ KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario dell’ambiente*, cit., p. 72.

Le misure che possono essere adottate nella persecuzione di tale obiettivo non si devono limitare a quelle che potrebbero incidere sul territorio comunitario. Così ad esempio, sono stati adottati un Regolamento che vieta l'importazione di avorio⁷⁹, che ha lo scopo di proteggere l'elefante africano, così come un Regolamento che pone il divieto di esportare rifiuti in paesi al di fuori dell'OCSE⁸⁰, il cui fine è quello della protezione ambientale nei paesi del terzo mondo.

Le misure che possono essere adottate per raggiungere tale obiettivo possono essere di foggia eterogenea: si potrà trattare di misure specifiche volte alla prevenzione degli inquinamenti, così come di programmi più ampi volti alla incentivazione della ricerca in campo ambientale, alla promozione di strategie di sensibilizzazione, come l'educazione nelle scuole, oppure all'adozione di nuove tecnologie.

Molte delle misure poste a salvaguardia dell'ambiente sono finalizzate pure alla *protezione della salute umana*, presa in considerazione come specifico obiettivo ai sensi dell'art. 174.

Di fatto, i due obiettivi: quello di migliorare l'ambiente e quello di proteggere la salute umana sono spesso interconnessi, come dimostra la recente definizione fatta propria dalla Direttiva in materia di danno ambientale 2004/35/CE, che prevede che per *danno al terreno* debba intendersi "*qualsiasi contaminazione del terreno che crei un rischio significativo di effetti negativi sulla salute umana*".

L'obiettivo dell'*utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali* è stato inserito nel Trattato dall'Atto Unico Europeo nel 1987⁸¹ ed è stato più volte ripreso nei Programmi di azione in campo ambientale. Il Quinto Programma di azione⁸², ad esempio, specifica che "*Le risorse naturali devono essere usate e gestite più razionalmente, per conservare le risorse non rinnovabili e ridurre le quantità di rifiuti*". L'obiettivo dell'*utilizzazione accorta*

⁷⁹ Regolamento 2496/89 (1989) GUCE L 240/5

⁸⁰ Regolamento 120/97 (1997) GUCE L 22/14

⁸¹ KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, cit., p. 74.

⁸² Commissione delle Comunità Europee, "*Per uno Sviluppo Durevole e Sostenibile. Programma Politico e d'Azione delle Comunità Europee a favore dell'Ambiente e di uno Sviluppo Sostenibile*", COM (92) 23 def.

e razionale delle risorse naturali viene inoltre concepito come concretizzazione di uno sviluppo sostenibile.

Lo stesso trend argomentativo è poi stato impiegato dal Sesto Programma⁸³, in cui l'uso razionale delle risorse naturali del pianeta e la salvaguardia dell'ecosistema globale vengono considerati *“presupposti essenziali dello sviluppo sostenibile, assieme alla prosperità economica e ad un'equilibrata organizzazione sociale”*⁸⁴. La *“gestione sostenibile delle risorse naturali e dei rifiuti”* viene quindi scelta come tematica prioritaria dal Sesto Programma.

L'obiettivo che ci si propone è quindi quello *“di garantire che il consumo di risorse rinnovabili e non rinnovabili e l'impatto che esso comporta non superino la capacità di carico dell'ambiente e dissociare l'utilizzo delle risorse dalla crescita economica migliorando sensibilmente l'efficienza delle risorse, "dematerializzando" l'economia e prevenendo la produzione di rifiuti”*⁸⁵.

La *promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale* è stato inserito come obiettivo dal Trattato di Maastricht nel 1993 e determina che l'azione comunitaria può avere effetti anche al di fuori della Comunità.

Una chiara esemplificazione di tale azione ha luogo nell'ambito delle politiche sui cambiamenti climatici, che hanno una portata globale e non certamente limitata al territorio della Comunità. In questo ambito si è intervenuti già prima dell'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto con la direttiva 2003/87/CE⁸⁶, che istituiva un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, proprio con riguardo ai meccanismi previsti dal Protocollo stesso.

⁸³Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni sul Sesto Programma di azione per l'ambiente della Comunità Europea *“Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta”* - Sesto programma di azione per l'ambiente, Bruxelles, 24.1.2001, COM (2001) 31 definitivo

⁸⁴Sesto Programma di azione per l'ambiente della Comunità Europea *“Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta”* - Sesto programma di azione per l'ambiente, sub. 1.2., p. 11.

⁸⁵Sesto Programma di azione per l'ambiente della Comunità Europea *“Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta”* - Sesto programma di azione per l'ambiente, sub. 6.1.2., p. 52.

⁸⁶GU C 80 del 30.3.2004, p. 61.

5. Principi comunitari

Con riferimento ai principi, che come *supra* chiarito, costituiscono nucleo essenziale dell'art. 174 del Trattato, vengono in rilievo i principi della precauzione e dell'azione preventiva; il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché il principio del "chi inquina paga"⁸⁷. Si tratta di principi di tipo strumentale⁸⁸, che rilevano in concorso successivo e, quindi, seguendo un preciso ordine.

Il *principio di precauzione* è stato introdotto dal Trattato di Maastricht nel 1993, e trova la sua origine nel contesto internazionale⁸⁹. In particolare si ricorderà che l'articolo 15 della Dichiarazione di Rio firmata nel 1992 in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, prevedeva nella sua formulazione originale che: "*Ove vi siano minacce di danno serio o irreversibile, l'assenza di certezze scientifiche non deve essere usata come ragione per impedire che si adottino misure di prevenzione della degradazione ambientale*"⁹⁰.

Il contenuto di tale principio è stato successivamente specificato in ulteriori atti comunitari, ed in particolare da una Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione del 2000⁹¹.

Tale Comunicazione sottolinea che il principio di precauzione costituisce un elemento di valutazione nell'analisi e nella gestione del rischio, trovando applicazione soprattutto nei casi in cui i riscontri scientifici sono insufficienti, non conclusivi o incerti e la valutazione scientifica preliminare indica che esistono motivi ragionevoli di pensare che gli effetti potenzialmente pericolosi sull'ambiente, sulla salute umana, animale o vegetale possono risultare incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dall'UE.

La Comunicazione precisa inoltre i provvedimenti che possono essere adottati nel quadro del principio di precauzione. In particolare, qualora un

⁸⁷ Sui principi in questione v., tra gli altri, DELL'ANNO P., op. cit., p. 55 ss.

⁸⁸ V. TRIMARCHI M., op. cit., p. 212 ss.

⁸⁹ Sulle origini del principio cfr. KOURILSKI/VINEY, *Le principe de précaution*, Paris, 2000; BUTTI, *Il principio di precauzione*, in *Quaderni della Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 19.

⁹⁰ Così il Principio 15 della Dichiarazione di Rio.

⁹¹ Si veda la *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, Bruxelles, 2.2.2000, COM (2000) 1 def.

intervento risulti necessario, i provvedimenti devono essere proporzionali al livello di protezione scelto, non discriminatori nella loro applicazione e coerenti con i provvedimenti similari già adottati. Essi devono inoltre basarsi su un esame dei costi e dei benefici potenziali dell'azione o dell'assenza di azione ed essere oggetto di revisione alla luce dei nuovi dati scientifici e devono inoltre essere mantenuti in vigore per tutto il tempo in cui i dati scientifici permangono incompleti, imprecisi o non conclusivi e per tutto il tempo in cui il rischio viene considerato troppo elevato per essere imposto alla società. Infine essi devono definire le responsabilità - o l'onere della prova - ai fini della produzione dei riscontri scientifici necessari per una valutazione completa del rischio. Queste linee guida proteggono contro il ricorso ingiustificato al principio di precauzione come anche contro forme dissimulate di protezionismo.

Il principio dell'*azione preventiva*, entra ben presto nel bagaglio concettuale comunitario.

In particolare, il principio della prevenzione, assieme a quello della partecipazione/informazione, era già stato formulato nel Primo Programma d'azione, per venire poi specificato nel Secondo Programma di azione.

Già la Prima Direttiva Seveso 82/501/CEE⁹² specificatamente richiamava il principio della prevenzione, ben prima che facesse la sua apparizione nel Trattato.

Il *principio della prevenzione* trovava un suo esplicito riconoscimento nell'art. 1 della Direttiva 82/501/CEE, la quale aveva come obiettivo saliente "*la prevenzione di incidenti rilevanti che potrebbero venir causati da determinate attività industriali, così come la limitazione delle loro conseguenze per l'uomo e l'ambiente...*"⁹³.

Con l'Atto Unico Europeo il *principio della prevenzione* fa il suo ingresso nel Trattato e con la successiva introduzione del *principio di precauzione*, il principio di prevenzione ne risulta rafforzato⁹⁴.

Il *principio di prevenzione* può trovare applicazione ad ogni misura od azione che miri a prevenire qualsiasi effetto negativo per l'ambiente.

⁹² G.U.C.E., L 230 del 05/08/1982 p.1.

⁹³ Così l'art. 1, n. 1 della Direttiva 82/501/CEE.

⁹⁴ KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, p. 83.

Si potrà dunque trattare di misure volte a valutare *in anticipo* quali possano essere i rischi che determinati impianti possono comportare per l'ambiente e la salute umana, come nel caso della Direttiva Seveso, o come nel caso della Direttiva sulla valutazione di impatto ambientale⁹⁵.

Tuttavia, la legislazione comunitaria riconosce anche alle sanzioni un effetto deterrente e quindi preventivo. In particolare, la *responsabilità civile* viene concepita quale strumento per imporre standard di comportamento, e quindi in sostanza come strumento *preventivo* nella disciplina del danno all'ambiente. Tale impostazione, già presente nel Libro Verde del 1993⁹⁶, e poi nel Libro Bianco del 2000⁹⁷, si ritrova alla base della Direttiva 35/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla *responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*⁹⁸.

Il principio «*chi inquina paga*»⁹⁹, già recepito in sede comunitaria dal Primo Programma d'azione in materia ambientale del 22 novembre 1973 e dalla Raccomandazione del Consiglio del 3 marzo 1975 concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente¹⁰⁰, è entrato successivamente nel Trattato con l'Atto Unico Europeo.

Le origini di tale principio sono poste in stretta connessione con gli aspetti economici della tutela ambientale. Tale connessione riguarda innanzitutto

⁹⁵ Direttiva 85/337 sulla valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in GUCE L 175/40.

⁹⁶ Tale impostazione risulta essere presente sin dal *Libro Verde sul risarcimento dei danni all'ambiente* COM (93) 47, Bruxelles, 14 maggio 1993, in G.U.C.E. C/149 del 29 maggio 1993: "Imponendo ai responsabili il risarcimento delle spese derivate dal danno da essi causato, la responsabilità civile assolve alle importanti funzioni indirette di imporre standard di comportamento e di prevenire pertanto che si provochino ulteriori danni in futuro. la responsabilità civile figura oggi quindi all'ordine del giorno della politica di protezione ambientale della Comunità Europea", così al punto 1.0. della Introduzione del Libro Verde.

⁹⁷ Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente, Bruxelles, 9.2.2000, COM(2000) 66 definitivo: "Il valore economico intrinseco della responsabilità è il fatto che offre incentivi ad accrescere i livelli di prevenzione". Così Libro Bianco p. 31.

⁹⁸ Direttiva 35/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in GU L 143/56 del 30.4.2004, il cui obiettivo risulta essere quello di "istituire una disciplina comune per la prevenzione e riparazione del danno ambientale a costi ragionevoli per la società". In questo senso il 3° Considerando della Direttiva.

⁹⁹ Cfr. MELI, *Le origini del principio "chi inquina paga" e il suo accoglimento da parte della CEE*, in Riv. giur. amb., 1989, p. 217; BUTTI, *L'ordinamento italiano ed il principio chi inquina paga*, in *Contratto e impresa*, 1990, p. 561.

¹⁰⁰ così BUTTI, *op.cit.*, p. 562-563. Cfr. inoltre KLATTE, *Environmental and Economic Integration in the EC*, in *Frontiers of Environmental Law*, ed. by Owen Lomas, London, 1991, p. 37 ss., in particolare p. 38 ss.

l'inserimento dei costi ambientali nello sviluppo delle imprese e quindi dell'economia in *sensu lato*. L'imputazione di tali costi serve infatti da incentivo per i responsabili dell'inquinamento a diminuire l'inquinamento e - soprattutto - a ricercare nuove metodologie meno inquinanti¹⁰¹.

Il principio è stato analizzato da successive fonti comunitarie, in vista della possibilità di adottare uno strumento normativo che prevedesse un criterio di responsabilità ambientale a livello comunitario. In particolare il *Libro Verde sul risarcimento dei danni all'ambiente*¹⁰², esamina l'utilità della responsabilità civile quale mezzo adatto ad imputare la responsabilità per costi legati al risanamento ambientale¹⁰³. Tale documento sottolinea l'importanza del riconoscimento del principio chi inquina paga per il buon funzionamento del mercato interno, che dovrebbe basarsi sulla sopportazione dei costi dell'inquinamento da parte del responsabile, affinché gli Stati non debbano addossarsi le spese nascenti dal degrado ambientale, venendo così a falsare - anche se solo indirettamente - le condizioni perché si verifichi un mercato concorrenziale¹⁰⁴. Secondo uno studioso francese che si è occupato del principio *pollueur-payeur* "*dans un système économique où les décisions sont prises essentiellement en fonction des prix et des conditions de concurrence, il apparaît à la fois conforme aux règles du marché et à l'efficacité économique que les frais par la prevention et la suppression des pollutions et nuisances incombent par principe au pollueur*"¹⁰⁵.

¹⁰¹ La Raccomandazione del Consiglio concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente del 3 marzo 1975 n. 436 (G.U.C.E. 25.7.1975, n. L 194/1), prevedeva al punto 1, secondo capoverso: "L'imputazione agli inquinatori dei costi della lotta contro l'inquinamento da essi causato li incita a ridurre l'inquinamento stesso e a ricercare prodotti o tecniche meno inquinanti e consentirà così una più razionale utilizzazione delle risorse dell'ambiente; ciò inoltre corrisponde ai criteri di efficacia e di equità".

¹⁰² Il Libro Verde è stato presentato come Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento e al Comitato Economico e Sociale della U.E. nel maggio del 1993 Commissione delle Comunità Europee, COM (93) 47, Bruxelles, 14 maggio 1993, in: G.U.C.E. n. C/149 del 29 maggio 1993.

¹⁰³ Così si legge nell'Introduzione, punto 1.0 del libro verde.

¹⁰⁴ La sopraccitata Raccomandazione del 1975, infatti, già stabiliva al punto 1, 3 capoverso: "Allo scopo di evitare che gli scambi e l'ubicazione degli investimenti vengano pregiudicati da distorsioni di concorrenza, il che sarebbe, incompatibile con il buon funzionamento del mercato comune, è necessario che in tutta la Comunità vengano applicati gli stessi principi per l'imputazione dei costi della protezione dell'ambiente contro l'inquinamento".

¹⁰⁵ così sostiene CARPENTIER, *Environnement et industrie*, in: RMC, 1974, p. 235, a p. 239.

Il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, era già stato previsto dal Primo Programma d'azione del 1973 ed era poi stato ripreso dal Quarto Programma d'azione nel 1987. Tale principio è entrato nel Trattato nel 1987 e deve essere letto in chiara sintonia con gli altri due principi della prevenzione e "chi inquina paga".

Il fine specifico di tale principio è quello di contrastare gli effetti negativi sull'ambiente per evitare che questi si amplifichino. Nel concreto, il principio di prevenzione e il principio "chi inquina paga" verranno spesso accomunati nel raggiungimento del medesimo scopo.

Ciò è bene esemplificato in materia di responsabilità ambientale, ove i principi vengono richiamati congiuntamente¹⁰⁶. In particolare, nella Direttiva 2004/35 sulla responsabilità ambientale l'azione di prevenzione prevista all'art. 5 appare essere la concretizzazione congiunta di tutti e tre i principi, stabilendo che "Quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore adotta, senza indugio, le misure di prevenzione necessarie".

Essendo gli oneri della prevenzione addossati dall'inquinatore¹⁰⁷, l'azione di prevenzione, così come disciplinato nella legislazione comunitaria, si presenta come valido strumento di applicazione congiunta dei tre principi caratterizzanti le politiche comunitarie in campo ambientale.

Inoltre, oltre ai principi e criteri enunciati dal cit. art. 174 CE, vanno presi in considerazione anche quelli fissati in numerosi atti di diritto derivato adottati dalle istituzioni in tema di tutela dell'ambiente¹⁰⁸, gli obiettivi politici stabiliti nei Programmi d'azione e in numerose sentenze del giudice comunitario.

¹⁰⁶ Ad esempio nel Libro Bianco sulla responsabilità ambientale, cit., sub 1.1.

¹⁰⁷ Così come stabilito dalla Direttiva stessa, all'art. 8 – Costi di prevenzione e riparazione: "L'operatore sostiene i costi delle azioni di prevenzione e di riparazione adottate in conformità della presente direttiva".

¹⁰⁸ Sul senso e la portata dei principi di cui si discute v. AMADEO S., op. cit., p. 871 ss; DE SADELEER N., Environmental Principles – From Political Slogans to Political Rules, Oxford, 2002; ID., Les principes du polluer-payer, de prévention et de précaution, Bruxelles-Paris, 1999; PALLARO P., Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione Europea e WTO, in Dir. comm. Int., 2002, p. 15 ss.; PILLITU P.A., Commento all'art. 174 CE cit., p. 661 ss. Segnatamente sulla natura giuridica dei principi in parola v. GRADO V., op. cit., p. 28; ROELANTS DU VIVIER F, HANNEQUART J-P-, op. cit. p. 227; SAGGIO A., Le basi giuridiche comunitarie della politica ambientale nell'ordinamento giuridico comunitario dopo l'entrata in vigore dell'AUE, in Riv. Dir. eur., 1990, p. 47 ss.; VANDERMEERSCH D., The single European Act and the Environmental, in Eur. Law Rev, 1987, p. 407 ss.

Al riguardo, si ricorda che la Corte di Giustizia ha fatto esplicito riferimento ai principi della vicinanza, della priorità del recupero e dell'autosufficienza a livello comunitario e nazionale¹⁰⁹, in conformità alla direttiva 75/442/CEE in materia di rifiuti¹¹⁰.

Inoltre, anche il principio di integrazione ambientale figurava tra i principi di cui all'art. 174 CE, prima di essere inserito nella parte del trattato dedicato ai Principi.

L'inserimento del principio di integrazione tra i principi che presiedono l'azione della comunità mette in luce sia la preminenza di tale principio sugli altri, sia la natura trasversale del medesimo, giacché la sua efficacia valica i confini della politica ambientale in senso stretto, per essere generalizzata alle varie sfere di competenza comunitaria, diversamente dagli altri principi che restano ancora al circoscritto ambito relativo alla politica dell'ambiente.

Un esempio può essere fatto con riferimento al principio dell'azione preventiva¹¹¹, che trova la sua precisa concretizzazione nella Direttiva VIA riguardante la valutazione dell'impatto di determinati progetti sull'ambiente¹¹². Ora, tenuto conto che il principio di integrazione costituisce la *ratio* della direttiva in parola nella misura in cui devono essere prese in considerazione le

¹⁰⁹ V. sentenza del 28 giugno 1994, causa C-187/93, in racc. I-1153 ss. Per un commento v. GRATANI A., Il fondamento giuridico degli atti comunitari in materia ambientale. La priorità della tutela dell'ambiente rispetto alla libera circolazione delle merci, in Riv. Giur. Amb. 1995, p. 284 ss. Va inoltre ricordato che in un'altra sua decisione (sentenza del 9 luglio 1992, causa C-2/90, Commissione c. Belgio, in Racc. I-4431 ss. Punto 35) la Corte ha precisato che i principi dell'autosufficienza e della vicinanza "sono enunciati nella Convenzione di Basilea del 12 marzo 1989, sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento, convenzione di cui la Comunità è firmataria". Da questa precisazione è possibile desumere che, nell'individuazione delle "esigenze" di cui all'art. 6 Ce, principi di carattere ambientale si rinvengono altresì negli accordi internazionali conclusi dalla Comunità.

¹¹⁰ Direttiva del Consiglio del 15 luglio 1975 in GU L 194, p. 47 ss.

¹¹¹ Questo principio è evidentemente un principio chiave nella valutazione ambientale, dal momento che la previsione degli effetti di un determinato progetto è volta ad individuare la soluzione ottimale tenendo in giusto conto la dimensione ambientale. V. CARATTI P., TARQUINI R., La Valutazione ambientale Strategica tra valutazione di impatto e progetto decisionale, relazione presentata al Convegno "Prospettive di sviluppo della Valutazione Ambientale Strategica in Italia", Fondazione Eni Enrico Mattei, 5 febbraio 2002.

¹¹² Direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, in GU L 175 del 5 luglio 1985, p. 40 ss. Sulla Direttiva VIA in dottrina v., ta gli altri, CUTRERA A., La direttiva 85/337/CEE sulla VIA, in Riv. Giur. Amb., 1987, p. 499 ss; FONDERICO F., Valutazione d'impatto ambientale, in NESPOR S., DE CESARIS A.L., Codice dell'ambiente, Milano, 2003, p. 1797 ss.; NESPOR S., DE CESARIS A.L., La valutazione di impatto ambientale, Milano, 1991.

V. Direttiva 97/11/CE del Consiglio, del 3 marzo 1997, che modifica la direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in GU L 73 del 14 marzo 1997, p. 5 ss.

esigenze ambientali quando si interviene in molti settori, è proprio tramite esso che il principio di prevenzione può raggiungere una piena e compiuta attuazione¹¹³.

Nello stesso ambito si colloca il principio del “chi inquina paga”¹¹⁴. Infatti nel Libro Bianco presentato dalla Commissione¹¹⁵ sulla responsabilità per danni all’ambiente, si sostiene che l’introduzione del citato principio che sanziona chi effettivamente realizza un inquinamento, è motivato proprio dalla necessità di garantire una migliore integrazione dell’ambiente negli altri settori di intervento, in quanto un regime relativo a *«tutte le attività regolamentate dalla Comunità comportanti rischi per l’ambiente consentirà di meglio integrare la dimensione ambientale nei vari settori interessati attraverso l’internalizzazione dei costi ambientali»*¹¹⁶.

Pertanto, si può concludere che è proprio tramite il principio di integrazione, che i citati principi possono risultare più efficaci nel perseguire gli obiettivi di politica ambientale, laddove viene appositamente stabilito che essi

¹¹³ Al riguardo occorre altresì ricordare la Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani o programmi sull’ambiente (GU L 197 del 21 luglio 2001, p. 30 ss.) che, all’art. 1, stabilisce: “La presente direttiva ha l’obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell’ambiente e di contribuire all’integrazione di considerazioni ambientali all’atto di elaborazione e dell’adozione di piani o programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che, ai sensi della presente direttiva, venga effettuata la valutazione sostenibile, assicurando che, ai sensi della presente direttiva, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani o programmi che possono avere effetti significativi sull’ambiente”.

¹¹⁴ V. Libro Verde presentato dalla Commissione il 14 Maggio 1993 riguardante il risarcimento dei danni all’ambiente [COM (93) 47], nonché Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in GU L 143 del 30 aprile 2004, p. 56 ss. Sul principio “chi inquina paga” in dottrina FERREI A., La direttiva n. 2004/35/CE sulla prevenzione e riparazione del danno ambientale, in Dir. com. sc. Int., 2005, p. 337 ss; GIAMPIETRO F., Responsabilità per danno all’ambiente: la Convenzione di Lugano, il libro verde della Commissione CEE e le novità italiane, in Riv. Giur. Amb.1994, p. 19 ss.; MELI M., Il principio comunitario “chi inquina paga”, Milano, 1996; SPATAFORA E., Genesi ed evoluzione del principio “chi inquina paga”, nel diritto comunitario, in VILLAN A., BUCCOMINO V. (a cura di), Il principio di responsabilità in materia ambientale, Napoli 1997, p. 73 ss.

¹¹⁵ COM (2000) 66 def. Sul Libro Bianco in questione in dottrina v., tra gli altri, BERGKAMP L., The Commission’s WhitePaper on Environmental Liability: A Weak Case for an EC Strict Liability Regime, in Eur. Env. Law Rev., 2000, p. 105 ss; DE LUCA A., L’evoluzione del principio del “chi inquina paga” nel diritto dell’Unione Europea: questione in attesa di soluzione uniforme in vista del Libro Bianco della Commissione, in Contr. e Impr./Europa, pag. 287 ss; POZZO B., Verso una responsabilità civile per danni all’ambiente in Europa: il nuovo libro Bianco della Commissione delle Comunità Europee, in Riv. Giur. Amb., 2000, p. 623 ss.

¹¹⁶ COM (2000) 66 def. Cit., p. 4. Si ricordi che l’internalizzazione dei costi ambientali si concreta nel pagamento dei costi di prevenzione e disinquinamento direttamente da parte dei responsabili del danno anziché della società in generale.

devono essere applicati nell'ambito delle diverse attività suscettibili di provocare danni¹¹⁷.

In altre parole la dimensione ecologica viene riconosciuta come valore assoluto, quale componente fondamentale delle strategie di pianificazione e di realizzazione anche in ambiti diversi da quello ambientale in senso stretto. Attraverso il principio di integrazione ambientale viene assicurata la coerenza del complesso di interventi che, in maniera diretta e indiretta, tendono a perseguire gli obiettivi di protezione dell'ambiente¹¹⁸.

6. Gli strumenti di tutela ambientale

La Comunità ha basato per decenni la sua normativa sugli strumenti di politica ambientale tradizionali, quelli basati sul modello *comando-controllo*.

La revisione dell'approccio muove da un'indagine condotta dalla stessa Agenzia Europea per l'ambiente agli inizi degli anni '90 intitolata "*Environment in the European Union at the turn of the century*"¹¹⁹, in cui si metteva in luce come l'imponente mole di direttive intervenute in materia ambientale non avesse raggiunto i risultati auspicati di salvaguardia ambientale.

Le ragioni offerte a questo proposito dal *Report* erano molteplici: il recepimento limitato a livello nazionale delle norme europee, il limitato *enforcement* delle stesse e quindi la limitata giustiziabilità da parte dei cittadini delle norme poste a tutela dell'ambiente¹²⁰.

In questo ambito si collocano le prese di posizione della Commissione a favore di nuovi strumenti di tutela, in particolare di strumenti premiali e socialmente sanzionatori¹²¹.

¹¹⁷ V. KRAMER L., EC Treaty cit., p. 30.

¹¹⁸ GUYOMARD J., op. cit., p. 23.

¹¹⁹ Il *Report* si può trovare on-line, nel sito dell' Agenzia europea per l'ambiente: <http://org.eea.eu.eu.int/documents>.

¹²⁰ Sul punto GRIMEAUD, *The Integration of Environmental Concerns into EC Policies: A Genuine Policy Development?*, cit., in particolare p. 208.

¹²¹ Sui nuovi strumenti delle politiche ambientali si vedano HOCKENSTEIN, STAVINS e WHITEHEAD, *Crafting the Next Generation of Market-Based Environmental Tools*, in *Environment*, 1997, vol. 39, n. 4, 13 ss. ; KEOHANE, REVESZ, STAVINS, *The Choice of*

Già nel Quinto programma d'azione in campo ambientale adottato dalla Commissione il 18 marzo 1992 intitolato *“Per uno sviluppo durevole e sostenibile”*¹²² si prendeva in considerazione l'ampliamento del ventaglio degli strumenti di politica ambientale.

la Commissione, pertanto, si faceva portavoce della esigenza di proporre un ventaglio più ampio di strumenti che rendesse le imprese partecipi di un processo di sensibilizzazione e coscienza ambientali¹²³.

Nel Sesto programma d'azione in campo ambientale¹²⁴, che copre il periodo 2002-2010, si prevede che uno degli scopi della politica ambientale debba essere quello di indurre il mercato a lavorare per l'ambiente attraverso una migliore collaborazione con il mondo imprenditoriale, introducendo programmi premiali per le aziende con le migliori prestazioni ambientali, promuovendo un'evoluzione verso prodotti e processi più verdi, incentivando l'adozione di marchi ecologici che permettano ai consumatori di confrontare prodotti analoghi in base alla prestazione ambientale.

Come si legge nello stesso programma: *“Alla vigorosa azione legale attraverso la Corte di Giustizia europea deve essere abbinato un supporto alla buone prassi e una politica di informazione pubblica nella quale inadempienti e non sono segnalati per nome e lodati o biasimati secondo i casi (“name, fame and shame”)*¹²⁵.

Un tale approccio è stato fatto proprio dalla direttiva 87/2003, che introduce nella Comunità il sistema di scambio di quote di emissione previsto dal Protocollo di Kyoto¹²⁶. In particolare l'art. 16.2 stabilisce che *“Gli stati*

Regulatory Instruments in Environmental Policy, 22 *Harvard Environmental Law Review*, 313 (1998).

¹²² Il Quinto Programma è stato pubblicato in GUCE C 138/5, 17 maggio 1993.

¹²³ I nuovi strumenti di politica ambientale e il concetto di “responsabilità condivisa” vengono esaminati al punto 7 del Quinto Programma d'azione, GUCE C 138/70, 17 maggio 1993.

¹²⁴ Si veda la *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni sul Sesto Programma di azione per l'ambiente della Comunità Europea “Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta” - Sesto programma di azione per l'ambiente*, Bruxelles, 24.1.2001, COM (2001) 31 definitivo; si veda inoltre la Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002 che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, in G.U.C.E. 10.9.2002 L 242/1.

¹²⁵ Si veda il Programma d'azione, cit., p. 3.

¹²⁶ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio.

membri assicurano la pubblicazione dei gestori che hanno violato i requisiti per la restituzione di quote di emissioni sufficienti a norma dell'art. 12, paragrafo 3". La pubblicazione del nome del gestore che ha violato le norme previste dalla Direttiva dovrebbe introdurre un sistema di "Naming and Shaming", sulla falsariga di quanto era stato fatto negli Stati Uniti con il Clean Air Act, nell'ambito dell'Acid Rain Program¹²⁷.

Con il Libro Verde sulla responsabilità sociale d'impresa pubblicato nel 2001¹²⁸ si intende *"sensibilizzare e stimolare la discussione sulle nuove forme di promozione della responsabilità sociale d'impresa"*, e quindi dare l'avvio ad un dibattito sui modi con i quali l'Unione Europea potrebbe promuovere la responsabilità sociale delle imprese, su come sfruttare al meglio le esperienze esistenti e su come migliorarle o introdurre prassi innovative.

L'invito è rivolto ai pubblici poteri a tutti i livelli, comprese le organizzazioni internazionali, le imprese, le parti sociali, le ONG e qualunque altra parte o persona interessata, ad esprimere la propria opinione sui modi in cui costituire una partnership per favorire la responsabilità sociale delle imprese e contribuire alla promozione di un modello di tale responsabilità basato sui valori europei.

La Commissione, con il Libro Verde, lancia una vera e propria campagna di sensibilizzazione nei confronti delle tematiche ambientali, sostenendo che l'Unione Europea e gli Stati membri possono svolgere un ruolo importante aiutando le imprese a identificare le opportunità di mercato e ad effettuare investimenti vantaggiosi per le stesse imprese e per l'ambiente.

In particolare si definisce una serie di altre misure destinate alle imprese: la creazione di un programma di assistenza al rispetto della normativa vigente, in

¹²⁷ Ne da conto JACOMETTI, op.cit.: *"Nel 1990 sono stati approvati degli emendamenti al Clean Air Act che hanno corretto alcune disposizioni per il controllo di alcuni inquinanti particolarmente significativi, come quelli responsabili del cosiddetto "buco dell'ozono" e delle deposizioni acide, quelli provenienti dai veicoli a motore e gli inquinanti tossici che vengono emessi in atmosfera. In particolare, per quanto riguarda le deposizioni acide, con il Titolo IV dei Clean Air Act Amendments (CAA) del 1990, il Congresso ha creato l'Acid Rain Program, con cui mirava a ridurre entro il 2000 le emissioni di SO₂ (biossido di zolfo) di 10 milioni di tonnellate e quelle di NO_x (Ossido di azoto) di 2 milioni. Tuttavia, mentre in relazione all'NO_x si è fatto ricorso al tradizionale approccio regolamentare, per quanto concerne l'SO₂ è stato introdotto un programma di scambio di emissioni come strumento per raggiungere gli obiettivi previsti"*.

¹²⁸ *"Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese"*, COM(2001) 366 def.

grado di aiutare le imprese a comprendere le esigenze della Comunità europea in materia ambientale; l'elaborazione di sistemi nazionali, ma armonizzati, di concessione di premi alle imprese, che identifichino e ricompensino le buone prestazioni ambientali promuovendo impegni e accordi volontari.

Acquisire reputazione ambientale con iniziative unilaterali è al momento operazione effettuata solo da alcune grandi imprese, tuttavia le politiche premiali sono giovani e ancora perfetibili.

7. Integrazione ambientale e attuazione delle politiche comunitarie

Il cit. art. 6 CE dispone che le esigenze concernenti la tutela dell'ambiente «*devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'art. 3*».

Occorre, però, brevemente distinguere tra integrazione “esterna” (cui si riferisce il cit. art. 6) e integrazione “interna”¹²⁹.

Quest'ultima, in particolare, si riferisce ad un approccio integrato, attuato nella medesima sfera politica ambientale, finalizzato ad assicurare il rispetto dell'ambiente in particolari settori. Si tratta, per esempio, dell'approccio delineato nella Direttiva sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento del 24 settembre 1996¹³⁰, con riferimento alle attività

¹²⁹ Sulla distinzione tra integrazione esterna ed interna v. FAURE M., *The Harmonization, Codification and Integration of Environmental Law: a search for Definitions*, in *Eur. Env. Law Rev.* 2000, p. 177 ss; GRIMEAUD D., *op. cit.*, p. 207 ss; MACRORY R., *The Scope of Environmental Law*, in WINTER G. (ed. by), *European Environmental Law – a Comparative Perspective*, Dartmouth, 1996, p. 3 ss. Invero, per alcuni (MACRORY R., *op. cit.*, p. 6 ss.) sussiste un ulteriore sviluppo del concetto di integrazione ambientale, riferibile alla codificazione della normativa in materia di ambiente.

¹³⁰ Direttiva 96/91/CE sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, del 24 settembre 1996, in *GU* del 10.10.1996, p. 26. Obiettivo di tale normativa – alla cui base vi è una visione globale della lotta contro l'inquinamento – è quello di salvaguardare lo stato dell'aria, dell'acqua e del terreno riducendo al minimo le emissioni provenienti da impianti industriali. Al riguardo v. Comunicazione della Commissione, Sulla via della produzione sostenibile- Progressi nell'attuazione della direttiva 96/61/CE del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, COM (2003) 354 def. Va detto che anche la direttiva in parola, come la Direttiva 85/337/CEE, mira a proteggere l'ambiente dagli effetti negativi di determinate installazioni produttive; in tal caso, attraverso un regime di autorizzazione preventiva (IPPC) del funzionamento degli impianti classificati, sia nuovi che esistenti. Sulla Direttiva 96/61/CE in dottrina v., tra gli altri, BECCHIS F., MOLteni F. (a cura di), *La direttiva comunitaria sulla prevenzione e il controllo integrati dell'inquinamento: una analisi preliminare*, Milano, 1997. In tema di rischi di incidenti rilevanti v.

industriali ad alto carico inquinante. In tal caso, si procede alla valutazione degli effetti che può determinare sull'ambiente un'unica fonte inquinante.

Con riferimento all'integrazione ambientale "esterna", qualora si volesse prendere in considerazione il mero tenore letterario dell'art. 6 cit., dovremmo circoscriverlo alle politiche e alle azioni comunitarie. Anche vista sotto tale punto di vista, comunque rappresenta un'innovazione rispetto alla previsione di cui all'art. 130 R., par. 2, del Trattato CE, che si riferiva unicamente alle politiche.

Secondo parte della dottrina, il riferimento esplicito all'art. 3 CE, lascerebbe intendere che si riferisce a tutte le varie forme di intervento ed i diversi metodi utilizzati per il perseguimento degli obiettivi comunitari: politiche comuni, semplici politiche, attività normative, nonché amministrative e di promozione, misure, contributi¹³¹.

Inoltre, il par. 1 dell'art. 3 Ce dispone che: «*ai fini enunciati all'art. 2, l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente trattato...*». Tale articolo fa espressamente riferimento alle condizioni previste dal Trattato, secondo cui le istituzioni agiscono nei limiti delle competenze loro attribuite, salvo la procedura ex art. 308 che consente un'attribuzione sussidiaria dei poteri in una sfera di ampliamento delle medesime competenze¹³².

Direttiva 96/82/CE (c.d. direttiva "Seveso II") del Consiglio, del 9 dicembre 1996, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, in GU L 10 del 14 gennaio 1997, p. 13 ss. La direttiva è stata modificata dalla Direttiva 2003/105/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2003, in GU L 345 del 31 dicembre 2003, p. 97 ss. Per un'analisi delle possibili interferenze tra le diverse discipline v. Impel Network, Interrelationship between IPPC, EIA, Seveso Directives and EMAS Regulation. Final Report, December 1998, reperibile sul sito <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm>⁵⁴. Sul punto v. anche FONDERICO F., Il riordino del procedimento di valutazione di impatto ambientale nella legge delega 308/2004, in Riv. Giur. Amb. 2005, p. 417 ss.

¹³¹V. FUMAGALLI L., op. cit., p. 192 ss.; v. anche il commento all'art. 3 CE di PEDRAZZI M., in POCAR F. (a cura di), op. cit., p. 92 ss.

¹³² Ai sensi dell'art. 308 CE: «quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso». V. commento all'art. 308 di BARIATTI S., TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea* cit., p. 1376 ss.

L'art. 6 cit., come chiarito, fa espressamente riferimento all'art. 3 CE e, pertanto si ritiene che debbano prendersi in considerazione le esigenze ambientali anche nell'alveo di quelle competenze attribuite sulla base dell'art. 308 CE.

Il principio di integrazione ambientale infatti, è stato collocato tra i principi generali dell'ordinamento comunitario e, pertanto, deve informare anche le azioni non espressamente previste dal Trattato, ma che si rendano necessarie per il raggiungimento degli scopi della Comunità.

In primo luogo, dalla lettura dell'art. 6 CE, si desume che l'integrazione ambientale deve avvenire nella fase di definizione delle misure ex art. 3 CE, cioè in una fase iniziale del processo decisionale, essendo tale fase destinata ad orientare i momenti successivi nei quali l'integrazione potrebbe risultare più complessa.

Da ciò ne deriva il ruolo assolutamente centrale e di primo piano affidato alla Commissione, organo di iniziativa legislativa¹³³. Ciò è confermato anche dalla Dichiarazione n. 12 allegata all'atto finale del trattato di Amsterdam secondo cui «... la Commissione si impegna a preparare studi di valutazione dell'impatto ambientale all'atto di formulazione di proposte che possono avere significative implicazioni per l'ambiente».

Il principio di integrazione è attuato anche da altre istituzioni¹³⁴: in particolare il Consiglio può richiedere alla Commissione la formulazione di

¹³³V. KAMMINGA M., *Improving Integration of Environmental Requiriments into Other EC Policies*, in *Eur. Env. Law. Rew.*, 1994, p. 23 ss. È stato osservato (DHONDT N., *Integration of environmental Protection into Other EC Policies*, Groningen, 2003, p. 50) che, se il riferimento all'attuazione delle politiche e delle azioni della Comunità dovesse comprendere pure la fase dell'enforcement del diritto comunitario, la Commissione «should observe the principles when deciding whether to start infringement procedures against Memner States. In other words, it could limit the discretion of the Commissione in bringing Article 226 EC and Article 228 EC proceedings».

¹³⁴Certamente rileva il ruolo della Banca europea degli investimenti, nella cui sfera di operatività grande importanza è attribuita alla valutazione dell'incidenza sull'ambiente dei singoli progetti che le vengono sottoposti. Va, inoltre, ricordato il possibile coinvolgimento di organi quali il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni nello svolgimento delle loro funzioni consultive. Per quanto concerne gli organi giurisdizionali comunitari, è stato sostenuto in dottrina (DHONDT N., op. cit., p. 160) che «after all, Article 6 EC may be regarded as addressing all Community institutions, including the judiciary. It is thus not surprising that the Courts have been widely criticised for their restrictive approach to the issue of standing». Il riferimento è al caso *Stichting greenpace* (sentenza del 2 aprile 1998, causa C-321/95 P, in Racc. I-1651), ove la corte di Giustizia è stata chiamata a pronunciarsi sul ricorso avverso un'ordinanza del Tribunale di primo grado (ordinanza del 9 agosto 1995, causa T-585/93, in Racc. II-2205 ss.) con cui era stato dichiarato irricevibile il ricorso diretto all'annullamento ex art. 173 quarto comma, - proposto da talune associazioni per la difesa dell'ambiente, nonché da alcuni singoli - della decisione della Commissione di versare al governo spagnolo una certa somma a titolo di rimborso per le spese sostenute per la costruzione di due

proposte¹³⁵, così come il Parlamento nell'ambito del suo potere di iniziativa legislativa.

Occorre, infine, fare un'analisi sul ruolo svolto dal principio di integrazione ambientale nella scelta della base giuridica di un atto, ovvero su quali norme un atto normativo si fonda¹³⁶.

Al riguardo la giurisprudenza comunitaria, in più sentenze, ha stabilito che gli obiettivi di tutela dell'ambiente possono essere efficacemente perseguiti nell'ambito delle altre politiche, giacché la circostanza che una misura concerna la salvaguardia dell'ambiente non significa che la stessa debba essere

centrali elettriche nelle isole Canarie. La Corte ha stabilito che il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto nel valutare la legittimazione ad agire dei ricorrenti – ricorrenti non individualmente interessati dalla decisione impugnata secondo il Tribunale – considerati i criteri elaborati dalla giurisprudenza della medesima Corte (v. punto 7 delle sentenze cit.), e pertanto ha respinto il ricorso. Secondo parte della dottrina, non è condivisibile tale statuizione dal momento che anche la Corte sarebbe chiamata a tener conto del principio di integrazione ambientale ex art. 6 CE, allorché debba interpretare le norme comunitarie, nel caso di specie l'art. 230 CE che, come ben noto, al quarto comma, dispone che qualsiasi persona fisica o giuridica possa proporre un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur formalmente destinate ad altri soggetti, la riguardano direttamente ed individualmente. La Corte infatti non avrebbe tenuto conto del principio di integrazione “contemplated in Article 6 & in its interpretation of Article 230 .. The treaty of Amsterdam has introduced no changes to the text of Article 230 that are relevant to the present discussion. Article 174 has been the subject of an important modification, however. The treaty requirement to integrate environmental protection into definition and implementation of other Community policies has been moved from the part on the environment to the more overarching Article 6 in the treaty of Amsterdam and received a stronger formulation as compared with article 130 (2) it is intended to replace ... The formulation of article 6 in the whole is unique in the whole EC Treaty... Article 230 (4) has been too narrowly interpreted ... The ECJ has missed a valuable opportunity to bring Article 230 into step with aims currently pursued by the European Communities...”. (TORRENTS D.L., *Locus Standi for Environmental Associations under EC Law – Greenpeace – A missed Opportunity for the ECJ*, in *RECIEL*, 1990, p. 340 ss.). Sulla questione in dottrina v. pure GALE L., *Access to Environmental Justice before the European Court of Justice*, in *Eur., Bus. Law Rev.*, 1997, p. 132 ss; MATHIESEN S.S., *Public Participation in Decision-making and Access to Justice in EC environmental Law: the Case of Certain Plans and Programmes*, in *Eur. Env. Law Rev.*, 2003, p. 36 ss; SANDS P., *Access to Environmental Justice in the European Community: Principles and Proposals*, in *RECIEL*, 1994, p. 206 ss.

¹³⁵ Si sostiene (LO MONACO A., *Commento all'art. 208 TCE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea cit.*, p. 982 s.) che generalmente la richiesta del Consiglio non è fonte di obblighi per la Commissione, a meno che non risulti da una norma del Trattato oppure dalla necessità di adottare un atto entro un certo termine e il Consiglio non possa farlo in mancanza della proposta della Commissione. Pertanto, non si esclude che possa essere proposto, in taluni casi, un ricorso in carenza ex art. 232 CE da parte del Consiglio avverso l'omissione della Commissione.

¹³⁶ Sul punto, tra gli altri, v. BARENTS R., *The internal Market unlimited: some Observations on the legal Basis of Community Legislation*, in *Comm. Mark. Law Rev.*, 1993, p. 85 ss; BRADLEY K., *The European Court and the Legal basis of Community Legislation*, *ibidem*, 1988, p. 379 ss; DEBROUX X., *le choix de la base juridique dans l'action environmental de l'Union europeenne*, in *Cah. Dr. Eur.*, 1995, p. 383 ss.; DE SADELEER N., *op cit.*, p. 345 ss; PETER B., *La base juridique en droit communautaire*, in *Rev. Mar. comm. Un. Eur.*, 1994, p. 325 ss; ROBERTI G. M., *la giurisprudenza della Corte di Giustizia sulla base giuridica degli atti comunitari*, in *Foro.it*, 1991, col 99 ss.

necessariamente adottata sulla base delle disposizione del trattato relative all'ambiente¹³⁷.

In particolare la Corte ha espressamente fatto riferimento al principio di integrazione ambientale di cui all'art. 130R, par. 2, del Trattato proprio per far sì che venissero adottate misure a tutela dell'ambiente anche in ambiti diversi dalle norme in materia ambientale.

Tra le sentenze più celebri successive al Trattato di Amsterdam, si ricorda la sentenza del 12 Dicembre 2002¹³⁸, con cui la Corte ha annullato un accordo con Stati Uniti¹³⁹, proprio per errata individuazione della base giuridica.

L'accordo aveva ad oggetto sia uno scopo di natura commerciale¹⁴⁰ che uno scopo di natura ambientale e, secondo quanto ritenuto dalla Corte, il

¹³⁷ Secondo la Corte questa interpretazione «è d'altronde confermata dall'art. 130 R, n. 2, seconda fradem in virtù del quale “le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della comunità”. Questa disposizione, che riflette il principio secondo cui qualsiasi misura comunitaria deve rispondere alle esigenze di tutela dell'ambiente, implica che un provvedimento comunitario non può rientrare nell'azione della Comunità in materia ambiente per il solo fatto che tiene conto di dette esigenze» (punto 20 della sentenza del 29 marzo 1990, causa 62/88, Grecia/Consiglio, in Racc. I-1527). Inoltre, secondo la Corte «si deve osservare anzitutto che, a tenore dell'art. 130 R., n. 2, seconda frase, del trattato, “le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono un componente delle altre politiche del principio Comunità”. Questo implica che un provvedimento comunitario non può rientrare nel disposto dell'art. 130 S per il solo fatto di perseguire anche obiettivi di tutela dell'ambiente» (punto 22 della sentenza dell'11 giugno 1991, Commissione/Consiglio, causa C.300/89, in Racc. I-2867 ss.). Per un commento v. PILLITU P.A., Sulla base giuridica” degli atti comunitari in materia ambientale, in Foro it, 1991, col. 369 ss. Va rilevato che, come la Corte ha affermato nelle sentenze del 18 marzo 1980 (cause riunite 9179 e causa 92/79, Commissione/repubblica italiana, in racc. I-1115, punto 8), le disposizioni imposte da considerare di tutela dell'ambiente possono essere tali da costituire oneri per le imprese cui si applicano e, in mancanza di un ravvicinamento delle disposizioni nazionali in materia, la competenza potrebbe risultare sensibilmente falsata. Ne consegue che un'azione mirante a ravvicinare le norme relative alle condizioni di produzione in un determinato settore dell'industria, allo scopo di eliminare le distorsioni di concorrenza in questo settore, è tale da contribuire alla realizzazione del mercato interno e rientra, perciò, nella sfera d'applicazione dell'art. 100 A, disposizione particolarmente appropriata ai fini del completamento del mercato interno. Infine, nella sentenza del 25 febbraio 1999 (cause riunite C-164/97 e C-165/97, Parlamento/Consiglio, in Racc. I-1139), la Corte ha sostenuto che per quanto concerne la politica agricola e la politica dell'ambiente “la giurisprudenza non fornisce alcun elemento di diritto che consenta di far prevalere, in via di principio, l'una sull'altra. Essa precisa che una misura comunitaria non può rientrare nell'azione della comunità in materia ambientale per il solo fatto che tiene conto delle esigenze di salvaguardia contemplate dall'art. 130 R., n. 2, del Trattato CE” (punto 15).

¹³⁸ Causa C-281/01, Commissione/Consiglio, in Racc. Per un commento in dottrina v. GRATANI A., *La miopia della Corte di Giustizia non consente di valutare appieno le ripercussioni ambientali della decisione 2001/469/CE nel mercato comunitario dell'energia*, in Riv. Giu. Amb., 2003, p. 511 ss; NEFRAMI E., *Politique commerciale et protection de l'environnement: une approche instrumentale du contentieux de la base juridique selon l'arrêt Commissione/Conseil du 12 Dicembre 2002*, in Riv. Mar. comm. Un. Eur., 2003, p. 461 ss.

¹³⁹ Si tratta dell'accordo concluso il 19 dicembre 2000 tra gli Stati Uniti e la Comunità europea per il coordinamento di programmi di etichettatura relativi ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio.

Consiglio avrebbe dovuto porre a fondamento della decisione l'art. 133 CE, che riguarda la politica commerciale¹⁴¹ (quindi dare prevalenza a tale scopo).

Infatti, proprio sull'assunto che mediante l'art. 133 cit. viene preso in considerazione anche l'art. 6 CE, è stato sostenuto che «una misura concernente il commercio internazionale non può essere sottratta all'ambito della politica commerciale comune solo perché tiene conto, in conformità dell'art. 6 CE, delle esigenze di tutela dell'ambiente¹⁴²».

Pertanto, tramite tale pronuncia della Corte si è potuto affermare un principio di grande rilevanza in ambito di integrazione ambientale: una politica ambientale efficace è la risultante dell'integrazione della dimensione dell'ambiente nei diversi settori; il livello più idoneo per misurare il grado di successo e di realizzazione degli obiettivi ecologici è quello di adozione di atti che, seppur non fondati sulle disposizioni in materia di politica dell'ambiente, contribuiscano lo stesso alla protezione di quest'ultimo.

¹⁴⁰ L'accordo è stato concluso in base all'art. 175, par. 1, CE, in combinato disposto con l'art. 300, par. 2, primo comma, prima fase, 3, primo comma, e 4, CE. Ai sensi dell'art. 175, par. 1 CE, "Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'art. 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, decide in merito alle azioni che devono essere intraprese dalla Comunità per realizzare gli obiettivi dell'art. 174". L'art. 300 CE contiene la norma generale regolatrice della procedura negoziale per la stipulazione di un accordo comunitario".

¹⁴¹ Sul ragionamento seguito dalla Corte è interessante ricordare come a diversa conclusione è giunta la medesima Corte nel parere 2/00 del 6 dicembre 2001 (in racc. I-9173). Invitata a pronunciarsi sulla scelta della base giuridica dell'atto con cui stipulare il protocollo di Cartagena in materia di biosicurezza, essa ha riconosciuto una competenza ripartita della Comunità e degli Stati membri al riguardo, individuando nell'art. 175, par. 1, CE la base giuridica, specifica delle politica di protezione dell'ambiente. La Corte, infatti, ha ritenuto il protocollo uno strumento rientrante essenzialmente nell'ambito della politica ambientale, pur riconoscendo che numerosi accordi internazionali in materia di commercio perseguono i più diversi obiettivi e ricordano altresì l'interpretazione estensiva della nozione di politica commerciale comune risultante dalla giurisprudenza. Tuttavia, l'ampia portata della nozione di politica commerciale comune – ha precisato la Corte – non può essere interpretata in maniera tale da svuotare sostanzialmente le specifiche disposizioni del Trattato CE concernenti la politica di tutela dell'ambiente (punto 40 del parere cit.). per un commento v. DASHWOOD A., in *Comm. Mark. Law. Rev.*, 2002, p. 353 ss.; KEPPELNE J. P., LAGONDET F., VAN RAEPENBUSCH S., in *Cah. Dr. Eur.* 2001, p. 380 ss. Più in generale, sulla questione in esame, v. THIEME D., *European Community External Relations in the Field of the Environmental*, in *Eur. Env. Law Rev.*, 2001, p. 252 ss.

¹⁴² V. punto 23 della sentenza cit. La Commissione ha pure ricordato che «siccome, l'incidenza delle norme ambientali sul commercio è presa in considerazione, in particolare, dall'Organizzazione mondiale del commercio, un'interpretazione restrittiva che escluda gli aspetti ambientali dall'ambito di applicazione della politica commerciale comune costituirebbe un regresso rispetto ad una giurisprudenza e ad una prassi giuridica costanti e pregiudicherebbe l'efficacia di tale politica commerciale» (punto ult. Cit.). Sui rapporti tra ambiente e politica commerciale in ambito OMC v., tra gli altri, BOISSON DE CHAZOURNES L., MBENGUE M.M., *La déclaration de Doha de la Conférence minist*rielle de l'Organisation Mondiale du Commerce et sa portée dans les relations commerce/environnement*, in *Rev. Gen. Dr. Int. Pub.*, 2002, p. 855 ss.

In tale ottica, l'adeguata considerazione della componente ambientale in tutti i settori d'intervento ha dilatato gli obiettivi da conseguire nell'esercizio delle diverse componenti comunitarie. Ciò è avvenuto anche prima del Trattato di Amsterdam, come si evince dalla sentenza Pinau Wieger del 7 novembre 1991, in cui la Corte ha ritenuto che la libera prestazione dei servizi nel settore del cabotaggio stradale «*può essere ordinatamente realizzata solo nell'ambito di una politica comune dei trasporti che prenda in considerazione i problemi economici, sociali ed ecologici e garantisca la parità di condizioni nella concorrenza*¹⁴³ ».

Secondo una diversa interpretazione, tale valutazione del principio di integrazione rischia di ridimensionare altro principio di grande rilevanza in ambito comunitario: il principio delle competenze di attribuzione nel contesto specifico della politica ambientale, dal momento che tutte le altre politiche devono contribuire al miglioramento della qualità dell'ambiente¹⁴⁴.

Con particolare riferimento alla fase di applicazione e attuazione delle politiche comunitarie, occorre tener presente che l'art. 6 dispone proprio che il principio di integrazione ambientale non va preso in considerazione solo nell'ambito delle definizioni ma anche, e soprattutto, nell'ambito dell'attuazione delle politiche comunitarie di cui all'art. 3 CE.

Ciò rileva nell'esercizio dei poteri esecutivi della Commissione che, tra i vari poteri, dà anche attuazione agli atti del Consiglio o viene delegato da quest'ultimo ad regolamentare alcuni ambiti comunitari¹⁴⁵.

Rileva anche sotto un diverso e ulteriore profilo: conflitto tra norme poste a tutela dell'ambiente e norme riguardanti altri settori dell'ordinamento comunitario (es. libera circolazione delle merci nell'ambito del rispetto del regime di concorrenza). In tal caso il principio d'integrazione ambientale svolge un ruolo di primo piano, fungendo da strumento di bilanciamento tra varie

¹⁴³ Causa C-17/90, in Racc I-5253, punto 11. Il medesimo concetto è espresso dalla Corte nella sentenza del 19 maggio 1992 (causa C-195/90, Commissione/Repubblica federale di Germania, punto 33, in Racc. I-3141 ss.).

¹⁴⁴ V. JANS J.H., *European Environmental cit.*, p. 20 e DHONDT N., *op. cit.*, p. 172

¹⁴⁵ V. GUIZZI V., *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Napoli, 2003, p. 85.

esigenze: questo profilo attiene all'integrazione "in senso lato"¹⁴⁶ che si contrappone all'integrazione "in senso stretto".

Pertanto, vengono in luce i due aspetti fondamentali del principio di integrazione ambientale: quella procedurale o metodologica, che comporta la necessaria considerazione di tutti gli effetti e delle diverse implicazioni ambientali nella fase di definizione ed elaborazioni delle politiche e azioni comunitarie¹⁴⁷; quella essenziale che provvede alla valutazione e al contemperamento di determinati fattori nell'applicazione della normativa comunitaria¹⁴⁸.

8. Principio di integrazione ambientale e giurisprudenza comunitaria

Ripercorrendo il percorso giurisprudenziale della Corte di Giustizia si possono citare, alcune importanti sentenze riguardanti l'applicazione del disposto di cui all'art. 130 R, che includeva anche il principio di integrazione ambientale.

In particolare tale principio lo si ritrova nella sentenza Peralta¹⁴⁹, vertente sull'interpretazione delle previsioni normative di cui all'art.130 R e che, sempre

¹⁴⁶ Al riguardo v. LONDON C., Droit communautaire cit., p. 518.

¹⁴⁷ Per F. CAPELLI (Tutela ambientale e libertà di circolazione delle merci: due principi a confronto, in Dir. com. sc. Int. 2003, p. 618) si tratterebbe di un principio di tecnica legislativa.

¹⁴⁸ V. NOLLKAEMPER A., Three Conceptions of the Integration Principles in International Environmental Law, in LENSCHOW A. (ed. by), Environmental Policy Integration-Greening Secotral Policies in Europe, London, 2002, p. 22 ss.

¹⁴⁹ Sentenza del 4 luglio 1994, causa C-379/92, in Racc. I-3453 ss. Le questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento penale avviato dalle autorità italiane nei confronti del sig. Peralta, comandante di una nave cisterna battente bandiera italiana e attrezzata per il trasporto di sostanze chimiche, per aver ordinato lo scarico in mare di acque utilizzate per il lavaggio delle cisterne cariche in precedenza di soda caustica.

Quest'ultima è una delle sostanze nocive menzionate nell'allegato A della legge 31 dicembre 1982, n. 979, recante disposizioni per la difesa del mare (GURI n. 16 del 18 gennaio 1963, Supplemento ordinario, p. 5). Ai sensi dell'art. 16 di detta legge: «Nell'ambito delle acque territoriali e delle acque marittime interne, compresi i porti, è fatto divieto a tutte le navi, senza alcuna discriminazione di nazionalità, di versare in mare, o di causarne lo sversamento, idrocarburi o miscele di idrocarburi, nonché le altre sostanze nocive all'ambiente marino indicate nell'elenco A allegato alla presente legge.

Del pari è fatto divieto alle navi battenti bandiera italiana di scaricare le sostanze di cui al precedente comma anche al di fuori di acque territoriali».

Dovendo pronunciarsi sull'opposizione alla condanna penale inflitta al sig. Peralta, il Pretore di Ravenna ha sottoposto alcune questioni pregiudiziali relative all'interpretazione, tra l'altro degli artt. 3, lett. f), 7 30, 48, 52, 59, 62, 84 e 130 R, del Trattato.

secondo la Corte, si limitavano «*a definire gli obiettivi generali della Comunità in materia ambiente*¹⁵⁰».

Nella sentenza Bettati¹⁵¹ la Corte sottolinea che l'art. 130 R, prevede una serie di obiettivi, principi e criteri che il legislatore comunitario deve rispettare nell'attuazione della politica ambientale¹⁵² e che il controllo giurisdizionale dovrebbe limitarsi a valutare se il legislatore, nell'adottare un atto, abbia commesso un errore di valutazione in merito alle condizioni di applicabilità del cit. art. 130R¹⁵³.

La Corte ha risolto le questioni nel senso che gli articoli e il regolamento in parola non si oppongono a che la normativa di uno Stato membro vieti a tutte le navi, senza alcuna distinzione di bandiera, lo scarico di sostanze chimiche nocive nelle sue acque territoriali e nelle sue acque interne, a che essa imponga lo stesso divieto in alto mare alle sole navi battenti bandiera nazionale e, infine, a che, in caso di violazione, essa punisca, con la sospensione del titolo professionale, i capitani di navi, cittadini di tale Stato membro.

¹⁵⁰ Punto 57 della Sentenza cit., ove la Corte afferma, inoltre, che “il compito di decidere circa l'azione che deve essere intrapresa è affidato al Consiglio dall'art. 130 S.

L'art. 130 T precisa inoltre che i provvedimenti di protezione adottati in comune in virtù dell'art. 130 S non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti compatibili con il Trattato, per una protezione ancora maggiore”. Si ricorda che a seguito della revisione di Amsterdam l'art. 130 S è divenuto art. 175 CE.

¹⁵¹ Sentenza del 14 luglio 1998, causa C-341/95, in Racc. I-4335 ss. V. anche sentenza del 14 luglio 1998, causa 384/95, safety Hi-tech, in Racc. I-4301 ss.

La pronuncia è scaturita da un rinvio pregiudiziale volto ad accertare la validità di una norma contenuta nel regolamento (CE) n. 3093 del Consiglio del 15 dicembre 1994 sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, in Gu I 333 del 22 dicembre 1994, p. 1 ss. La norma in parola è contenuta nell'art. 5 del menzionato regolamento. La questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia in cui il sig. Bettati, titolare dell'impresa Bettati Antincendio di Reggio Emilia, ha rifiutato il pagamento alla Safety Hi-Tech S.r.l. dell'importo dovuto per la fornitura di un prodotto (NAF S III) composto di idroclorofluorocarburi, dal momento che il prodotto si sarebbe rivelato inadeguato e privo di utilità, giacché il suddetto art. 5 avrebbe vietato, a decorrere dal 1 giugno 1995, l'immissione in commercio di tale prodotto. La safety Hi-Tech ha contestato la compatibilità di detto regolamento con gli artt. 3, 5, 30, 86, 92 e 130 R del Trattato CE in quanto vieta l'uso degli idroclorofluorocarburi nella lotta antincendio.

¹⁵² Circa la compatibilità dell'art. 5 del regolamento cit., con l'art. 130 R del Trattato CE la Safety Hi-Tech afferma che il divieto di usare determinate sostanze destinate alla lotta antincendio sia illegittimo rispetto all'art. 130 R poiché il Consiglio, non rispettando l'obiettivo, i principi e i criteri di questa disposizione, avrebbe esorbitato dal proprio potere discrezionale. Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, ritiene che detto articolo gli conferisca un ampio potere discrezionale quanto alla scelta delle misure per realizzare la politica di protezione dell'ambiente e che, pertanto, la Corte non possa controllare il risultato della sua valutazione. Dunque, secondo il Consiglio “solo il carattere manifestamente inappropriato di tali misure rispetto allo scopo perseguito potrebbe inficiarne la legittimità”.

¹⁵³ Ibidem punto 35. Secondo la Corte il controllo giurisdizionale dovrebbe risultare limitato alla suddetta verifica “in ragione di prendere in considerazione alcuni obiettivi e principi enunciati all'art. 130 R, nonché della complessità dell'attuazione dei criteri stessi”, ibidem.

Nella fattispecie, si doveva valutare se, tenuto conto dell'obiettivo del regolamento cit, quest'ultimo fosse stato adottato in violazione dell'art. 130 R. La specifica verifica della compatibilità dell'art. 5 del regolamento in parola rispetto all'art. 130 R non ha rilevato, secondo la Corte, alcun elemento che potesse inficiarne la validità. La Corte è giunta pertanto a sostenere che l'art. 130 R, par. 1, non imponga al legislatore comunitario, ogniqualvolta adotti misure di tutela e miglioramento

Nella medesima sentenza va osservata la giurisprudenza citata dall'avvocato generale Legér che ha ripercorso i principali orientamenti tenuti dalla Corte sino a quel momento storico, secondo cui la Comunità in materia ambientale si è data come obiettivo il contribuire a perseguire obiettivi enunciati in termini generali. Inoltre, ha ribadito come la Corte abbia sempre escluso la possibilità di sostituire la propria valutazione a quella del legislatore comunitario¹⁵⁴.

Le citate sentenze lasciano intendere come le istituzioni comunitarie debbano orientare il loro agire e informare i propri atti ai principi *ex art. 130 R*, tra cui quello di integrazione ambientale; allo stesso tempo, però, dato l'ampio potere discrezionale di cui godono le istituzioni, il controllo sugli atti, da parte del giudice comunitario, rischia di essere eccessivamente limitato¹⁵⁵.

Con riferimento alle sentenze in merito all'art. 6 CE, si segnala quella resa dalla Corte di Giustizia in via pregiudiziale nel caso *Concordia Bus Finland*¹⁵⁶, in merito all'interpretazione di una norma contenuta in una direttiva comunitaria avente ad oggetto i criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici nel settore dei trasporti¹⁵⁷.

dell'ambiente finalizzate ad affrontare uno specifico problema ambientale, l'adozione, al tempo stesso, di misure riguardanti l'ambiente nel suo complesso. Sempre secondo la Corte, ai sensi dell'art. 130 R, par. 1 è prevista l'adozione di misure miranti a disciplinare determinati e ben definiti aspetti della politica ambientale, diretta a contribuire alla salvaguardia e al miglioramento della qualità dell'ambiente.

¹⁵⁴ Tra le decisioni richiamate si citano: sentenza 20 ottobre 1977, causa 29/77, *Roquette Frères*, in Rcc. 1835, punti 19 e 20; sentenza del 5 ottobre 1994, causa C-280/93, *Germania/Consiglio*, in racc. I-4973, punto 90; sentenza dell'11 luglio 1990, causa C-323/88, *Sermes*, in Racc. I-3027, punto 33; sentenza del 12 novembre 1996, causa C-84/94, *Regno Unito/Consiglio*, in Racc. I-5755, punto 58.

¹⁵⁵ V. *HESSION M., MACRORY R.* (op. cit. p. 155), secondo cui "the difficulty is that in applying the principles of environmental protection the Court would almost inevitably involve itself in complex economic and social questions to which it may feel itself ill-suited".

¹⁵⁶ Sentenza del 17 settembre 2002, causa C-513/99, in Racc. I-7213 ss. Per un commento v. *BONECHI L.*, *Offerta economicamente più vantaggiosa: la Corte ribadisce la legittimità dei criteri di valutazione di natura non economica*, in *dir. pubb. Comp. Eur.*, 2003, p. 453 ss.; *CHARRO P.*, *Case Note*, in *Comm. Mark. Law Rev.*, 2003, p. 179 ss; *IZZO S.*, *La tutela dell'ambiente non è un valore assoluto*, in *Dir. pubbl. comp. Eur.*, 2003, p. 455 ss.

¹⁵⁷ Art. 36, par. 1, lett. a), dell'Direttiva 92/50 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, in *GU L 209 del 24 luglio 1992*, p. 1 ss.. Questo lo sfondo in cui si colloca la pronuncia. Secondo il bando di una gara di appalto indetta dal Comune di Helsinki per la gestione della rete di autobus urbani, l'appalto sarebbe stato aggiudicato all'impresa che avesse presentato l'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico complessivo della gestione, la qualità del materiale nonché la gestione qualitativa ed ambientale. In quanto proponente dell'offerta più vantaggiosa, la scelta cadeva sulla HKL, azienda di trasporti del Comune di Helsinki. Tuttavia, la *Concordia*, impresa qualificatasi seconda proponeva un ricorso innanzi all'autorità finlandese per la concorrenza, diretto all'annullamento della decisione de qua, contestando, in particolare,

Secondo la Corte, la norma va interpretata nel senso che i criteri ecologici vanno computati nella valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa¹⁵⁸, pur tenendo conto dell'art. 6 CE, che costituirebbe una formulazione leggermente dell'art. 130 R, par. 2, primo comma, del Trattato CE¹⁵⁹.

Il richiamo della Corte all'art. 6 CE assurge a pilastro fondamentale per valorizzare l'elemento ecologico nel settore degli appalti pubblici (settore capace di produrre enormi ripercussioni sull'ambiente)¹⁶⁰.

l'attribuzione di un punteggio più elevato al materiale caratterizzato da emissioni di ossido di azoto e da un livello sonoro inferiore di un certo limite, ritenendola parziale e discriminatoria, giacché punti supplementari erano stati assegnati per l'utilizzo di un tipo di autobus che, sostanzialmente, un solo offerente – cioè la HKL – aveva la possibilità di proporre. Dal momento che il ricorso veniva respinto, la Concordia adiva la Corte amministrativa suprema, non soltanto ribadendo il carattere discriminatorio dell'attribuzione in parola, ma sostenendo pure che, nella valutazione complessiva delle offerte, non sarebbe stato possibile tenere conto dei suddetti fattori ecologici non avente alcun rapporto diretto con l'oggetto dell'appalto.

Il giudice adito decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia talune questioni pregiudiziali riguardanti, tra l'altro, la conformità dei criteri di assegnazione degli appalti con le pertinenti norme comunitarie. In particolare, il giudice *a quo* chiedeva se queste ultime consentissero di inserire, fra i criteri dell'appalto pubblico da stipulare in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, la riduzione delle emissioni di ossido di azoto o del livello sonoro dei veicoli, in modo che, qualora tali emissioni o tale livello fossero inferiori ad un determinato limite, potessero essere assegnati punti supplementari. Inoltre, il giudice del rinvio chiedeva se il principio della parità di trattamento permettesse di prendere in considerazione i criteri *de quibus* quando fosse di tutta evidenza che l'impresa di trasporti della città organizzatrice della gara di appalto era fra le poche imprese aventi la possibilità di proporre un materiale corrispondente a siffatti criteri. Con riferimenti a tale ultima questione, secondo la Corte i criteri di attribuzione che vengono in rilievo nella causa principale sono oggettivi e indistintamente inseriti in un sistema di attribuzione di punti.

¹⁵⁸ Risulta dalla lettera della norma, in particolare dall'espressione "ad esempio", che i criteri in parola non sono indicati in maniera esaustiva: punto 54 della sentenza in esame e v. anche sentenza del 18 ottobre 2001, causa C-19/00, SIAC Construction, in Racc. I-7725 ss.

¹⁵⁹ Punto 57 della sentenza in esame. Tuttavia, si deve rimarcare che per la Corte tali criteri possono essere presi in considerazione solo a certe condizioni, vale a dire se essi siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano una libertà incondizionata di scelta dell'amministrazione, siano menzionati espressamente nel capitolato d'appalto o nel bando di gara e rispettino i principi fondamentali dell'ordinamento comunitario, in particolare il principio di non discriminazione: v. sentenza del 20 settembre 1988, causa 31/87, Beentjes, in Racc. 4635 ss; sentenza del 26 settembre 2000, causa C-225/98, Commissione c. Francia, in racc. I-7445 ss. Nel caso in esame, la Corte ritiene che tali requisiti siano stati soddisfatti.

¹⁶⁰ Sentenza del 10 aprile 2003, cause riunite C-20/01 e C 28/01, Commissione delle Comunità europee c. Repubblica Federale di Germania, in Racc. I-3069, in cui la Corte ha statuito, tra l'altro, l'inadempimento da parte della Germania degli obblighi derivanti da talune disposizioni della Direttiva 92/50/CEE cit., avendo un Comune tedesco aggiudicato un appalto per lo smaltimento dei rifiuti mediante procedura negoziata non procedura da pubblicazione del bando di gara, sebbene non ricorressero i presupposti previsti dall'art. 11, par. 3., lett. b) della suddetta direttiva per aggiudicare un appalto mediante trattativa privata. Va ricordato che la disposizione in parola disciplina i casi in cui le amministrazioni possono aggiudicare appalti pubblici di servizi mediante procedura negoziata non preceduta dalla pubblicazione di un bando di gara «qualora, a causa di motivi di natura tecnica o artistica ovvero per ragion attinenti alla tutela di diritti esclusivi, l'esecuzione dei servizi possa

Tale richiamo lascia intendere la volontà del giudice comunitario di porsi nell'ottica del superamento delle logiche orientate verso un'impostazione prettamente commerciale e mercantile dell'Unione Europea, per volgere verso una particolare attenzione alle tematiche ambientali. Inoltre, connota il passaggio da una idea statica di tutela ambientale ad una concezione dinamica e propulsiva della stessa, in grado di condizionare le azioni nei diversi settori comunitari¹⁶¹.

9. Il Trattato di Lisbona

Con il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 viene meno la distinzione tra Comunità Europea ed Unione Europea e, pertanto, non si parlerà più di politica ambientale comunitaria ma di politica dell'Unione europea in materia di ambiente, secondo quanto disposto dagli artt. 174 e ss. del Trattato sul funzionamento dell'Unione (non modificato dal Trattato di Lisbona).

venir affidata unicamente ad un particolare prestatore di servizi». Ebbene, la Corte, ricorrendo alla sentenza *Concordia Bus Finland cit.*, ammette che un'amministrazione possa tener conto di criteri relativi alla tutela ambientale nelle varie fasi di un procedimento di aggiudicazione di appalti pubblici (v. punto 60 ss.). Pertanto – afferma la Corte – non può escludersi che una ragione tecnica connessa con la tutela dell'ambiente sia presa in considerazione per valutare se un appalto possa essere affidato solamente ad un particolare prestatore di servizi; tuttavia, è necessario che siffatta procedura rispetti il principio di non discriminazione.

Nel caso di specie, secondo la Corte, non è stato fornito alcun elemento di prova che la scelta di un trattamento termico dei rifiuti possa essere considerata come un motivo di ordine tecnico tale da giustificare l'attribuzione di un appalto solo ad un particolare prestatore di servizi. Inoltre, anche la prossimità geografica dell'impianto di smaltimento al Comune interessato non può essere considerata come motivo di ordine tecnico da tenere in conto, giacché non si è dimostrato che il trasporto di rifiuti su distanze maggiori costituisca necessariamente un pericolo per l'ambiente e la salute pubblica. Per un commento in dottrina v. GRATANI A., *La tutela ambientale nel diritto comunitario degli appalti pubblici*, in *Riv. giur. Amb.*, 2003, p. 857 ss.

V. anche sentenza del 4 dicembre 2003, causa C-448/01, *EVN e Wienstrom*, in *Racc. I-14527 ss.*, avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesvergabeamt austriaco. La Corte, pronunciandosi sulle questioni poste, ha dichiarato che la normativa comunitaria in materia di appalti pubblici non osta a che un'amministrazione aggiudicataria adotti, nell'ambito della valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa per assegnare un appalto di fornitura elettrica, un criterio che impone la fornitura di elettricità ottenuta da fonti di energia rinnovabili «purché tale criterio sia collegato all'oggetto dell'appalto, non conferisca alla detta amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, sia espressamente menzionato nel capitolato d'oneri o nel bando di gara e rispetti i principi fondamentali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione (punto 34)». In dottrina per un commento v. BALDINATO M., *Protezione dell'ambiente e criteri di attribuzione degli appalti pubblici nel diritto comunitario*, in *Contr. e impr/Europa*, 2004, p. 478 ss.

¹⁶¹ Sul passaggio ad una concezione dinamica v. *LONDON C.*, *Droit Communautaire de l'environnement*, in *Rev. Trim. dr. Eur.*, 1994, p. 295 ss.

Tra le principali modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, si annovera il Titolo XIX che, come *supra* chiarito, non tratta più solamente dell'ambiente, ma tratta anche dei cambiamenti climatici.

Già nell'ambito dei *Principi* stabiliti in via generale nella Parte Prima, l'art. 2 del Trattato enumera tra gli obiettivi della Comunità quello del "*miglioramento della qualità dell'ambiente*".

Inoltre, l'art. 6 prevede che uno degli obiettivi della Comunità debba essere quello di "*promuovere lo sviluppo sostenibile*".

Gli *obiettivi specifici* che la politica della Comunità in materia ambientale si pone, sono invece enumerati dal primo comma dell'art. 174. Essi sono la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente; la protezione della salute umana; l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale, la promozione di misure a livello internazionale per affrontare problemi locali o mondiali di natura ambientale, e in particolare la lotta contro i cambiamenti climatici (articolo 191,1 TFUE).

Il Trattato di Lisbona, inoltre, crea uno stretto legame tra ambiente e politica energetica, in quanto gli obiettivi della politica energetica devono essere raggiunti "vista la necessità di preservare e migliorare l'ambiente" (articolo 194,1 TFUE).

Con il Trattato di Lisbona, per la prima volta, la protezione del clima è espressamente sancita; infatti l'art. 174, par. 1, quarto trattino, adotta uno specifico richiamo ai cambiamenti climatici, sottolineando che a combattere tali cambiamenti devono tendere, in particolare, le "misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale e mondiale".

In materia d'ambiente, il Consiglio e il Parlamento europeo continueranno a decidere dopo aver consultato il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale secondo la procedura legislativa ordinaria

(articolo 192,1 TFUE). Tuttavia, l'unanimità è ancora applicata in relazione alle disposizioni fiscali, alle misure che incidono sulla pianificazione urbana e rurale, alle misure relative alla gestione delle risorse idriche e all'uso del suolo (con il'eccezione della gestione dei rifiuti - articolo 192,2 TFUE).

Pertanto, il Consiglio, su proposta della Commissione europea e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, può decidere all'unanimità anche in questi settori di passare alla procedura legislativa ordinaria (articolo 192,2 secondo comma TFUE).

Fra le principali modifiche introdotte in ambito ambientale va segnalata, inoltre, la norma del nuovo art. 2 A del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, ai sensi del quale nel settore dell'ambiente "l'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri". La competenza dell'Unione è, invece, esclusiva nel settore della "conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca (art. 2. B, lett. d, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea).

Capitolo III

EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI “AMBIENTE” NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Sommario: 1. L'intervento della Corte Costituzionale in assenza di una definizione esplicita di “ambiente” nella Costituzione- 2. La seconda fase della giurisprudenza della Corte Costituzionale - 3. La terza fase della giurisprudenza della Corte Costituzionale – 4. Divieto di reformatio in pejus – 5. Conclusioni

1. L'intervento della Corte Costituzionale in assenza di una definizione esplicita di “ambiente” nella Costituzione

La nostra Costituzione non ha mai dato una definizione esplicita del “diritto all'ambiente”, limitandosi, solo a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, a fare espresso riferimento all'ambiente solo in sede di definizione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (Art. 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma).

Sino al 2001, infatti, la tutela dell'ambiente era stata presa in considerazione solo grazie ad un intenso dibattito dottrinale, accompagnato (a partire dagli anni 70') da interventi sempre più analitici della giurisprudenza della Corte di Cassazione, della Corte dei Conti¹⁶², degli organi di Giustizia amministrativa e della Corte Costituzionale.

Occorre porre l'attenzione, in particolare, sulla giurisprudenza della Corte Costituzionale che si è sempre rilevata molto sensibile e rigorosa nelle sue scelte, quando si è trattato dei temi ambientali.

¹⁶² In particolare, la Corte di Cassazione e la Corte dei Conti avevano accordato un'iniziale forma di tutela dell'ambiente valorizzando il diritto di proprietà ed il diritto alla salute. Così G. ROSSI, op. cit., pagg. 18-19.

Infatti, da un'analisi dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale, si possono suddividere tre fasi distinte tra di loro, cui sono emersi profili interpretativi alquanto distinti tra loro.

Una prima fase, relativa al periodo antecedente la riforma costituzionale del 2011, in cui si sono affrontate le enormi difficoltà interpretative dovute al vuoto normativo lasciato dai padri costituenti, rei di non aver predisposto alcuna definizione o tutela a presidio dell'ambiente¹⁶³.

Pertanto, tale fase può essere caratterizzata dalla volontà di delineare i confini ed i tratti fondamentali dell'ambiente e della tutela ambientale.

In tale ottica, si può inquadrare la sentenza della Corte Costituzionale n. 151 del 1986, che ha definito il paesaggio « *un valore primario, valore estetico e culturale* ».

Ancor più rilevante è la sentenza n. 210 del 1987 che ha parlato di ambiente «come diritto fondamentale della persona umana ed interesse della collettività» e di «creare istituti giuridici per la sua protezione».

Sempre secondo la Corte Costituzionale «*si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni. Ne deriva la repressione del danno ambientale cioè del pregiudizio arrecato, da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare), che costituisce offesa al diritto*

¹⁶³ L'art. 9, che ha la sua derivazione nel § 150 della Costituzione di Weimar (per il quale “i monumenti naturali e il paesaggio” erano sottoposti alla cura dello Stato), era stato introdotto come norma di tutela del c.d. “Stato di cultura”, ed era solo a tale aspetto che si doveva il suo inserimento tra i principi fondamentali della Carta Costituzionale. Ad avviso di Sandulli, “in tale spirito essa fu voluta dai suoi originari proponenti (on. Marchesi e Moro) e in tale spirito fu intesa dall'on. Ruini (omissis) il quale ebbe ad affermare che l'inclusione nella Carta delle materie ora comprese nell'art. 9 Cost. si presa a giustificare il richiamo, che ha speciale valore per l'Italia, ad uno Stato di cultura e di tutela dell'eredità di storia e di bellezza del nostro Paese”. Vd. A.M. SANDULLI, La tutela del paesaggio nella Costituzione, in Riv. giur. edilizia, n.2/1967, pag. 70

che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente. Trattasi di valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione. E la direttiva comunitaria impegna lo Stato in maniera rilevante ad una considerazione coordinata dell'ambiente, alla esecuzione tempestiva e corretta degli impegni assunti e all'apprestamento delle misure opportune, necessarie ed indispensabili».

L'ambiente, pertanto, era assunto dalla Corte come valore costituzionale che individuava un diritto fondamentale della persona alla sua fruizione e, contemporaneamente, un dovere della collettività in ordine alla sua conservazione.

Si tratta di una concezione unitaria e “monolitica” dell'ambiente, chiaramente improntata su basi finalistiche di conservazione, che viene ulteriormente rafforzata con la sentenza n. 641 del 1987 che ha definito l'ambiente «*un bene di valore assoluto e primario*», nonché «*un bene immateriale unitario*».

La successiva sentenza n. 1029 del 1988 ha riaffermato che l'ambiente è un «*bene unitario se pur composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale ed umana*».

La concezione dell'ambiente come bene unitario è poi ripetuta dalle sentenze n. 1031 del 1988, n. 67 del 1992 e n. 318 del 1994.

Pertanto, la Corte Costituzionale, fino alla riforma del 2001, aveva configurato un diritto all'ambiente, inteso come “diritto fondamentale ed interesse della Collettività”¹⁶⁴, posto a presidio di un bene, l'ambiente, di “*valore assoluto, primario ed unitario, se pur composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale ed umana*”¹⁶⁵. Il tutto, in un contesto costituzionale che prevedeva, a livello legislativo, la possibilità per lo Stato di delegare funzioni alle Regioni e, per altro verso, in un regime di parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative.

¹⁶⁴ Corte Cost., sentenza n. 210 del 1987

¹⁶⁵ Corte Cost., sentenza nn. 641 del 1987, 1029 del 1988, 1031 del 1988, 67 del 1992 e 318 del 1994

2. La seconda fase della giurisprudenza della Corte Costituzionale

Con l'avvento del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale 3 del 2001, si apre la seconda fase di intervento della giurisprudenza della Corte Costituzionale.

In particolare, tale riforma, pur avendo menzionato per la prima volta nell'art. 117 cost. la materia della tutela dell'ambiente (di competenza esclusiva dello Stato) ha, tuttavia, provocato gravi problemi interpretativi di carattere generale.

In effetti, la giurisprudenza costituzionale si è vista gravata dall'arduo compito di dover governare, con prudenza e saggezza, il passaggio da un sistema che si reggeva su competenze legislative accentrate nello Stato e, se del caso, delegabili alle Regioni, nonché sul principio di corrispondenza delle funzioni legislative con quelle amministrative, ad un sistema profondamente diverso, che prevede, per la funzione legislativa, una rigida ripartizione per materie tra Stato e Regioni, impedendo la delega di materie, e per la funzione amministrativa, un meccanismo di estrema flessibilità secondo il quale la stessa funzione può essere conferita, « per assicurarne l'esercizio unitario », a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, « sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ».

Parte della dottrina¹⁶⁶ ha, inoltre, definito la ripartizione di competenza in materia ambientale come un vero e proprio “rompicapo”.

Infatti, la Costituzione oggi prevede una competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.), ed una competenza concorrente Stato-Regioni in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Non fornendo il legislatore costituzionale altre indicazioni per interpretare e coordinare le due norme, è evidente che la loro formulazione pare quanto mai ambigua.

¹⁶⁶F. DI DIO, Eolico e Regioni: illegittime normative e procedura regionali in assenza di linee guida statali sulla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili, nota a Corte Cost. n. 166/2009, in Riv. giur. ambiente, 2009, pagg. 926 ss.

Pertanto, la scelta della giurisprudenza costituzionale, trovatasi di fronte al bivio se continuare nella scia del proprio orientamento ormai consolidato o dare una svolta alla propria giurisprudenza, è stata nel senso di attenuare lo scontro tra vecchio e nuovo, facendo ricorso a formule non sempre precisamente tecniche, ma che certamente hanno consentito una trasformazione graduale del sistema di riparto delle competenze legislative ed amministrative.

Infatti, a partire dalla nota sent. n. 282 del 2002¹⁶⁷ e per il successivo quinquennio¹⁶⁸, si è posto come principio giurisprudenziale di grande rilevanza quello della leale collaborazione tra Stato e Regioni e si è inevitabilmente privilegiato l'istituto dell'intesa¹⁶⁹.

Per favorire questa compartecipazione tra Stato e Regioni, si è cominciato a sostenere che non tutte le materie elencate dall'art. 117 Cost. erano «materie in senso stretto», che c'erano «materie-fini», «materie-valori», «materie trasversali», sicché spesso si assisteva ad «un incrocio inestricabile di competenze», con la correlata necessità di una intesa sul piano amministrativo, ovvero ad un «incrocio di materie», con la conseguenza che si doveva ricercare la «materia prevalente» e che, ove detta prevalenza non fosse possibile individuare, si dovesse anche qui ricorrere all'intesa¹⁷⁰.

La disposizione costituzionale non avrebbe un contenuto oggettivo, bensì finalistico. Tale considerazione sarebbe supportata dal fatto che “l'evoluzione

¹⁶⁷ La sent. n.282/2002 (red. Onida) ha ad oggetto la legge della Regione Marche n.13 Novembre 2001, n.26, recante “Sospensione della terapia elettroconvulsivante, della lobotomia prefrontale e trans orbitale e altri simili interventi di psicoturgia”. Si vedano le osservazioni di A. D'ATENA, *La Consulta parla...e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. Cost.*, 2002, pp. 207 ss., che evidenzia, tra l'altro, la similitudine tra il nuovo riparto di competenze e la *Konkurriende Gesetzgebung* della tradizione federale mittleuropea, similitudine accentuata dall'esistenza di materie- non materie, quale, appunto, l'ambiente, vd. D'ATENA, *op. cit.*, pp. 203-204.

La sent. n. 407/2002 (red. Capotosti) ha invece ad oggetto la legge della Regione Lombardia del 23 Novembre 2001, n. 19 (Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti). Si vedano le osservazioni di F. S. MARINI, *La Corte Costituzionale nel labirinto delle materie “trasversali”*: dalla sent. n.282 alla n.407 del 2002, in *Giur. Cost.*, 2002, pp. 2951 ss., M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V e S. MANGIAMELI, Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, entrambi in Le Regioni*, 2003, pp. 318 ss.

¹⁶⁸ Vd., ex pluribus, sentt. 407/2002, 536/2002, 222/2003, 307/2003, 259/2004. Vd. altresì P. MADDALENA, *op. cit.*, p. 309.

¹⁶⁹ Corte Cost., sentenza n. 62 del 2005.

¹⁷⁰ Corte Cost., sentenza nn. 370 del 2003, n. 50 e n. 201 del 2005, n. 133 e n. 213, del 2006, n. 81 del 2007

legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una materia in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell’ambiente”, giacché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze.

A cominciare dalla sentenza n. 407 del 2002, seguita dalle sentenze n. 307 del 2003, n. 108, n. 135 e n. 232 del 2005, n. 103, n. 182, n. 246 e n. 398 del 2006, riprendendo talune affermazioni già presenti in precedenti sentenze, si è costantemente affermato che *«l'intento del legislatore è stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato»*¹⁷¹. Ed ancora più esplicite al riguardo sono state talune successive sentenze, secondo le quali il compito dello Stato di dettare standard uniformi validi in tutte le Regioni *«non esclude affatto la possibilità che le leggi regionali... possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale»*¹⁷².

In sostanza, la competenza esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, comma secondo, lett. s), della Costituzione, in materia di ambiente, ecosistema e beni culturali, non è stata considerata una competenza piena ed esclusiva, ma è stata limitata alla potestà di *«fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale»*, con la conseguenza che, riguardo alla tutela dell'ambiente, sussistessero anche competenze regionali.

Tali orientamenti giurisprudenziali sono stati soggetti, naturalmente, a forti critiche da parte della dottrina.

Tali critiche si fondavano sulla contraddizione di fondo esistente tra la dicitura dell’art. 117 cost. che parla di “materie di competenza esclusiva dello Stato” e l’interpretazione che veniva data di tale articolo, secondo cui l’ambiente

¹⁷¹ Corte Costituzionale, sentenza n. 407 del 2002

¹⁷² Corte Cost., sentenze n. 232 del 2005, n. 182 e n. 246 del 2006

non fosse da considerare una “materia in senso stretto” e la competenza esclusiva statale in realtà si trasformasse in un intreccio di competenze.

Sulla base di tali considerazioni si è andati verso la terza fase dell’orientamento della giurisprudenza della Corte Costituzionale.

3. La terza fase della giurisprudenza della Corte Costituzionale

L’impostazione adottata nel 2001 non ha potuto reggere a lungo alle sue insanabili contraddizioni.

Verso la fine del 2007, e cioè a circa cinque anni di distanza dalla riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, la stessa giurisprudenza costituzionale si è resa conto che era arrivato il momento di rivedere le proprie posizioni ed ha cominciato a riesaminare il rapporto tra l’art. 117 Cost. ed il successivo art. 118 Cost.

Sparisce, così, l’elemento immateriale, la connotazione teleologica, intesa come valore o compito, e trova posto una connotazione oggettivistica del “bene ambiente”. La tutela dell’ambiente e la sua valorizzazione, connaturate al medesimo tempo da una dimensione oggettiva ed una dimensione finalistica, sono così qualificate come “materie in senso stretto”, e come tali ben si conciliano con il dettato dell’art.117 Cost.

Vale la pena riportare per esteso quanto si legge, al paragrafo quattro, della parte in diritto, della sentenza n. 378 del 2007:

« Occorre poi premettere, per la soluzione del problema del riparto di competenze tra Stato, Regioni e Province autonome in materia di ambiente, che sovente l’ambiente è stato considerato come bene immateriale.

Senonché, quando si guarda all’ambiente come ad una “materia” del riparto della competenza tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti. In questo senso, del resto, si è già pronunciata questa Corte con l’ordinanza n. 144 del 2007, per distinguere il reato edilizio da quello ambientale.

Oggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. Occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto.

La potestà di disciplinare la tutela dell'ambiente nella sua interezza è stata affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, il quale, come è noto, parla di "ambiente" in termini generali ed onnicomprensivi. E non è da trascurare che la norma costituzionale pone accanto alla parola "ambiente" le parole "ecosistema" e "beni culturali".

Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto.

Ed è da notare, a questo proposito, che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987) e deve garantire, come prescrive il diritto comunitario, un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore.

Si deve sottolineare tuttavia che accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati.

Si parla in proposito dell'ambiente come "materia trasversale", nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questo caso, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi.

Ciò comporta che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato»¹⁷³.

Da tale sentenza, quindi, emergono tre elementi essenziali del nuovo filone giurisprudenziale della Corte Costituzionale: ci si riferisce, innanzitutto, alla visione dell'ambiente non più un concetto evanescente, un fine, un valore, ma come un bene materiale oggetto di tutela esclusiva da parte dello Stato; in secondo luogo, in materia ambientale, si deve distinguere tra tutela o conservazione, affidata alla competenza statale, ed utilizzazione o fruizione dell'ambiente affidata alle competenze regionali; infine, la disciplina della tutela dell'ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, sicché queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale posto dallo Stato.

Il «collegamento funzionale» tra competenze statali e regionali viene risolto chiarendo che la disciplina posta dallo Stato in base alla sua competenza piena ed esclusiva in materia di tutela ambientale risulta essere un limite per l'esercizio delle competenze regionali che hanno ad oggetto la fruizione dell'ambiente, e del territorio in particolare.

Naturalmente da ciò ne può derivare che sulla stessa “cosa materiale”, ed in relazione alle sue diverse utilità, si costituiscono, per effetto della disciplina giuridica apprestata dallo Stato o dalle Regioni, più beni giuridici.

Sul punto si cita un precedente della Corte Costituzionale¹⁷⁴ riguardo i boschi e le foreste: *«caratteristica propria dei boschi e delle foreste è quella di esprimere una multifunzionalità ambientale, oltre ad una funzione economico-produttiva. Si può dunque affermare che sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale,*

¹⁷³ Corte Cost., sentenza n. 378 del 2007

¹⁷⁴ sentenza n. 105 del 2008 Corte Costituzionale

in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso... Ne consegue che la competenza regionale in materia di boschi e foreste, la quale si riferisce certamente, come peraltro sembra riconoscere la stessa Regione Veneto, alla sola funzione economico-produttiva, incontra i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell'ambiente, e che, pertanto, tale funzione può essere esercitata soltanto nel rispetto della sostenibilità degli ecosistemi forestali.

I distinti concetti di multifunzionalità ambientale del bosco e di funzione economico-produttiva sottoposta ai limiti della ecosostenibilità forestale sono del resto ribaditi a livello internazionale, comunitario e nazionale».

Probabilmente la sentenza che più di ogni altra chiarisce il nuovo corso interpretativo della Corte Costituzionale è la n. 225/2009, di cui si riporta un breve passaggio volto a chiarire sia il nuovo senso di “tutela dell’ambiente” e sia il riparto di competenze tra Stato e Regioni: «*A proposito della materia “tutela dell'ambiente”, è da osservare che essa ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l'ambiente¹⁷⁵, e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso¹⁷⁶.*

L'individuazione nei termini appena descritti della materia tutela dell'ambiente pone in evidenza un dato di rilevante importanza: sullo stesso bene (l'ambiente)¹⁷⁷ “concorrono” diverse competenze¹⁷⁸, le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline¹⁷⁹.

Questo fenomeno evidenzia che, secondo il disegno del legislatore costituzionale, da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela»¹⁸⁰ e dall'altra compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale¹⁸¹, di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o

¹⁷⁵ Corte Cost., sentenze n. 367 del 2007, n. 378 del 2007 e n. 12 del 2009

¹⁷⁶ Corte Cost., sentenza n. 104 del 2008; n. 10, n. 30 e n. 220 del 2009

¹⁷⁷ Corte Cost., sentenza n. 367 e n. 378 del 2007

¹⁷⁸ Corte Cost., sentenza n. 105 del 2008

¹⁷⁹ Corte Cost., sentenze n. 367 e n. 378 del 2007, n. 104 e n. 105 del 2008, n. 12 e n. 61 del 2009

¹⁸⁰ Corte Cost., sentenza n.61 del 2009

¹⁸¹ Corte Cost., sentenza nn. 62 e 214 del 2008

alterazioni dell'ambiente stesso.

In questo senso può dirsi che la competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce “limite” all'esercizio delle competenze regionali¹⁸².

A questo proposito, è peraltro necessario precisare che, se è vero che le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, non debbono violare i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato, è altrettanto vero, che, una volta che questi ultimi siano stati fissati dallo Stato medesimo, le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati¹⁸³, così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente¹⁸⁴».

Ne risulta che la Corte mentre prima attribuiva alla “tutela dell'ambiente” un'essenza immateriale e teleologica, ora ne conferisce una connotazione prettamente oggettiva e ne rimarca il carattere di assolutezza. In tale citata sentenza non rivestono, certamente, un ruolo di secondo ordine i richiami alle sentenze nn. 151/1986 e 641/1987: infatti il richiamo all'orientamento giurisprudenziale degli anni 80' che concepiva l'ambiente assoluto, incomprimibile e di primaria importanza è, probabilmente, un'ennesima censura agli orientamenti caratterizzanti la seconda fase dell'evoluzione giurisprudenziale della Corte Costituzionale.

Alla luce di tali considerazioni si può ritenere che tale visione risulta più vicina al contenuto letterale dell'art. 117 Cost., perché viene abbandonata dalla Corte l'idea di tutela dell'ambiente come intreccio di competenze e sostituita da una concezione dell'ambiente come bene su cui “concorrono diverse competenze”¹⁸⁵.

¹⁸² Corte Cost., sentenze n. 180 e n. 437 del 2008 nonché n. 164 del 2009

¹⁸³ Corte Cost., sentenze n. 104 del 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009

¹⁸⁴ Corte Cost., sentenza n. 225 del 2009

¹⁸⁵ L'iter logico seguito dalla Corte è ben esemplificato dal contenuto della sent.n.225/09 (red. Maddalena), che ha inaugurato una serie di pronunce che scaturite da varie impugnative regionali proposte avverso il c.d. “Codice dell'Ambiente” (d.lgs.n.152/06), di cui viene di seguito riportato un passo, tratto dal punto n.4 del considerato in diritto: “Il primo problema che si pone è, ovviamente, quello della individuazione della materia di cui si tratta ed a tal fine occorre guardare all'oggetto della disciplina (statale o regionale), nonché alla sua ratio, confrontandola con l'elenco contenuto

La nuova visione garantisce l'appartenenza della competenza in materia di "tutela dell'ambiente" alla potestà legislativa esclusiva dello Stato; ciò non esclude, tuttavia, che sullo stesso bene concorrano più competenze dello Stato o delle Regioni, tra cui quella della tutela ambientale, perseguendo ognuna, autonomamente, le finalità che le sono proprie.

4. Divieto di reformatio in pejus

Sulla scorta del nuovo orientamento giurisprudenziale deciso a riaffermare la netta separazione tra competenza esclusiva statale, che assicura una tutela adeguata e non riducibile dell'ambiente, e competenze delle Regioni, le quali possono disciplinare nel modo migliore gli oggetti delle loro competenze, la Corte Costituzionale ha elaborato il principio del divieto di *reformatio in peius* della normativa regionale rispetto a quella statale, nonché il conseguente corollario costituito dalla possibilità che le regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, provvedano ad innalzare i livelli di tutela ambientale forniti dallo Stato, procedendo ad una *reformatio in melius* della normativa statale.

nell'art. 117 Cost. (sentenze n. 411, n. 449 e n. 450 del 2006; n. 30, n. 285 e n. 319 del 2005). A proposito della materia "tutela dell'ambiente", è da osservare che essa ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l'ambiente (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007; n. 12 del 2009), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (vedi sentenze n. 104 del 2008; n. 10, n. 30 e n. 220 del 2009). L'individuazione nei termini appena descritti della materia tutela dell'ambiente pone in evidenza un dato di rilevante importanza: sullo stesso bene (l'ambiente) (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007) "concorrono" diverse competenze (sentenza n. 105 del 2008), le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline (vedi sentenze n. 367 e n. 378 del 2007, n. 104 e n. 105 del 2008, n. 12 e n. 61 del 2009). Questo fenomeno evidenzia che, secondo il disegno del legislatore costituzionale, da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela» (sentenza n. 61 del 2009) e dall'altra compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale (sentenze n. 62 e n. 214 del 2008), di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso. In questo senso può dirsi che la competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce "limite" all'esercizio delle competenze regionali (sentenze n. 180 e n. 437 del 2008 nonché n. 164 del 2009). A questo proposito, è peraltro necessario precisare che, se è vero che le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, non debbono violare i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato, è altrettanto vero, che, una volta che questi ultimi siano stati fissati dallo Stato medesimo, le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati (sentenze n. 104 del 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009), così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente".

Si è andato consolidando l'orientamento per cui le Regioni, nell'esercizio di proprie competenze che muovono da interessi in qualche modo connessi all'ambiente (per esempio l'energia), possano procedere all'innalzamento degli *standards* di tutela ambientale fissati con legge dello Stato. L'ambiente è infatti concepibile come un bene materiale complesso, la cui tutela è affidata in via esclusiva allo Stato, che può essere tuttavia scomposto in beni materiali di differente natura, oggetto, a seconda dei casi, di competenze legislative regionali.

In altre parole, l'innalzamento della tutela ambientale da parte del legislatore regionale non è possibile se non è concretamente dovuto all'esercizio di una competenza direttamente attribuita allo stesso, e solo indirettamente connessa con l'ambiente¹⁸⁶.

Per mera chiarezza occorre ricordare, però, un recente precedente della Corte Costituzionale¹⁸⁷ che, in modo del tutto isolato, si è posto in contrasto con il principio di netta separazione tra la competenza della tutela ambientale e le altre competenze regionali che in qualche modo incidono sull'ambiente: «*la competenza statale nella materia ambientale si intreccia con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali*».

¹⁸⁶ Ad avviso di G. CORDINI, op. cit., pagg. 625 s., «Il giudice costituzionale, dunque, da un lato ha dispiegato il ragionamento giuridico fino ai limiti del processo interpretativo, con il fine di porre rimedio all'insufficienza del legislatore costituzionale e di fornire una base giuridica alla tutela dell'ambiente anche in assenza del riconoscimento esplicito del diritto all'ambiente come fondamentale diritto umano, ben meritevole di diretto riconoscimento costituzionale. Nello stesso momento la Corte si è preoccupata di non compromettere la ricostruzione unitaria della protezione ambientale, pur consapevole che si tratta di intervenire nell'intreccio assai fitto di materie e a tutela di una pluralità di beni. (...) La Corte, dopo aver esitato a riconoscere la configurabilità di una materia riconducibile in senso tecnico ed in via esclusiva alla tutela dell'ambiente e avere introdotto l'elemento immateriale, che è stato foriero di confusione, ha riconosciuto che l'ambiente è un valore costituzionalmente primario e assoluto. Nelle ultime sentenze la Corte ha tratto le necessarie conseguenze da un tale riconoscimento, chiarendo che l'ambiente si compone anche di concreti beni materiali soggetti a varie utilizzazioni ed oggetto d'interessi. Le competenze dello stato e quelle delle Regioni restano distinte, spettando allo Stato il compito di fissare principi, orientamenti e standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionali».

¹⁸⁷ Corte Cost., sentenza n. 62/2008

Senonché si è trattato di una decisione isolata, ed il nuovo filone giurisprudenziale, con numerose sentenze, ha proseguito il suo cammino nel presupposto della distinzione, e non «dell'intreccio», tra competenze statali e regionali.

Si può dunque ritenere che più che di «incrocio di materie», occorre rilevare che, per il perseguimento di certi fini costituenti la *ratio legis*, lo Stato può prevedere che con le sue materie e competenze «concorrano» anche talune materie e competenze regionali, purché esso stesso subordini tale previsione ad un'intesa con le Regioni interessate, da esperirsi in sede amministrativa.

In altri termini, può affermarsi che, come diverse competenze possono «concorrere» sullo stesso oggetto o materia, così, ai fini del perseguimento di una ben chiara *ratio legis*, possono «concorrere» più materie, e corrispondenti competenze, anche se appartenenti a soggetti diversi (Stato o Regioni).

5. Conclusioni

In conclusione, il grande merito che va attribuito alla Corte Costituzionale è di aver contribuito a delineare il concetto di ambiente e di tutela ambientale, cercando di delinearne i confini e, così, ottemperando al vuoto normativo che caratterizzava la nostra Costituzione. Inoltre, ulteriore merito, a seguito dell'intervento del legislatore con la riforma del Titolo V della Costituzione, è di aver precisato alcuni concetti chiave rilevanti sia sul piano generale che, su quello più specifico, della tutela ambientale.

In particolare, sotto il primo aspetto la Corte Costituzionale ha spazzato via tutte quelle interpretazioni volte a discutere di «materie-valore», «materie-fine», «materie trasversali», «materie non in senso stretto», o semplicemente «compiti». Al contempo ha chiarito, altresì, che non esistono intrecci di competenze o incroci di materie ma, tutte le materie elencate nell'art. 117 cost. hanno pari valore oggettivo e contengono tutte un bene oggetto di tutela.

Tali beni possono essere portatori dei più disparati interessi: beni materiali, compiti, attività, organi, status e, persino, un fine da perseguire.

In sintesi, l'ambiente è un bene materiale, la tutela ambientale ha un valore oggettivo e finalistico e, come disposto dall'art. 117 Cost., lo Stato ha competenze esclusiva in tale ambito.

Qualora venissero in gioco anche competenze regionali, lo Stato ha il compito di cercare un'intesa con le Regioni: lo Stato deve prevedere una tutela dell'ambiente adeguata e non riducibile, mentre le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze (salute, governo del territorio, ecc.), possono adeguarsi a livelli di tutela ambientale anche più elevati e rigorosi, al fine, però, di meglio esercitare le proprie competenze e non per apprestare una maggiore tutela ambientale, già adeguatamente predisposta dallo Stato.

Capitolo IV

VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE E VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

Sommario: 1. La Valutazione di Impatto Ambientale e la Valutazione Ambientale Strategica - 2. La Vas nella Direttiva Comunitaria - 3. L'attuazione legislativa della Direttiva Comunitaria - 4. Il Procedimento di Formazione della Vas - 5. La valutazione di impatto ambientale - 6. Rapporto tra il procedimento di Via e di Vas - 7. La Procedura di Via - 8. Lo Studio di Impatto Ambientale - 9. Natura del Provvedimento di Conclusione della Via - 10. Orientamento giurisprudenziale in merito alla natura del Provvedimento di V.I.A. - 11. Pubblicazione del Provvedimento - 12. Valutazioni Ambientali Interregionali e Transfrontaliere

1. La Valutazione di Impatto Ambientale e la Valutazione Ambientale Strategica

La parte seconda del d.lgs. n. 152/2006 ha ad oggetto principalmente le procedure di valutazione ambientale strategica (V.A.S.) e di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) nell'ottica di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente, oltre che di tutelare la salute umana¹⁸⁸.

¹⁸⁸ La parte seconda del decreto, riguardante le procedure di V.A.S. e V.I.A. è entrata in vigore solo in data 31 luglio 2006, rendendo inapplicabili le disposizioni precedentemente vigenti di cui all'art. 6 della legge n. 349/1986 e al d.P.R. 12 aprile 2006. Tra i primi commenti in materia si valutino: MAZZOLENI MADDALENA, *L'attuazione della direttiva sulla valutazione ambientale strategica: un'occasione persa?*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 7/2006; MASERA SIMONE RODOLFO, *VIA e VAS nel nuovo codice ambientale*, in *Urbanistica e appalti*, n. 10/2006; GALOTTO GIANNICOLA, *Le valutazioni ambientali ex ante: VAS, VIA e IPPC*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 9/2007; MILONE ALBERTA, *Le norme in materia di Via nel nuovo decreto correttivo; prima lettura*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 10/2007. Con il d.lgs. n. 4/2008, che ha introdotto i principi fondamentali in materia ambientale nel nuovo codice dell'ambiente, viene, tra l'altro, modificata la normativa riguardante la Valutazione ambientale strategica e la Valutazione d'impatto ambientale: sul punto, si veda MAZZOLENI MADDALENA, *La riforma della Parte seconda - VAS e VIA - del d.lgs. n. 152/2006*:

L'art. 6 del citato decreto ¹⁸⁹ individua l'oggetto della disciplina, distinguendo l'ambito di applicazione della V.A.S. da quello della V.I.A.: la

novità e prospettive, in Ambiente e sviluppo, n. 4/2008; SCIALÒ ALFREDO, *L'integrazione dell'AIA nel procedimento di VIA nel secondo decreto correttivo del TUA, in Ambiente e sviluppo*, n. 6/2008. La recente riforma, operata con il d.lgs. n. 128/2010, ha infine introdotto, nella Parte Secondo, Titolo I, del decreto stesso, la normativa riguardante l'Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.), precedentemente contenuta nel d.lgs. 59/2005. Sulle modifiche del 2010, si veda: CARUSO GIUSEPPE, SANTIAPICHI XAVIER, *Il codice ambientale si adegua agli insegnamenti dell'esperienza amministrativa e giurisprudenziale*, contenuto nel Dossier Guida al Diritto, anno XVII, n. 7, settembre 2011, Il sole 24 ore, p. 6 ss.

¹⁸⁹ 1. La valutazione ambientale strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale.

2. Fatto salvo quanto disposto al comma 3, viene effettuata una valutazione per tutti i piani e i programmi:

a) che sono elaborati 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, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV del presente decreto;

b) per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni.

3. Per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento.

3-bis. L'autorità competente valuta, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12, se i piani e i programmi, diversi da quelli di cui al comma 2, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, producano impatti significativi sull'ambiente.

3-ter. Per progetti di opere e interventi da realizzarsi nell'ambito del Piano regolatore portuale, già sottoposti ad una valutazione ambientale strategica, e che rientrano tra le categorie per le quali è prevista la Valutazione di impatto ambientale, costituiscono dati acquisiti tutti gli elementi valutati in sede di VAS o comunque desumibili dal Piano regolatore portuale. Qualora il Piano regolatore Portuale ovvero le rispettive varianti abbiano contenuti tali da essere sottoposti a valutazione di impatto ambientale nella loro interezza secondo le norme comunitarie, tale valutazione è effettuata secondo le modalità e le competenze previste dalla Parte Seconda del presente decreto ed è integrata dalla valutazione ambientale strategica per gli eventuali contenuti di pianificazione del Piano e si conclude con un unico provvedimento.

4. Sono comunque esclusi dal campo di applicazione del presente decreto:

a) i piani e i programmi destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale caratterizzati da somma urgenza o ricadenti nella disciplina di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni;

b) i piani e i programmi finanziari o di bilancio;

c) i piani di protezione civile in caso di pericolo per l'incolumità pubblica.

c-bis) i piani di gestione forestale o strumenti equivalenti, riferiti ad un ambito aziendale o sovraaziendale di livello locale, redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile e approvati dalle regioni o dagli organismi dalle stesse individuati (6) .

5. La valutazione d'impatto ambientale, riguarda i progetti che possono avere impatti significativi e negativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale.

6. Fatto salvo quanto disposto al comma 7, viene effettuata altresì una valutazione per:

-
- a) i progetti di cui agli allegati II e III al presente decreto;
 - b) i progetti di cui all'allegato IV al presente decreto, relativi ad opere o interventi di nuova realizzazione, che ricadono, anche parzialmente, all'interno di aree naturali protette come definite dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394.

7. La valutazione è inoltre necessaria, qualora, in base alle disposizioni di cui al successivo articolo 20, si ritenga che possano produrre impatti significativi e negativi sull'ambiente, per:

- a) i progetti elencati nell'allegato II che servono esclusivamente o essenzialmente per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti e non sono utilizzati per più di due anni;
- b) le modifiche o estensioni dei progetti elencati nell'allegato II che possono avere impatti significativi e negativi sull'ambiente;
- c) i progetti elencati nell'allegato IV; per tali progetti, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per i profili connessi ai progetti di infrastrutture di rilevanza strategica, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, sono definiti i criteri e le soglie da applicare per l'assoggettamento dei progetti di cui all'allegato IV alla procedura di cui all'articolo 20 sulla base dei criteri stabiliti nell'allegato V. Tali disposizioni individuano, altresì, le modalità con cui le regioni e le province autonome, tenuto conto dei criteri di cui all'allegato V e nel rispetto di quanto stabilito nello stesso decreto ministeriale, adeguano i criteri e le soglie alle specifiche situazioni ambientali e territoriali. Fino alla data di entrata in vigore del suddetto decreto, la procedura di cui all'articolo 20 è effettuata caso per caso, sulla base dei criteri stabiliti nell'allegato V;

8. Per i progetti di cui agli allegati III e IV, ricadenti all'interno di aree naturali protette, le soglie dimensionali, ove previste, sono ridotte del cinquanta per cento. Le medesime riduzioni si applicano anche per le soglie dimensionali dei progetti di cui all'allegato II, punti 4-bis) e 4-ter), relativi agli elettrodotti facenti parte della rete elettrica di trasmissione nazionale.

9. Fatto salvo quanto disposto nell'allegato IV, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di cui al comma 7, lettera c), le soglie di cui all'allegato IV, ove previste, sono integrate dalle disposizioni contenute nel medesimo decreto.

10. L'autorità competente in sede statale valuta caso per caso i progetti relativi ad opere ed interventi destinati esclusivamente a scopo di difesa nazionale non aventi i requisiti di cui al comma 4, lettera a). La esclusione di tali progetti dal campo di applicazione del decreto, se ciò possa pregiudicare gli scopi della difesa nazionale, è determinata con decreto interministeriale del Ministro della difesa e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

11. Sono esclusi in tutto in parte dal campo di applicazione del presente decreto, quando non sia possibile in alcun modo svolgere la valutazione di impatto ambientale, singoli interventi disposti in via d'urgenza, ai sensi dell'articolo 5, commi 2 e 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, al solo scopo di salvaguardare l'incolumità delle persone e di mettere in sicurezza gli immobili da un pericolo imminente o a seguito di calamità. In tale caso l'autorità competente, sulla base della documentazione immediatamente trasmessa dalle autorità che dispongono tali interventi:

- a) esamina se sia opportuna un'altra forma di valutazione;
- b) mette a disposizione del pubblico coinvolto le informazioni raccolte con le altre forme di valutazione di cui alla lettera a), le informazioni relative alla decisione di esenzione e le ragioni per cui è stata concessa;
- c) informa la Commissione europea, tramite il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nel caso di interventi di competenza regionale, prima di consentire il rilascio dell'autorizzazione, delle motivazioni dell'esclusione accludendo le informazioni messe a disposizione del pubblico.

12. Per le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli conseguenti a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere.

13. L'autorizzazione integrata ambientale è necessaria per:

- a) le installazioni che svolgono attività di cui all'Allegato VIII alla Parte Seconda;

prima riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi

b) le modifiche sostanziali degli impianti di cui alla lettera a) del presente comma (13);

14. Per le attività di smaltimento o di recupero di rifiuti svolte nelle installazioni di cui all'articolo 6, comma 13, anche qualora costituiscano solo una parte delle attività svolte nell'installazione, l'autorizzazione integrata ambientale, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 29-quater, comma 11, costituisce anche autorizzazione alla realizzazione o alla modifica, come disciplinato dall'articolo 208 (14).

15. Per le installazioni di cui alla lettera a) del comma 13, nonché per le loro modifiche sostanziali, l'autorizzazione integrata ambientale è rilasciata nel rispetto della disciplina di cui al presente decreto e dei termini di cui all'articolo 29-quater, comma 10 (15).

16. L'autorità competente, nel determinare le condizioni per l'autorizzazione integrata ambientale, fermo restando il rispetto delle norme di qualità ambientale, tiene conto dei seguenti principi generali:

a) devono essere prese le opportune misure di prevenzione dell'inquinamento, applicando in particolare le migliori tecniche disponibili;

b) non si devono verificare fenomeni di inquinamento significativi;

c) è prevenuta la produzione dei rifiuti, a norma della parte quarta del presente decreto; i rifiuti la cui produzione non è prevenibile sono in ordine di priorità e conformemente alla parte quarta del presente decreto, riutilizzati, riciclati, recuperati o, ove ciò sia tecnicamente ed economicamente impossibile, sono smaltiti evitando e riducendo ogni loro impatto sull'ambiente;

d) l'energia deve essere utilizzata in modo efficace ed efficiente;

e) devono essere prese le misure necessarie per prevenire gli incidenti e limitarne le conseguenze;

f) deve essere evitato qualsiasi rischio di inquinamento al momento della cessazione definitiva delle attività e il sito stesso deve essere ripristinato conformemente a quanto previsto all'articolo 29-sexies, comma 9-quinquies.

17. Ai fini di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, all'interno del perimetro delle aree marine e costiere a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale, in virtù di leggi nazionali, regionali o in attuazione di atti e convenzioni dell'Unione europea e internazionali sono vietate le attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare, di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge 9 gennaio 1991, n. 9. Il divieto è altresì stabilito nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette, fatti salvi i procedimenti concessori di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge n. 9 del 1991 in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 29 giugno 2010 n. 128 ed i procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi, nonché l'efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati alla medesima data, anche ai fini della esecuzione delle attività di ricerca, sviluppo e coltivazione da autorizzare nell'ambito dei titoli stessi, delle eventuali relative proroghe e dei procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi. Le predette attività sono autorizzate previa sottoposizione alla procedura di valutazione di impatto ambientale di cui agli articoli 21 e seguenti del presente decreto, sentito il parere degli enti locali posti in un raggio di dodici miglia dalle aree marine e costiere interessate dalle attività di cui al primo periodo, fatte salve le attività di cui all'articolo 1, comma 82-sexies, della legge 23 agosto 2004, n. 239, autorizzate, nel rispetto dei vincoli ambientali da esso stabiliti, dagli uffici territoriali di vigilanza dell'Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e le georisorse, che trasmettono copia delle relative autorizzazioni al Ministero dello sviluppo economico e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Dall'entrata in vigore delle disposizioni di cui al presente comma è abrogato il comma 81 dell'articolo 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, i titolari delle concessioni di coltivazione in mare sono tenuti a corrispondere annualmente l'aliquota di prodotto di cui all'articolo 19, comma 1 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625, elevata dal 7% al 10% per il gas e dal 4% al 7% per l'olio. Il titolare unico o contitolare di ciascuna concessione è tenuto a versare le somme corrispondenti al valore dell'incremento dell'aliquota ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere interamente riassegnate, in parti uguali, ad appositi capitoli istituiti nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico, per assicurare il pieno svolgimento rispettivamente delle azioni di monitoraggio e contrasto dell'inquinamento marino e delle attività di vigilanza e controllo della sicurezza anche ambientale degli impianti di ricerca e coltivazione in mare.

sull'ambiente e sul patrimonio culturale: la seconda riguarda i progetti che possono avere impatti significativi e negativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale¹⁹⁰.

Ne consegue che sono esclusi dal campo di applicazione della valutazione ambientale strategica i piani e i programmi destinati alla difesa nazionale, quelli finanziari o di bilancio, nonché i piani della protezione civile in caso di pericolo per l'incolumità pubblica.

Possono, invece, essere esclusi dal campo di applicazione della valutazione di impatto ambientale i progetti destinati a scopo di difesa nazionale e interventi disposti d'urgenza allo scopo di salvaguardare l'incolumità delle persone.

La V.A.S., quindi, si pone in una fase cronologicamente anteriore rispetto alla V.I.A.: infatti con la prima vengono esaminati in anticipo gli effetti potenzialmente lesivi di opere e progetti, in esecuzione di programmi, che potrebbero incidere sull'ambiente; con la seconda, invece, si valuta l'effetto che un determinato e specifico progetto può concretamente apportare all'ambiente.

L'art. 7¹⁹¹ distingue tra V.A.S. e V.I.A. statali e regionali, a seconda che i piani e i programmi – per la V.A.S. – o i progetti – per la V.I.A. – debbano essere approvati da organi statali o da organi degli enti locali.

¹⁹⁰ Il testo originario prevedeva che la V.I.A. riguardasse i progetti con impatti significativi sull'ambiente; il requisito ulteriore richiesto (l'impatto deve essere non solo significativo, ma anche negativo) è stato introdotto ad opera del d.lgs. 128/2010.

Sul punto si veda: CARUSO GIUSEPPE, SANTIAPICHI XAVIER, *Parere Vas a effetto conformativo obbligatorio*, contenuto nel *Dossier Guida al diritto*, anno XVII, n. 7, settembre 2010, Il sole 24 ore, p. 17 ss..

¹⁹¹ 1. Sono sottoposti a VAS in sede statale i piani e programmi di cui all'articolo 6, commi da 1 a 4, la cui approvazione compete ad organi dello Stato.

2. Sono sottoposti a VAS secondo le disposizioni delle leggi regionali, i piani e programmi di cui all'articolo 6, commi da 1 a 4, la cui approvazione compete alle regioni e province autonome o agli enti locali.

3. Sono sottoposti a VIA in sede statale i progetti di cui all'allegato II al presente decreto.

4. Sono sottoposti a VIA secondo le disposizioni delle leggi regionali, i progetti di cui agli allegati III e IV al presente decreto.

4-bis. Sono sottoposti ad AIA in sede statale i progetti relativi alle attività di cui all'allegato XII al presente decreto e loro modifiche sostanziali (2).

4-ter. Sono sottoposti ad AIA secondo le disposizioni delle leggi regionali e provinciali i progetti di cui all'allegato VIII che non risultano ricompresi anche nell'allegato XII al presente decreto e loro modifiche sostanziali (3).

5. In sede statale, l'autorità competente è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il provvedimento di VIA e il parere motivato in sede di VAS sono espressi dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro per i beni e le attività

In ambito statale, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è l'autorità competente. In tal caso, il provvedimento di V.I.A. e il parere motivato in sede di V.A.S. sono espressi di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali.

In ambito regionale, invece, l'autorità competente è la pubblica amministrazione con compiti di tutela ambientale, individuata secondo le normative regionali o delle province autonome di Trento e Bolzano.

2. La Vas nella Direttiva Comunitaria

Prima della pubblicazione del Codice dell'Ambiente era già stato toccato, nel nostro ordinamento, il tema della VAS, sia perché si era aperto il dibattito sulla sua applicazione prima e dopo la scadenza del termine per l'attuazione della direttiva comunitaria¹⁹², sia perché alcune legislazioni regionali ne avevano introdotto l'applicazione¹⁹³.

culturali, che collabora alla relativa attività istruttoria. Il provvedimento di AIA è rilasciato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (4).

6. In sede regionale, l'autorità competente è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle province autonome.

7. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi e regolamenti le competenze proprie e quelle degli altri enti locali. Disciplinano inoltre:

a) i criteri per la individuazione degli enti locali territoriali interessati;

b) i criteri specifici per l'individuazione dei soggetti competenti in materia ambientale;

c) fermo il rispetto della legislazione comunitaria eventuali ulteriori modalità, rispetto a quelle indicate nel presente decreto, purché con questo compatibili, per l'individuazione dei piani e programmi o progetti o installazioni da sottoporre a VAS, VIA ed AIA e per lo svolgimento della relativa consultazione;

d) le modalità di partecipazione delle regioni e province autonome confinanti al processo di VAS, in coerenza con quanto stabilito dalle disposizioni nazionali in materia.

e) le regole procedurali per il rilascio dei provvedimenti di VIA ed AIA e dei pareri motivati in sede di VAS di propria competenza, fermo restando il rispetto dei limiti generali di cui al presente decreto ed all'articolo 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

8. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano informano, ogni dodici mesi, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare circa i provvedimenti adottati e i procedimenti di valutazione in corso.

9. Le Regioni e le Province Autonome esercitano la competenza ad esse assegnata dai commi 2, 4 e 7 nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal presente Titolo (7).

¹⁹² Sull'applicazione della VAS in carenza di recepimento della Direttiva: T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter4 gennaio 2006(c.c. 1 dicembre 2005), n. 82, che ha stabilito che la delibera CIPE 2 Agosto 2002, n. 57, in materia di infrastrutture strategiche, non può essere assoggettata alla disciplina di cui alla Direttiva 2001/42/CE, introduttiva della VAS che doveva essere recepita dagli Stati membri entro il 21 luglio 2004. Anche ammesso, perciò, che possa essere qualificata come direttiva *self-executing* (ma sembra escluderlo l'ottavo considerando, secondo cui "occorre pertanto intervenire a

L'applicazione della VAS, comunque, non era estranea alla nostra esperienza amministrativa nazionale poiché vi sono stati sottoposti, al Ministero dell'ambiente in collaborazione con l'Agenzia nazionale di protezione ambientale, i programmi dei fondi strutturali 2000-2006, per i quali la procedura VAS è obbligatoria¹⁹⁴.

La procedura di VAS è stata introdotta a seguito dell'emanazione della Direttiva 2001/42/CE, la quale esprimeva l'esigenza di costruire forme procedurali di riferimento per lo svolgimento delle funzioni amministrative

livello comunitario in modo da fissare un quadro minimo...che...lasci agli Stati membri il compito di definire i dettagli procedurali...”), la stessa non sarebbe stata comunque suscettibile di imporre l'effettuazione della VAS anteriormente alla scadenza del suddetto termine. Né la VAS poteva dirsi imposta nella fattispecie dal d.P.R. 14 marzo 2001, recante il piano generale dei trasporti, il quale lungi dal prescriberla a pena di invalidità per il caso di omissione, ricollega al suo compimento il riconoscimento di una semplice priorità per le opere che ne abbiano costituito oggetto; priorità che però per le infrastrutture di cui alla legge n. 443 del 2001 è autonomamente assicurata dall'apposita, speciale disciplina ad essa dedicata.

¹⁹³ Legge regionale Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 “Legge per il governo del territorio” pubblicata sul B.U.R.L. n. 11 del 16 marzo 2005, 1 s.o., prevede all'art. 4 che: “*Al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile ed assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente, la Regione e gli enti locali, nell'ambito dei procedimenti di elaborazione e approvazione dei piani e programmi di cui alla direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente degli effetti derivanti dall'attuazione dei predetti piani e programmi. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approva gli indirizzi generali per la valutazione ambientale dei piani, in considerazione della natura, della forma e del contenuto degli stessi. La Giunta regionale provvede agli ulteriori adempimenti di disciplina, in particolare definendo un sistema di indicatori di qualità che permettano la valutazione degli atti di governo del territorio in chiave di sostenibilità ambientale e assicurando in ogni caso le modalità di consultazione e monitoraggio, nonché l'utilizzazione del SIT.*

2. sono sottoposti alla valutazione di cui al comma 1 il piano territoriale regionale, i piani territoriali regionali d'area e i piani territoriali di coordinamento provinciali, il documento di piano di cui all'art. 8, nonché le varianti agli stessi. La valutazione ambientale di cui al presente articolo è effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura di approvazione.”

Legge regionale Trentino-Alto Adige 24 luglio 1998, n. 7: all'art. 5 viene fatto riferimento alla VAS, prevedendosi che i piani e programmi possono essere sottoposti alla procedura di VIA su proposta della Giunta provinciale.

Legge regionale Campania per il governo del territorio 22 dicembre 2004, n. 16, offre l'applicazione della direttiva comunitaria 42/2001/CE sulla VAS all'art 47 dove ha introdotto la valutazione ambientale strategica dei piani: il dettato normativo stabilisce i piani territoriali di settore ed i piani urbanistici siano accompagnati da “valutazione ambientale”, da effettuarsi durante la fase di redazione dei piani stessi, ai quali dovrà essere allegata una relazione che illustri in quale modo e in che misura si è tenuto conto della risultanze della valutazione ambientale strategica.

¹⁹⁴ Commissione europea-Direzione generale XI, Ambiente, sicurezza nucleare e protezione civile; *Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di sviluppo regionale e dei programmi dei fondi strutturali dell'Unione europea*, agosto 1998; Ministero dell'ambiente – Direzione generale VIA; Servizio per la Valutazione di Impatto ambientale, l'informazione ai cittadini e la relazione sullo stato dell'ambiente ed ANPA, Fondi strutturali 2000.2006, *Linee guida per la valutazione ambientale strategica*, 25 maggio 1999.

di tutela dell'ambiente, strutturate attorno a principi coerenti e criteri uniformi già propri del diritto comunitario dell'ambiente.

Tali principi, espressamente indicati nella Direttiva quale fondamento per la trasposizione dell'istituto della Valutazione Ambientale Strategica nella legislazione degli Stati membri, si riferiscono, in sintesi, all'elevato livello di tutela ambientale ed al miglioramento della qualità delle sue singole componenti, da salvaguardarsi in qualsiasi ipotesi di scelta pianificatoria o di indirizzo, attraverso lo svolgimento di un procedimento in cui l'ambiente costituisca un fattore a considerazione necessaria.

Obiettivo di tale istituto, secondo quanto specificato dallo stesso articolo 1 della citata Direttiva, è appunto quello di contribuire ad integrare la tutela dell'ambiente già in fase di elaborazione della scelta pianificatoria o di indirizzo, per perdurare durante tutto il suo iter di valutazione e fino all'adozione della decisione finale sull'oggetto proprio della pianificazione o programmazione.

Senonché con la riforma del 2008 i principi richiamati in ambito comunitario, i principi di sostenibilità dello sviluppo, di integrazione, di bilanciamento, di prevenzione e di precauzione, benché richiamati nella definizione della funzione e nella finalità della VAS, non permeavano le norme del procedimento ed i caratteri del processo di Valutazione Ambientale Strategica.

Infatti, il principio dell'integrazione avrebbe dovuto ispirare al legislatore nazionale una vera e propria regola di carattere procedurale, di modo che il fattore "ambiente" trovasse accoglimento in una procedura decisionale che lo utilizzasse quale elemento di scelta in grado di orientare la decisione finale, pur sempre temperandolo con gli altri interessi costituzionalmente protetti.

L'errata trasposizione dei principi e, soprattutto, la mancata armonizzazione della legislazione nazionale alla *ratio* della disposizione comunitaria¹⁹⁵,

¹⁹⁵ Non tanto per l'espressione del previgente comma 3 dell'art. 11, quanto a causa della sua scarsa operatività dovuta alla relazione con altre disposizione poco chiare ed efficaci a consentire la corretta funzionalità del meccanismo. Si veda – ad esempio – il caso della distribuzione delle competenze tra i soggetti preposti alla tutela del bene ambiente: ovvero la mancata adozione di regole di coordinamento tra le procedure decisionale e quelle propriamente ambientali; o, ancora, le incertezze sull'efficacia delle disposizioni specificatamente inerenti le modalità di considerazione delle valutazioni ambientali nei processi decisionali operate dai soggetti rappresentativi de diversi interessi ambientali.

ha generato un vulnus della VAS comunitaria. In particolare, l'aver consentito la nascita di un modello ibrido, ispirato spesso più sulle priorità del territorio, anziché garantire una tutela ordinata dei beni di pregio costituzionale (in particolar modo ambiente e salute), da considerare obiettivo principe di una procedura di valutazione ambientale, ha creato conseguenze imprevedibile e dannose.

Emergeva, pertanto, che la VAS, così come normativamente prevista, fosse più concepita come una procedura che accedeva al processo decisionale sul piano o programma, caratterizzata da una serie di decisioni esterne ad esso e mal coordinate. Sotto tale aspetto vi era la principale differenza con il modello europeo di VAS, ideato come un *unicum* procedurale¹⁹⁶, e non come un "corpo" estraneo, in cui le considerazioni ambientali si integrano all'interno degli *iter* propri dei procedimenti di pianificazione o programmazione, con l'obiettivo di attuare una prospettiva di complementarietà nella valutazione degli effetti stessi sull'ambiente interessato alla scelta.

3.L'attuazione legislativa della Direttiva Comunitaria

In un'ottica di semplificazione e nel tentativo di dare certezza applicativa all'attività normativa in materia ambientale, è intervenuto il d.lgs. n. 128/2010, con cui il legislatore ha apportato rilevanti modifiche agli aspetti essenziali della Valutazione Ambientale Strategica.

Le principali novità sono ripartite tra il Titolo I (Principi Generali) ed il Titolo II¹⁹⁷ e hanno seguito un comune filo conduttore: assicurare l'effettiva integrazione della Valutazione Ambientale Strategica e dei suoi risultati nelle scelte di pianificazione e di indirizzo.

¹⁹⁶ Mentre nelle Direttive europee si affermava la natura "endoprocedimentale" delle valutazioni ambientali di VAS e VI (art. 5 direttiva VAS; artt. 5 e 6 della Direttiva AIA), nella codificazione del Testo unico (v. revisione dell'art. 14-ter, comma 4-bis della l. n. 241/1990 e d.l. 13 maggio 2011, n. 70, art. 5), convertito in legge il 12 luglio 2011.

¹⁹⁷ In parte alcune importanti novità dipendono anche dalla modifica di fonti esterne al Testo Unico (v. revisione dell'art. 14-ter, comma 4-bis l. 241/1990 e d.l. 13 maggio 2011, n. 70, art. 5), convertito in legge il 12 luglio 2011.

La tecnica adottata ha privilegiato una serie di interventi puntuali sul Testo unico, per rimodellare la procedura in termini di maggiore trasparenza, definizione delle tempistiche e semplificazione procedimentale.

In particolare, *il modus operandi* è stato, anzitutto, focalizzato a circoscrivere l'ambito di applicabilità della VAS¹⁹⁸ ed a consacrare la maggiore efficacia agli esiti del procedimento di valutazione rispetto a quello di adozione o approvazione del piano o del programma, intervenendo sull'idoneità "vincolante" del provvedimento finale di VAS.

A tal fine l'art. 5, lett. m-bis), ha specificato la definizione di "verifica di assoggettabilità" di VAS, con l'obiettivo di integrarne i parametri con la rilevanza della sensibilità ambientale¹⁹⁹ di area per attestare se un determinato piano o programma, piuttosto che la sua sola modifica o interessamento territoriale circoscritto, possa determinare effetti significativi tali da suscitare l'esigenza di una vera e propria valutazione di compatibilità.

Ulteriore importante novità è l'introduzione del Parere Motivato: provvedimento ad effetto conformativo obbligatorio da rendersi dopo l'acquisizione e la valutazione di tutta la documentazione presentata nella fase tecnico – istruttorie.

Con riferimento al Rapporto Ambientale (art. 13), è stato disposto l'obbligo di integrazione documentale in relazione ai risultati delle consultazioni e l'imposizione di dare atto delle modalità di considerazione dei contributi resi nella fase di *scoping*.

Nel rapporto ambientale devono essere indicati gli impatti significativi che l'attuazione del piano o programma proposto potrebbe avere sull'ambiente e sul patrimonio culturale, indicando possibili e ragionevoli alternative al piano o programma che possano realizzare le medesime finalità.

¹⁹⁸ Si noti bene che con il c.d. "decreto sviluppo" (cfr. art. 5, lett. g) del d.l. 13.5.2011, n. 70, G.U. 13 maggio 2011, n. 110) il legislatore ha operato una restrizione dell'ambito applicativo della VAS, prevedendo l'esclusione della sua effettuazione in ordine agli strumenti attuativi di piani urbanistici già sottoposti a VAS.

¹⁹⁹ È evidente che il parametro della sensibilità ambientale dovesse costituire già prima uno degli elementi della valutazione ambientale, non solo di quella strategica. Peraltro, la sua affermazione per via legislativa costituisce un pregevole tentativo o approvazione di scelte di pianificazione ed indirizzo.

Ma la modifica più rilevante è quella relativa all'art. 11, comma 3 in cui il legislatore, per conferire operatività alla definizione della Valutazione Ambientale Strategica come “processo” e per correggere un modello di VAS esterno alle decisioni pianificatorie e di indirizzo, ha inteso integrare la norma sull'avvio della procedura di cui al primo comma (“*la Vas è avviata contestualmente al processo di formazione del piano o programma*”) con quella sull'effettuazione di cui al terzo comma.

Mentre il precedente testo legislativo prevedeva la valutazione in fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua approvazione o all'avvio della relativa procedura legislativa, oggi si chiarisce che le considerazioni ambientali proposte della VAS devono assumere un andamento circolare e continuo per tutto il procedimento amministrativo che porta al provvedimento di adozione o approvazione del piano o del programma.

Infatti, il nuovo art. 3 dispone che l'attività di valutazione accompagni l'intero *iter* procedimentale del piano o programma, dalla predisposizione preliminare della proposta fino alla sua trasmissione per l'adozione o approvazione finale.

La *ratio* della innovazione legislativa è di consentire di rivedere le finalità e funzioni della Valutazione Ambientale Strategica verso l'affermazione di un processo necessario di considerazione del fattore ambiente, che sia integrato al procedimento di pianificazione o programmazione.

In tal modo, la VAS assume molta più rilevanza essendo in grado di orientare le scelte di pianificazione e di indirizzo. Al contempo, però, è sempre in grado di rimanere un processo di bilanciamento tra i fattori della decisione e non un'aprioristica affermazione della prevalenza della tutela ambientale rispetto ad altri interessi sottesi alle scelte discrezionali inerenti la pianificazione.

Ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 152/2006, nella versione novellata, la VAS riguarda i piani ed i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale.

Pertanto, viene effettuata una valutazione per tutti i piani ed i programmi:

a) che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambientale, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico,

industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale e della destinazione dei suoli e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV del decreto;

b) per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'art. 5 del Decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357.

Per quanto concerne i piani o programmi relativi a piccole aree locali o per modifiche minori dei piani o programmi (art. 6, commi 3 e 3 bis), la VAS è necessaria solo laddove l'autorità competente valuti che essi possano avere impatti significativi sull'ambiente. In tali casi, ai sensi dell'art. 12, d.lgs. n. 152/2006, viene effettuata una verifica di assoggettabilità (screening), in cui si valuta se il piano o programma possa avere impatti significativi sull'ambiente, al termine del quale l'autorità competente – ovvero l'autorità che adotta il provvedimento di verifica di assoggettabilità, che elabora il parere motivato relativo ai piani e programmi e che adotta i provvedimenti conclusivi in materia di VIA – emana il provvedimento di verifica, assoggettando o escludendo il piano o programma dalla VAS e se, del caso, definendo le necessarie prescrizioni.

La verifica di assoggettabilità riguarda, quindi, solo i piani o programmi indicati dall'art. 6, commi 3 e 3-bis, d.lgs. n. 152/2006, per i quali la procedura di VAS è discrezionale, spettando all'autorità competente, a seguito di adeguata valutazione, decidere se assoggettarla o meno a VAS a seconda dell'impatto e incidenza che può determinare sull'ambiente.

4. Il Procedimento di Formazione della Vas

Dal punto di vista processuale l'art. 11, d.lgs. n. 152/2006, indica le modalità di svolgimento del processo di valutazione ambientale strategica, che viene avviato dall'autorità procedente che si occupa della redazione del piano o del programma, contestualmente al processo di formazione del piano o del programma²⁰⁰.

A differenza dei processi di valutazione ex post estranei al procedimento di preparazione del documento che verrà valutato, la VAS, come *supra* chiarito, rappresenta un procedimento che accompagna la redazione del piano o del programma. Si tratta di un processo di accompagnamento alla preparazione del piano, condotto mediante forme di consultazione con i soggetti competenti in ambito ambientale.

Il risultato del confronto viene tradotto nel rapporto ambientale che, una volta completato, costituirà un documento integrante del piano o del programma.

Il procedimento di VAS deve comprendere obbligatoriamente le seguenti fasi che devono essere esplicitate in altrettanti atti amministrativi soggetti all'accesso documentale e alle regole proprie dell'atto amministrativo:

- a) lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità limitatamente ai piani e ai programmi di cui all'articolo 6, commi 3 e 3 bis;
- b) l'elaborazione del rapporto ambientale;
- c) lo svolgimento di consultazioni;
- d) la valutazione del rapporto ambientale e gli esiti delle consultazioni;
- e) la decisione;
- f) l'informazione sulla decisione;
- g) il monitoraggio.

Il procedimento di VAS ha inizio²⁰¹ sempre mediante una richiesta di giudizio di compatibilità ambientale che l'autorità procedente formula

²⁰⁰ Il nuovo comma 3 dell'art. 11, d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che: «*La fase di valutazione è effettuata anteriormente all'approvazione del piano o del programma, ovvero all'avvio della relativa procedura legislativa, e comunque durante la fase di predisposizione dello stesso. Essa è preordinata a garantire che gli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione di detti piani e programmi siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro approvazione.*»

²⁰¹ Posto che il comma 1 dell'art. 11 stabilisce che la Valutazione Ambientale Strategica sia avviata dall'autorità procedente "contestualmente al processo di formazione del piano o programma", attraverso la trasmissione all'autorità competente del Rapporto Preliminare, ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 128/2010, si devono considerare avviate ai sensi dell'art. 35,

all'indirizzo dell'autorità competente, contestualmente²⁰² alla fase preliminare di formazione del piano o programma.

L'art. 11 non descrive il contenuto che deve avere l'istanza ma definisce le modalità di svolgimento della VAS, disponendo che essa debba essere avviata dall'autorità procedente – ovvero ai sensi dell'art. 5, lett. q) del decreto, l'autorità amministrativa, chiamata ad elaborare o comunque recepire il piano o programma – “*contestualmente al processo di formazione del piano o programma*”.

Il contenuto dell'istanza, pertanto, deve essere dedotto, in astratto, dalle finalità della procedura e, in concreto, dalle disposizioni di cui agli artt. 12 e ss.

La valutazione è effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed è diretta a garantire che gli impatti significativi sull'ambiente, derivanti dall'attuazione di detti piano o programmi, siano presi in considerazione durante la elaborazione e prima della loro approvazione (art. 11, comma 3).

Pertanto, la VAS, si inserisce nel procedimento di approvazione del piano o del programma quale sorta di procedimento incidentale, essendo specificato che essa costituisce “parte integrante” del procedimento di adozione ed approvazione (art. 11, comma 5). Ne consegue che, la sua eventuale assenza determina l'annullabilità dei piani o programmi per violazione di legge (art. 11, comma 5).

Come già precedentemente chiarito, nel procedimento di VAS si inserisce, inoltre, il rapporto ambientale di cui all'art. 13, d.lgs. n. 152/2006, secondo cui l'autorità procedente o proponente indica gli impatti significativi che il piano o il programma potrebbero avere sull'ambiente e sul patrimonio culturale.

comma 2-ter le procedure di verifica e/o valutazione in cui l'Amministrazione competente per la VAS abbia preso in carico (ricevuto o protocollato) l'istanza formulata con la trasmissione di cui al comma 1 dell'art. 12 ed al comma 1 dell'art. 13.

²⁰² Alla disposizione programmatica del secondo periodo del comma 3 dell'art. 11 da attuazione il secondo comma dell'art. 15. La prima delle disposizioni citate prevede, in generale, che la VAS “... è preordinata a garantire che gli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione di detti piani e programmi siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro approvazione”. Nell'art. 15 sono precisamente delineati i passaggi procedurali in forza dei quali piani e programmi debbano essere adattati ai risultati della procedura di valutazione ambientale.

All'autorità competente viene comunicato il piano o programma che intende attuare, unitamente al rapporto ambientale e ad una sintesi non tecnica, idonea a chiarirne la comprensione. Viene pubblicato su Gazzetta Ufficiale la comunicazione della proposta del piano o del programma.

Tutta la documentazione presentata viene valutata dall'autorità competente che, in collaborazione con l'autorità precedente, svolge le attività tecnico-istruttorie ed esprime il proprio parere motivato.

Tutti i documenti – piano o programma, rapporto ambientale, parere motivato e l'intera documentazione acquisita – vengono trasmessi, ai sensi dell'art. 16, d.lgs. n. 152/2006, all'organo competente all'adozione o approvazione del piano o programma, ai fini della decisione finale che, ai sensi dell'art. 17, viene pubblicata in Gazzetta Ufficiale o nel Bollettino della Regione.

5. La valutazione di impatto ambientale

La Valutazione di Impatto Ambientale si differenzia dalla V.A.S., che, come chiarito, è uno strumento in grado di orientare le decisioni ambientali fin dalla fase iniziale della pianificazione, quando sono disponibili ancora una pluralità di ipotesi alternative²⁰³.

La V.I.A., di cui si occupano gli artt. 19 ss. del d.lgs. n. 152/2006, ha, invece, ad oggetto la valutazione che un determinato e specifico progetto può apportare all'ambiente: si tratta di verificare in anticipo la compatibilità o meno con l'ambiente di progetti, valutando le conseguenze di un determinato intervento alla luce di una molteplicità di fattori ambientali²⁰⁴.

²⁰³ Si valuti in tal senso: BELLEI TOMMASO, *VIA e strumenti di pianificazione del territorio nel TUA prima e dopo il d.lgs. n. 4/2008*, in *Ambienti e sviluppo*, n. 2/2009, p. 134 ss.

²⁰⁴ Sull'introduzione nell'ordinamento giuridico della valutazione di impatto ambientale, si veda: ASSINI NICOLA, *La valutazione dell'impatto ambientale è fondamentale per lo sviluppo e la vivibilità di una comunità locale*, ne *L'informatore della Autonomie Locali*, n. 7/10 Apr./Maggio 2010, p. 14 ss.; commento di ALBERTI CHIARA all'art. 19 del decreto 152/2006 contenuto in LUGARESI NICOLA, BERTAZZO SILVIA (a cura di), *Nuovo codice dell'ambiente*, Maggioli, 2009, p. 166. Si valuti anche: MANFREDI GIUSEPPE, *Il nuovo procedimento di VIA tra semplificazione amministrativa e specialità del regime dell'ambiente*, in *Urbanistica e appalti*, n. 2/2009; URBANI PAOLO, CIVITARESE MATTEUCCI STEFANO, *Diritto urbanistico – Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 378 ss. In merito all'unicità della procedura di V.I.A., conseguente alla riforma ad opera del d.lgs. n. 4/2008 (che fa venire meno la distinzione tra procedura statale e procedura regionale), si valuti:

La VIA è uno strumento di tutela ambientale originario degli Stati Uniti d'America e, per la prima volta, apparso in Europa con la direttiva comunitaria 85/337/CE, con riferimento ai progetti caratterizzati da un notevole impatto sull'ambiente, individuando una serie di opere da assoggettare a V.I.A.

In Italia, la valutazione di impatto ambientale viene, inizialmente, disciplinata dall'art. 6 della legge n. 348/1986, istitutiva del Ministero dell'ambiente, ora abrogato e sostituito dalla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 152/2006.

Attualmente, il Titolo III, Parte seconda del citato d.lgs. n. 152/2006 (codice dell'ambiente) è interamente dedicato alla valutazione di impatto ambientale. In particolare l'art 19 elenca le varie fasi che caratterizzano tale procedura:

- a) lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità limitatamente alle ipotesi di cui all'art. 6, comma 7;
- b) la definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale;
- c) la presentazione e la pubblicazione del progetto;
- d) lo svolgimento di consultazioni;
- f) la valutazione dello studio ambientale e degli esiti delle consultazioni;
- g) la decisione;
- h) l'informazione sulla decisione;
- i) il monitoraggio.

6. Rapporto tra il procedimento di Via e di Vas

L'art. 19, al comma 2 esamina, invece, l'ipotesi in cui, per i progetti inseriti in piani o programmi per i quali si è conclusa positivamente la procedura di V.A.S., emerga un giudizio di V.I.A. negativo. O comunque emerga un

SCIALÒ ALFREDO, *Le procedure VIA regionali alla luce del Testo Unico ambientale e di valutazione : quali prospettive dopo il d.lgs. 4/2008?*, in *Ambiente e sviluppo* n. 4/2009, p. 343 ss. In riferimento a un caso particolare, riguardante le procedure di approvazione e di valutazione dell'impatto ambientale di un'importante opera pubblica quale il ponte sullo Stretto di Messina, per il collegamento vario e ferroviario tra terraferma e Sicilia, si veda: MAZZOLENI MADDALENA, *Le procedure di approvazione e di valutazione del Ponte sullo stretto di Messina: nota a Consiglio di Stato n. 3917/05*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 6/2006.

contrasto di valutazioni su elementi già oggetto della V.A.S.: in tali casi, è necessaria un'adeguata motivazione del giudizio di V.I.A.

Pertanto, enuncia una regola di coordinamento tra gli esiti della Valutazione ambientale strategica di piani o programmi e il giudizio di compatibilità ambientale su progetti previsti dai medesimi piani o programmi.

Tale disposizione, probabilmente non del tutto adeguata nella sua collocazione, posto che il legislatore avrebbe potuto preferibilmente trasporre tale indicazione nella fase di decisione della V.I.A. di cui all'art. 26, va letta in collegamento con altre disposizione interne ed esterne al Testo Unico: l'art. 10, commi 4 e 5, 6, commi 3-ter e 12 del Titolo I, Parte II e, in particolare, l'art. 14-ter, comma 4-bis della l. n. 241/1990, introdotto dal d.l. 78/2010²⁰⁵.

L'art. 10, comma 5 configura un'ipotesi di duplice meccanismo di coordinamento tra le due procedure: l'uno di tipo istruttorio, ove prevede che *"nella redazione dello studio di impatto ambientale di cui all'art. 22, relativo a progetti previsti da piani o programmi già sottoposti a valutazione ambientale possono essere utilizzate le informazioni e le analisi contenute nel rapporto ambientale"*; il secondo di tipo propriamente decisorio nella misura in cui prescrive che nella valutazione dei progetti *"sono tenute in considerazione la documentazione e le conclusioni della VAS"*.

La disposizione, in combinato disposto con l'articolo in commento, costituisce senza dubbio un elemento di semplificazione volto ad evitare duplicazioni di valutazioni, nonché di *favor* per i soggetti proponenti, i quali devono poter ragionevolmente trarre dagli esiti della V.A.S. riferimenti utili con riguardo alle caratteristiche dei progetti e alle relative opzioni di localizzazione, senza che l'amministrazione possa disconoscere in sede di VIA le conclusioni della valutazione rese in sede pianificatoria, vanificando lo "sforzo" progettuale ed economico del privato che su tali conclusioni ha fatto affidamento.

Un'attrazione del giudizio di V.A.S. nell'ambito della V.I.A. non sarebbe del tutto coerente con l'autonomia e la diversità del rispettivo oggetto di

²⁰⁵ Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziari e di competitività economica", convertito dalla legge 230 luglio 2010, n. 122 (G.U. 31 maggio 2010, S.O. n. 125).

valutazione²⁰⁶, risultando altresì non in linea con la Direttiva 2001/42/CE sulla valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente, la quale lascia impregiudicate le disposizioni in materia di V.I.A., fatta salva la previsione da parte degli Stati membri di forme di semplificazione e di coordinamento tra le due procedure²⁰⁷

Tale coordinamento tra le procedure di V.A.S. e di V.I.A. appare pienamente in armonia con il dettato comunitario, dal momento che l'autonomia del procedimento id V.I.A., come già chiarito, non risulta di per sé incisa di un rafforzamento dell'onere motivazionale in capo all'amministrazione competente, nell'ipotesi in cui esprima un giudizio negativo di compatibilità ambientale, valutando diversamente gli elementi già oggetto della procedura di V.A.S.²⁰⁸.

Va, inoltre, precisato che il nuovo comma 4 bis, dell'art. 14ter, l. 241/1990 prevede che: *«Nei casi in cui l'intervento oggetto della conferenza di servizi è stato sottoposto positivamente a valutazione ambientale strategica (VAS), i relativi risultati e prescrizioni, ivi compresi gli adempimenti di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 10 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, devono essere utilizzati, senza modificazioni, ai fini della VIA, qualora effettuata nella*

²⁰⁶ Sul punto, v. Cons. Stato, sez., IV, 1 ottobre 2004, n. 6412. La pronuncia esclude ogni automatismo tra la previsione della realizzazione di un'opera in una area predeterminata, contenuta in un atto pianificatorio, e il giudizio positivo di V.I.A. per la realizzazione dell'intervento. Nel caso di specie, il principio è stato però affermato con riguardo ad atti pianificatori anteriori al recepimento della Direttiva 2001/42 sulla valutazione ambientale strategica.

²⁰⁷ V. Direttiva 2001/42, art. 11, commi 1 e 2 secondo cui *«La valutazione ambientale effettuata ai sensi della presente direttiva lascia impregiudicate le disposizioni della direttiva 85/337/CEE e qualsiasi altra disposizione della normativa comunitaria 2. Per i piani e i programmi in merito ai quali l'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale risulta contemporaneamente dalla presente direttiva e da altre normative comunitarie, gli Stati membri possono prevedere procedure coordinate o comuni per soddisfare le prescrizioni della pertinente normativa comunitaria, tra l'altro al fine di evitare duplicazioni della valutazione»*. V. anche la Posizione Comune del Consiglio dell'Unione n. 25 del 30 marzo 2000.

²⁰⁸ L'art. 19, comma 2, d.lgs. n. 152/2006 prevede un'ipotesi duplice di onere motivazionale rafforzato: l'espressione di un giudizio negativo di V.I.A. "ovvero" il contratto di valutazioni su elementi già oggetto di V.A.S.

Pare tuttavia corretto qualificare in termini unitari la fattispecie, dal momento che, qualora il giudizio negativo di V.I.A. si fondasse su elementi di valutazione diversi o ulteriori rispetto a quelli della V.A.S., si ricorrerebbe in un'ipotesi "fisiologica", avendo la V.I.A. ad oggetto lo specifico progetto presentato dal soggetto proponente e non la sua localizzazione in astratto nel contesto ambientale di riferimento, senza che ciò comporti in senso stretto un problema di coordinamento con la V.A.S.

medesima sede, statale o regionale, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

Da tale disposizione si creano alcune difficoltà interpretative circa l'identità di oggetto tra le procedure di V.I.A. e di V.A.S., da cui si creano diverse teorie di pensiero.

In particolare, secondo un primo orientamento, più incline alle finalità di semplificazione e snellimento della norma, ravvisa un coordinamento particolarmente rafforzato tra V.I.A. e di V.A.S.: l'amministrazione competente per la V.I.A. non potrebbe discostarsi dalle risultante della V.A.S. nel giudizio di compatibilità ambientale, così configurandosi un rapporto di stretta presupposizione tra le due procedure²⁰⁹.

Secondo altro orientamento l'inciso "senza modificazioni" si riferisce non tanto ai contenuti valutativi della V.A.S. quanto agli elementi di natura istruttoria (documenti, dati e analisi del rapporto ambientale)²¹⁰, rispetto ai quali l'autorità competente potrebbe esprimere un diverso giudizio nella valutazione delle caratteristiche specifiche dell'intervento, senza poter richiedere al proponente l'acquisizione di tali elementi in sede di V.I.A. ovvero una loro integrazione sulla base di metodologie e tecniche differenti, salvo un aggravio della procedura.

Tuttavia occorre chiarire se, in realtà, la disposizione di cui al comma 4-bis del citato art. 14-ter, non integri una fattispecie "speciale" nei rapporti tra le procedure di V.I.A. e V.A.S.

La disposizione, infatti, si riferisce alle ipotesi in cui la procedura di V.I.A. venga realizzata in Conferenza di Servizi e nell'ipotesi in cui entrambe le procedure siano svolte nella medesima sede statale o regionale.

²⁰⁹ In questi termini, l'art. 14-ter della l. n. 241/1990 appare più in linea con la disciplina del Testo Unico ambientale antecedente alle modifiche di cui al d.lgs. n. 4/2008. L'originario art. 33 della Parte II, rubricato "Rapporti tra vas e via", prevedeva infatti che, "per progetti di opere ed interventi da realizzarsi in attuazione di piani o programmi già sottoposti a valutazione ambientale strategica, e che rientrano tra le categorie per le quali è prescritta la valutazione di impatto ambientale, in sede di esperimento di quest'ultima costituiscono dati acquisiti tutti gli elementi positivamente valutati in sede di valutazione di impatto strategico o comunque decisi in sede di approvazione del piano o del programma".

²¹⁰ In tale prospettiva si comprende più agevolmente il richiamo agli "adempimenti di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 10", ovvero agli elementi per la verifica di assoggettabilità di progetti, ove anticipata in sede di V.A.S., a ai contenuti del rapporto ambientale che il soggetto proponente può utilizzare ai fini della redazione dello Studio di Impatto Ambientale.

7. La Procedura di Via

La procedura di V.I.A. si apre con la verifica di assoggettabilità (c.d. Screening) di cui all'art. 20, d.lgs. n. 152/2006²¹¹, che serve ad accertare la necessità o meno di una valutazione di impatto ambientale per progetti concreti, a seconda delle loro incidenza sulle condizioni ambientali. Serve, dunque, a semplificare la procedura, evitando di dar vita all'intero procedimento di V.I.A.

²¹¹ Art. 20, d.lgs. n. 152/2006: “1. Il proponente trasmette all'autorità competente il progetto preliminare, lo studio preliminare ambientale in formato elettronico, ovvero nei casi di particolare difficoltà di ordine tecnico, anche su supporto cartaceo, nel caso di progetti:

a) elencati nell'allegato II che servono esclusivamente o essenzialmente per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti e non sono utilizzati per più di due anni;
b) inerenti le modifiche o estensioni dei progetti elencati all'Allegato II la cui realizzazione potenzialmente può produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente;
c) elencati nell'allegato IV, secondo le modalità stabilite dalle Regioni e dalle Province autonome, tenendo conto dei commi successivi del presente articolo.

2. Dell'avvenuta trasmissione di cui al comma 1 è dato sintetico avviso nel sito web dell'autorità competente. Tale forma di pubblicità tiene luogo delle comunicazioni di cui all'articolo 7 e ai commi 3 e 4 dell'articolo 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Nell'avviso sono indicati il proponente, la procedura, la data di trasmissione della documentazione di cui al comma 1, la denominazione del progetto, la localizzazione, una breve descrizione delle sue caratteristiche, le sedi e le modalità per la consultazione degli atti nella loro interezza e i termini entro i quali è possibile presentare osservazioni. In ogni caso, copia integrale degli atti è depositata presso i comuni ove il progetto è localizzato. Nel caso dei progetti di competenza statale la documentazione è depositata anche presso la sede delle regioni e delle province ove il progetto è localizzato. L'intero progetto preliminare, esclusi eventuali dati coperti da segreto industriale, disponibile in formato digitale, e lo studio preliminare ambientale sono pubblicati nel sito web dell'autorità competente.

3. Entro quarantacinque giorni dalla pubblicazione dell'avviso di cui al comma 2 chiunque abbia interesse può far pervenire le proprie osservazioni.

4. L'autorità competente nei successivi quarantacinque giorni, sulla base degli elementi di cui all'allegato V del presente decreto e tenuto conto delle osservazioni pervenute, verifica se il progetto abbia possibili effetti negativi e significativi sull'ambiente. Entro la scadenza del termine l'autorità competente deve comunque esprimersi. L'autorità competente può, per una sola volta, richiedere integrazioni documentali o chiarimenti al proponente, entro il termine previsto dal comma 3. In tal caso, il proponente provvede a depositare la documentazione richiesta presso gli uffici di cui ai commi 1 e 2 entro trenta giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 3. L'Autorità competente si pronuncia entro quarantacinque giorni dalla scadenza del termine previsto per il deposito della documentazione da parte del proponente. La tutela avverso il silenzio dell'Amministrazione è disciplinata dalle disposizioni generali del processo amministrativo.

5. Se il progetto non ha impatti negativi e significativi sull'ambiente, l'autorità competente dispone l'esclusione dalla procedura di valutazione ambientale e, se del caso, impartisce le necessarie prescrizioni.

6. Se il progetto ha possibili impatti negativi e significativi sull'ambiente si applicano le disposizioni degli articoli da 21 a 28.

7. Il provvedimento di assoggettabilità, comprese le motivazioni, è pubblicato a cura dell'autorità competente mediante:

a) un sintetico avviso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana ovvero nel Bollettino Ufficiale della regione o della provincia autonoma;

b) con la pubblicazione integrale sul sito web dell'autorità competente”.

in quei casi in cui esso risulterebbe inutile, stante gli effetti limitati sull'ambiente di certe opere e progetti²¹².

La procedura di verifica è stata introdotta a livello comunitario dalla Direttiva 97/11, di modifica della Direttiva 85/337, e già prevista nell'ordinamento interno dall'Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione in sede regionale della normativa statale sulla V.I.A. di cui al d.P.R. 12.4.1996 ed ha ricevuto una disciplina completa nel Testo Unico solo a partire dalle modifiche introdotte con il d.lgs. n. 4/2008.

Il proponente deve trasmettere all'autorità competente il progetto preliminare e lo studio preliminare ambientale per una serie di progetti indicati nel citato art. 20 che sono potenzialmente in grado di incidere sull'ambiente. Al contempo, il medesimo proponente, dovrà garantire un'adeguata pubblicità²¹³ dell'avvenuta trasmissione per consentire, a chiunque abbia interesse, di poter presentare le adeguate osservazioni.

Il contenuto del progetto preliminare non è specificatamente indicato nel citato art. 20 e, pertanto, bisogna riferirsi alla definizione di progetto preliminare di cui all'art. 5, Titolo I, lett. i), la quale, a sua volta, fa espressamente riferimento all'art. 93, comma 3, d.lgs. n. 163/2006²¹⁴.

Non essendo definito con precisione il contenuto dello studio di impatto ambientale, si ritiene che debba contenere gli stessi elementi dello Studio di Impatto ambientale indicati dal comma 3 dell'art. 22 e precisati nell'allegato VII

²¹² Sul punto si veda CAMPILONGO SANDRO, Ampliate le ipotesi di esclusione della VIA, contenuto nel Dossier Guida al Diritto, anno XVII, n. 7, settembre 2010, Il sole 24 ore, p. 10 ss.

²¹³ La pubblicità è data dalla gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana per i progetti di competenza statale e nel Bollettino Ufficiale delle Regioni per i progetti di relativa competenza e nell'albo pretorio dei Comuni interessati.

²¹⁴ Art. 93, comma 3, d.lgs. n. 163/2006: "Il progetto preliminare definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire e consiste in una relazione illustrativa delle ragioni della scelta della soluzione prospettata in base alla valutazione delle eventuali soluzioni possibili, anche con riferimento ai profili ambientali e all'utilizzo dei materiali provenienti dalle attività di riuso e riciclaggio, della sua fattibilità amministrativa e tecnica, accertata attraverso le indispensabili indagini di prima approssimazione, dei costi, da determinare in relazione ai benefici previsti, nonché in schemi grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare; il progetto preliminare dovrà inoltre consentire l'avvio della procedura espropriativa".

alla Parte II, nonché una sintesi non tecnica, per consentire il pieno apporto partecipativo del pubblico.

Alla luce dei risultati della consultazione, l'autorità competente verifica l'incidenza sull'ambiente del progetto presentato, valutandone i possibili effetti significativi e negativi sull'ambiente e decide, conseguentemente, se assoggettare o meno il progetto alla valutazione di impatto ambientale.

Ove l'autorità ritenga che il progetto non incida significativamente e in modo negativo sull'ambiente, ne determina l'esclusione dalla procedura di valutazione ambientale, se del caso impartendo le necessarie prescrizioni.

Qualora, invece, l'autorità valuta che ci possano essere impatti negativi e significativi sull'ambiente²¹⁵, si apre la procedura di valutazione di impatto ambientale, di cui si occupano gli artt. 21 e successivi del d.lgs. n. 152/2006.

Il provvedimento di assoggettabilità, comprese le motivazioni, è pubblicato a cura dell'autorità competente²¹⁶ mediante:

- a) Un sintetico avviso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana ovvero nel Bollettino Ufficiale della regione o della provincia autonoma;
- b) Con la pubblicazione integrale sul sito web dell'autorità competente.

8. Lo Studio di Impatto Ambientale

La fase successiva è data dalla redazione dello studio di impatto ambientale che, ai sensi dell'art. 22, dovrà tener conto delle indicazioni contenute nell'allegato VII e degli esiti della fase di consultazione (qualora attivata).

²¹⁵ il d.lgs. n. 128/2010, che ha modificato il d.lgs. n. 152/2006, ha precisato il campo di applicazione della V.I.A., circoscrivendo ai progetti che abbiano impatti significativi e negativi sull'ambiente. La normativa prevedeva il solo requisito della significatività, al quale oggi si aggiunge quello della negatività. Sul punto si veda: *CHIERCHIA CARMEN, Via soltanto per impatti negativi. Cresce il peso dello screening. Tempi certi per le integrazioni, contenuto nel Dossier edilizia e Territorio*, n. 33-34/2010, Il Sole 24 ore, p. 6 ss.

²¹⁶ La norma (art. 20, comma 7), in realtà, non chiarisce le due forme di pubblicazione – cartacea e sul sito web – siano alternative o meno; è preferibile ritenere, ai fini conoscitivi, che siano entrambe necessarie: l'una, cartacea, sintetica; l'altra, sul web, integrale.

Infatti, occorre brevemente premettere che, sulla base del progetto preliminare, dello studio preliminare ambientale e di una relazione che, sulla base degli impatti ambientali attesi, illustra il piano di lavoro per la redazione dello studio di impatto ambientale, il proponente ha la facoltà di richiedere una fase di consultazione in materia ambientale al fine di definire la portata delle informazioni da includere, il relativo livello di dettaglio e le metodologie da adottare.

L'autorità apre una fase di consultazione con il proponente e in quella sede:

- a) Si pronuncia sulle condizioni per l'elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale;
- b) Esamina le principali alternative;
- c) Verifica l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità con il progetto;
- d) In carenza di tali elementi, indica le condizioni per ottenere, in sede di presentazioni del progetto definitivo, i necessari atti di consenso, senza che ciò pregiudichi la definizione del successivo procedimento.

Tale fase di consultazione rappresenta in maniera chiara l'evoluzione del rapporto esistente tra privato cittadino e Pubblica Amministrazione. In particolare, soprattutto dopo la l. 241/1990, il passaggio da un'Amministrazione chiusa ed autoritaria ad un'Amministrazione che cerca di trovare le soluzioni più adeguate all'interesse del cittadino.

L'art. 22 individua il contenuto minimo che deve avere lo studio di impatto ambientale. In particolare, esso deve contenere almeno le seguenti informazioni:

- a) Una descrizione del progetto con informazioni relative alle sue caratteristiche, alla sua localizzazione ed alle sue dimensioni;
- b) Una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e possibilmente compensare gli impatti negativi rilevanti;
- c) I dati necessari per individuare e valutare i principali impatti sull'ambiente e sul patrimonio culturale che il progetto può produrre, sia in fase di realizzazione che in fase di esercizio;

d) Una descrizione sommaria delle principali alternative prese in esame dal proponente, ivi compresa la cosiddetta opzione zero, con indicazione delle principali ragioni della scelta, sotto il profilo dell'impatto ambientale²¹⁷;

e) Una descrizione delle misure previste per il monitoraggio.

Il proponente dell'opera o del progetto, quindi, presenta, all'autorità competente, ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 152/2006, la relativa istanza, alla quale vengono allegati il progetto definitivo, lo studio di impatto ambientale, la sintesi non tecnica e copia dell'avviso dato a mezzo stampa di cui all'art. 24 del decreto, oltre ovviamente all'elenco dei vari provvedimenti già acquistati o da acquisire ai fini della realizzazione dell'opera, quali autorizzazioni, intese concessioni, licenze, pareri etc.

Chiunque abbia interesse, entro 60 giorni dalla presentazione dell'istanza, può prendere visione del progetto e far pervenire le proprie osservazioni; questa fase di consultazioni può anche sfociare, ai sensi dell'art. 24, in un'inchiesta pubblica, su decisioni presa dalla autorità competente, per svolgere l'esame dello studio di impatto ambientale, dei pareri forniti dalle pubbliche amministrazioni e delle osservazioni dei cittadini senza che ciò comporti interruzioni o sospensioni dei termini per l'istruttoria.

Il proponente, nell'ipotesi in cui non si svolga l'inchiesta pubblica, può essere chiamato, prima della conclusione della procedura, ad un contraddittorio con i soggetti che hanno presentato pareri o osservazioni.

Pertanto, si può realizzare ancora un'ipotesi di collaborazione tra privato e Pubblica Amministrazione, cui può seguire l'intenzione di modificare gli elaborati presentati in relazione alle osservazione pervenute.

Qualora l'autorità competente ritenga che le modifiche apportate siano rilevanti rispetto al progetto iniziale, può ordinare la pubblicazione di un avviso a mezzo stampa.

Le attività tecnico – istruttorie per le valutazioni d'impatto ambientale sono svolte dall'autorità competente che, secondo le disposizione contenute

²¹⁷ Sulla necessità che lo studio di impatto ambientale verifichi l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità dell'opera, anche con riferimento alla localizzazione prevista dal progetto e alle principali alternative, si veda Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2003, n. 4970, in www.insambiente.it.

nell'art. 25 del Codice, acquisisce e valuta tutta la documentazione presentata, le osservazioni, obiezioni e suggerimenti inoltrati nonché, nel caso dei progetti di competenza dello Stato, il parere delle regioni interessate che dovrà essere reso entro sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza.

Il termine entro cui l'autorità competente è chiamata a pronunciarsi è pari a centocinquanta giorni dalla presentazione dell'istanza, salvo per i progetti di particolare complessità, per i quali il legislatore concede all'autorità competente il potere di prolungare la durata del procedimento, con provvedimento motivato, per un massimo di ulteriori sessanta giorni.

L'inutile decorso del termine implica l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Consiglio dei Ministri, ai sensi del secondo comma dell'art. 26, mentre il comma 2-bis dello stesso articolo, introdotto dalla novella del 2010, ammette il ricorso contro il silenzio della amministrazione, secondo le disposizioni generali del processo amministrativo.

Al fine di evitare il verificarsi di procedimenti stagnanti²¹⁸, causati dal mancato impulso del proponente, è disposto che, qualora quest'ultimo non ottemperi alle richieste di integrazioni della documentazione da parte della autorità competente o ritiri la domanda, non si procede all'ulteriore corso della valutazione.

La procedura di valutazione di impatto ambientale, qualora sia completa, si conclude con un provvedimento²¹⁹ contenente l'indicazione delle condizioni per la realizzazione, esercizio e dismissione dei progetti, nonché quelle relative ad eventuali malfunzionamenti.

Ai sensi dell'art. 26, comma 4, tale provvedimento è in grado di sostituire o coordinare ogni autorizzazione, intesa, concessione, licenza, parere, nullaosta e

²¹⁸ Cfr. CHERCHIA CARMEN, *Via soltanto per impatti negativi. Cresce il peso dello screening. Tempi certi per le integrazioni*, contenuto nel Dossier Edilizia e Territorio, n. 33-34/2010, Il sole 24 ore, p. 8.

²¹⁹ Per orientamento giurisprudenziale consolidato, il provvedimento conclusivo della procedura di V.I.A. ha natura discrezionale e non vincolata, non consistendo in un mero giudizio tecnico – suscettibile, in quanto tale di verifica sulla base di criteri oggettivi – bensì discrezionale, in quanto caratterizzato da profili intensi di discrezionalità amministrativa e sindacabile dal giudice amministrativo solo laddove risulti evidente lo sconfinamento dei poteri riconosciuti alla amministrazione. Sul punto si veda il commento di ALBERTI CHIARA all'art. 29 del decreto 152/2006, contenuto in LUGARESI NICOLA, BERTAZZO SILVIA (a cura di), *Nuovo codice dell'ambiente*, Maggioli, 2009, p. 201.

assenso, comunque denominati necessari per la realizzazione dell'opera o dell'intervento²²⁰.

Sino all'emanazione di tale provvedimento di chiusura della procedura di V.I.A., non si può dar luogo all'inizio dei lavori.

Per comprendere a pieno l'intento del legislatore nel cercare di tutelare l'ambiente da opere o interventi in grado di incidere in maniera assolutamente negativa, è previsto che il provvedimento conclusivo contenga le indicazioni delle misure di monitoraggio necessarie per consentire all'autorità competente di adottare le misure eventualmente necessarie per correggere eventuali impatti negativi imprevisti.

In particolare, l'art. 28 comma 1-bis dispone che, qualora dopo l'attività di monitoraggio, si noti l'esistenza di impatti negativi ulteriori e diversi da quelli previsti e valutati nel provvedimento di V.I.A., l'autorità ha il potere di modificare il provvedimento stesso, prevedendo disposizioni in grado di tutelare maggiormente l'ambiente in cui va ad impattare l'opera o l'intervento.

9. Natura del Provvedimento di Conclusione della Via

Come chiarito l'art. 26, comma 1, dispone che l'autorità competente conclude con un provvedimento espresso e motivato il procedimento di valutazione di impatto ambientale.

Vi sono determinati provvedimenti amministrativi per cui non è immediato stabilire a chi vada legittimamente attribuita la competenza in ordine alla loro adozione. Tra questi va sicuramente annoverato il provvedimento di valutazione di impatto ambientale: in esso a verifiche di natura puramente tecnica collocabili nell'attività di gestione in senso stretto, si intrecciano complesse valutazioni che — nel bilanciare una pluralità di interessi pubblici quali la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico — assumono un particolare rilievo politico.

Si è a lungo dibattuto circa la natura di tale provvedimento amministrativo: la complessa attività istruttoria che precede il provvedimento fa

²²⁰SCARCELLA ALESSIO, *L'autorizzazione integrata entra nel testo unico*, contenuto nel Dossier Guida al Diritto, anno XVII, n. 7, settembre 2010, Il sole 24 ore, p. 27.

si che questo possa essere considerato un giudizio di natura tecnica oppure costituisce espressione della discrezionalità amministrativa.

La differenza è rilevante se si considera che, qualora venga considerato un giudizio di natura tecnica, il provvedimento sarebbe sindacabile sulla base di criteri oggettivi di misurazione e, viceversa, nel caso in cui fosse considerato espressione della discrezionalità amministrativa si potrebbe valutare unicamente l'apprezzamento degli interessi pubblici di rilievo.

Per indagare se la VIA vada classificata come atto di indirizzo politico o atto di gestione e a chi debba essere conseguentemente attribuita la competenza a deliberare, è necessario prima analizzare la natura del potere che si esercita nel momento dell'adozione dell'atto. Su tale tematica sia la dottrina che la giurisprudenza hanno assunto posizioni alquanto contrastanti frutto delle notevoli difficoltà interpretative incontrate.

Infatti, se, come abbiamo più volte chiarito, il procedimento di VIA è finalizzato ad « individuare gli effetti sull'ambiente di progetti che possono avere impatti significativi e negativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale »²²¹, si potrebbe dire, in altre parole, che per impatto ambientale si intende verificare la sussistenza (o non sussistenza) di un fatto/condizione.

Un'operazione di tal genere è indubbiamente un fatto complesso²²², in cui è necessaria una valutazione ben articolata, frutto di discrezionalità²²³, dal

²²¹ Cfr. art. 5, c. 1., lett. b) e art. 6, comma 5 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c. d. Codice dell'ambiente). Il procedimento di VIA viene tradizionalmente classificato tra quelli aventi funzione sostanzialmente autorizzatoria. Essi generalmente si inseriscono in un procedimento autorizzatorio più ampio, e pertanto si strutturano come sub-procedimenti. Sulle varie e più risalenti interpretazioni delle autorizzazioni, cfr. O. RANELLETTI, Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative, in *Giur. it.*, 1894, IV, 7 ss.; A. M. SANDULLI, Notazioni in tema di provvedimenti autorizzativi, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 784 ss.; M. S. GIANNINI, Istituzioni di diritto amministrativo, Milano, 1983, 311; A. ORSI BATTAGLINI, voce Autorizzazione amministrativa, in *Dig. disc. pubbl.*, II, 58.

²²² Nella disciplina procedimentale si suole distinguere fatti semplici e fatti complessi sulla base del tipo di attività di 'apprendimento' che occorre porre in essere per verificare la sussistenza dei medesimi. Nel primo caso tale attività è definita accertamento (o acclaramento), mentre nel secondo si parla di valutazione tecnica. Cionondimeno, la distinzione tra accertamento e valutazione tecnica non è da interpretarsi in maniera troppo netta. Esisterebbe, infatti, — come parte dell'autorevole dottrina tende a sottolineare — una sorta di «zona grigia» tra queste due categorie, in cui si collocano i c.d. accertamenti valutativi: se, da un lato, si definiscono come 'acclaramenti' tutte quelle attività cognitive volte all'accertamento di elementi e condizioni di fatto, sulla base di criteri esatti (ovvero scientifici) e se, dall'altro, le 'valutazioni tecniche' si intendono come quelle valutazioni che — pur attenendosi a criteri scientifici — implicano la ponderazione di diversi interessi, gli 'accertamenti valutativi' vanno classificati come quegli accertamenti in cui a criteri scientifici si affiancano (in modo esplicito o implicito) criteri altri, definiti dalla legge in relazione all'interesse

momento che non è sufficiente constatarne la mera sussistenza o non-sussistenza.

Tale valutazione introduce una componente di opinabilità nell'analisi tecnico-scientifica, che a seconda delle circostanze può essere minima o consistente.

L'attività posta in essere per effettuare tale valutazione è di tipo endoprocedimentale: essa costituisce cioè il presupposto per l'emanazione di un provvedimento finale, strumentale ad esso, e come tale non può che collocarsi nella fase di istruttoria.

Alla luce di tali considerazioni, sembrerebbe scontato inquadrare la VIA nella categoria delle valutazioni tecniche di cui all'art. 17 della legge sul procedimento amministrativo, poiché in questo caso si tratta di stimare se vi sia un'incidenza negativa sull'ambiente, e la sua interazione diretta e indiretta con i fattori circostanti, quali l'uomo, la flora, la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, il clima, i beni materiali, il patrimonio culturale ecc.²²⁴.

Le valutazioni tecniche sono state tradizionalmente identificate, sin dagli albori del XX secolo, con la c. d. discrezionalità tecnica²²⁵ che viene distinta

pubblico da perseguire. Cfr. sul punto E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, III ed., Milano, 2001, 404; F. Salvia, *Considerazioni su tecnica e interessi*, in *Dir. pubbl.*, 2/2002, 607 ss.; A. M. SANDULLI, *Il procedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo generale*, Milano, 2003, 1126 ss.

²²³ Sulla discrezionalità come ponderazione comparativa di più interessi pubblici in ordine a un interesse pubblico primario si veda la ricostruzione (poi divenuta caposaldo di larga parte della dottrina più recente) di M. S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939; Id., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000.

²²⁴ Art. 4, d. lgs. n. 152/2006. Cfr. P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, IV ed., Padova, 2003, 711 ss.; F. FONDERICO, *Valutazione di impatto ambientale*, in A. S. NESPOR - A. L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2003, II ed., 1797 ss.

²²⁵ Tale concetto si sviluppa a margine del più ampio dibattito relativo ai limiti del sindacato giurisdizionale sull'attività amministrativa, al fine di giustificare l'insindacabilità di un'area distinta rispetto a quella della discrezionalità amministrativa 'pura'. Tra i sostenitori della netta cesura tra le due tipologie di discrezionalità, cfr. F. CAMMEO, *La competenza di legittimità della IV Sezione e l'apprezzamento di fatti valutabili secondo criteri tecnici*, in *Giur. it.*, 1902, III, 275 ss.; E. PRESUTTI, *Discrezionalità pura e discrezionalità tecnica*, in *Giur. it.*, 1910, IV, 10 ss. Tra coloro che invece si orientavano nel senso di ricondurre la discrezionalità tecnica nell'alveo di una figura unitaria di discrezionalità amministrativa, cfr. O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, Napoli, 1912; A. RASELLI, *Il potere discrezionale del giudice civile*, Padova, 1935. Parallelamente, sul piano del sindacato giurisdizionale si è contrapposta la tesi di coloro che sostengono la non sindacabilità né dell'una, né dell'altra (v. C. Marzuoli, *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Milano, 1985) a quella di quanti sostengono la piena conoscibilità della valutazione tecnica da parte del giudice (v. F. LEDDA, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Milano, 1987, II, 250 ss.). Con l'affermarsi della tesi gianniniana che vede la discrezionalità amministrativa come ponderazione comparativa di interessi compresenti, l'attenzione viene spostata sul secondo

dalla discrezionalità amministrativa (o 'pura'), poiché non ha ad oggetto l'apprezzamento dell'interesse pubblico, ma l'applicazione di conoscenze e nozioni proprie dei saperi specialistici, e dunque ad elevato contenuto tecnico-scientifico. Nel caso della discrezionalità tecnica il quadro degli interessi è già individuato nella norma e nessun potere di scelta residua in capo all'autorità amministrativa procedente (non vi è discrezionalità pura amministrativa).

Ma a ben vedere, nel caso della VIA il potere esercitato dall'amministrazione procedente è ben più articolato e complesso: esso non si esaurisce semplicemente nell'acquisire il dato tecnico proveniente dall'istruttoria, ma piuttosto si serve di tale dato come punto dal quale partire per effettuare una scelta sull'assetto degli interessi da realizzare.

La peculiarità di tale potere è da ricercarsi proprio nella molteplicità degli interessi oggetto di ponderazione: l'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente viene qui a interfacciarsi con altrettanti interessi pubblici, quali quelli connessi al governo del territorio e allo sviluppo economico.

Il complesso intrecciarsi di valutazioni ad elevato contenuto tecnico e apprezzamenti più propriamente discrezionali consente forse di spiegare anche perché vi sia nel procedimento di VIA una sorta di inversione tra il momento di indirizzo e quello di gestione: non avendo l'organo politico — nella fase iniziale del procedimento — una base conoscitiva sufficientemente ampia per dettare un indirizzo puntuale, si rende allora necessaria una istruttoria tecnica che porti ad emersione interessi non immediatamente visibili nella fase iniziale, a seguito della quale risulterà più agevole all'organo politico operare una sintesi consapevole degli interessi in gioco.

È chiaro che la complessità dell'assetto di interessi da ponderare si riflette direttamente sul potere esercitato nell'adozione del provvedimento finale.

termine della locuzione 'discrezionalità tecnica', al fine di valorizzare il contenuto scientifico della valutazione (cfr. M. S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, cit.). Se dunque l'intenzione era quella di scindere le vicende tecniche dalla discrezionalità amministrativa, in realtà poi il ricorso al termine 'discrezionalità tecnica' è rimasto in uso fino ai giorni nostri, soprattutto nella giurisprudenza. È emerso tuttavia un recente orientamento volto ad esaltare l'elemento valutativo e a ritagliare in tal modo alle 'valutazioni tecniche non discrezionali' uno spazio intermedio tra ciò che è discrezionale e ciò che è vincolato (Cfr. D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995; Id., voce *Valutazioni tecniche della pubblica amministrazione*, in *S. Cassese Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 6176 ss.). Quanto invece al sindacato su di esse, soprattutto a seguito dell'ampliamento dei mezzi istruttori nel procedimento, è divenuto assai più penetrante.

Se a una valutazione tecnica — che è senza dubbio una componente prevalente, ma non esclusiva, della decisione finale — si affiancano giudizi a discrezionalità più ampia, che involgono profili di opportunità (anche) politica, sembra potersi classificare la VIA non tanto come un provvedimento a discrezionalità tecnica, quanto come un provvedimento discrezionale sì a forte componente tecnica, ma con rilevanti profili di scelta politica²²⁶.

A conferma di ciò, la scelta del legislatore statale di attribuire la competenza all'adozione del provvedimento di VIA al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare, e dunque a un organo di vertice politico, il quale si pronuncia al termine del procedimento sulla base del parere istruttorio dell'organo tecnico, ovvero la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale costituita presso il Ministero.

La legge statale pare invece lasciare 'sospesa' la questione dell'organo competente in sede regionale, individuandola nella pubblica amministrazione che assume, secondo le disposizioni regionali, « compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale ».

10. Orientamento giurisprudenziale in merito alla natura del Provvedimento di V.I.A.

La particolarità del provvedimento di V.I.A. e la conseguente problematicità del riparto di competenze sembrano riflettersi anche nelle pronunce del giudice amministrativo, che ha talvolta oscillato tra l'una e l'altra posizione: se in alcune occasioni si afferma la natura di atto di gestione della VIA (e dunque la competenza della dirigenza ad adottare il provvedimento), in altre invece si sostiene che in essa vanno ad intrecciarsi profili tecnici e profili di

²²⁶ Sullo stretto rapporto tra valutazione tecnica e decisione politica nella VIA: F. FRACCHIA, Procedimento amministrativo e valutazione di impatto ambientale, in R. Ferrara, La valutazione di impatto ambientale, Padova, 2000, 101; C. VIDETTA, « Norme tecniche » e valutazioni tecniche nel procedimento di v. i. a., ibidem, 163 ss.; R. ROTA, La procedura di valutazione di impatto ambientale tra discrezionalità tecnica e discrezionalità amministrativa: alcune note ricostruttive, in Scritti in onore di Serio Galeotti, Milano, 1998, vol. II, 1353 ss.; G. ROSSI, Diritto dell'ambiente, Torino, 2008, 73 ss.; F. Fracchia, I procedimenti amministrativi in materia ambientale, in A. CROSETTI - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, Diritto dell'ambiente, Roma - Bari, 2008, 260 ss.; R. FERRARA, La valutazione di impatto ambientale fra discrezionalità dell'amministrazione e sindacato del giudice amministrativo, in Foro amm., Tar, 2010, 3179 ss.

vera e propria opportunità politica, riconoscendo dunque la competenza all'organo politico²²⁷.

Ma volgendo lo sguardo a pronunce di anni di poco successivi, l'impressione è quella che ci si sia ormai attestati sulla seconda posizione, riconoscendo che nella VIA ha luogo «una ponderazione complessa, che coinvolge profili tecnici e profili di vera e propria opportunità, tali da trascendere l'aspetto prettamente gestionale tipico della competenza dirigenziale e da rientrare tra i poteri di indirizzo politico-amministrativo²²⁸.

Pertanto, la giurisprudenza amministrativa, nel corso del tempo, ha preso sempre più una propria posizione ritenendo che, nonostante l'ampia discrezionalità sia tecnica che amministrativa, il provvedimento di conclusione della V.I.A. non può integrare un mero giudizio tecnico, ma deve integrare tutti i profili di discrezionalità amministrativa.

Sul punto, il Consiglio di Stato ha chiarito che «*La valutazione dell'impatto ambientale non costituisce un mero giudizio tecnico, suscettibile, in quanto tale, di verifica sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo; apprezzamento che è sindacabile dal giudice amministrativo soltanto in ipotesi in cui risulti evidente lo sconfinamento dal potere discrezionale riconosciuto all'amministrazione*»²²⁹.

Pertanto, il giudizio di valutazione d'impatto ambientale e l'atto di verifica preliminare costituiscono esercizio di un'ampia discrezionalità amministrativa, censurabile, in sede di sindacato di legittimità, oltre che per incompetenza e violazione di legge, anche in relazione alle figure sintomatiche di eccesso di potere per difetto, insufficienza o contraddittorietà della motivazione, ovvero per illogicità o irragionevolezza della scelta operata, o anche per difetto di istruttoria, errore di fatto, travisamento dei presupposti²³⁰.

²²⁷ Rispettivamente Cons. St., sez. VI, 23 ottobre 2001, n. 5590 e 30 gennaio 2004, n. 316.

²²⁸ Cfr. Tar Lazio, Roma, sez. II, 8 settembre 2010, n. 32176. Nello stesso senso, Cons. St., sez. VI, 17 maggio 2006, n. 2851 e Cons. St. sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4245.

²²⁹ Consiglio di Stato, sez. VI, 17.5.2007 n. 2851.

²³⁰ Sui limiti alla sindacabilità del giudice amministrativo, Cons. Stato, sez. VI, 18 gennaio 2006, n. 129, in "Riv. Giuridc. Amb.", n. 3-4/2006, pagg. 497 ss; Cons. Stato sez. V, 21 novembre 2007, n. 5910, in www.ambientelegale.it, secondo cui il giudizio sulla V.I.A. è caratterizzata dalla

Tale posizione emerge con ancor più chiarezza in una coppia di sentenze²³¹ in cui il giudice amministrativo giunge ad affermare che della disposizione costituzionale che afferma il principio di imparzialità e buon andamento non va data una lettura rigida, nel senso di ritenere che il potere di direzione politica e quello gestionale debbano operare sempre e necessariamente su due piani separati.

Ad avviso del Giudice il principio che impone la separazione tra le due funzioni va invece ritenuto come «suscettibile di bilanciamenti, temperamenti e deroghe, purché disposti con specifica norma di legge e giustificati da prevalenti esigenze di coordinamento e sintesi dei vari interessi pubblici implicati nell'azione amministrativa»²³².

Quanto alla successiva pronuncia del Consiglio di Stato, questo definisce la VIA come «un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi, pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati, che su di esso insistono»²³³, e come tale è correttamente affidata all'organo di governo, nel caso di specie la Giunta regionale.

L'ampia discrezionalità tecnica e amministrativa, di cui gode l'autorità competente nella procedura di valutazione di impatto ambientale, è stata ancora una volta recentemente confermata dalla giurisprudenza del supremo consesso amministrativo che ha ribadito: *«Sebbene la valutazione di impatto ambientale del progetto di realizzazione di un impianto eolico, per la pluralità, ampiezza e varietà degli interessi pubblici coinvolti, in parte tra di loro confliggenti, sia improntata ad ampia discrezionalità, sia tecnica che amministrativa, deve*

espressione di discrezionalità amministrativa che può essere verificata in giudizio sotto il profilo della ragionevolezza e dell'assenza di arbitrarità.

²³¹ Nella sentenza di primo grado (Tar Sardegna, Cagliari, sez. I, 10 marzo 2011, n. 209) confermata poi dal Consiglio di Stato (Cons. St., sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254), un comune chiede l'annullamento di una deliberazione con la quale la Giunta regionale della Sardegna si esprime positivamente in ordine ad una valutazione di impatto ambientale. Anche in questo caso il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 97 Cost. ad opera dell'art. 48, comma 3 della legge Regione autonoma Sardegna n. 9/2006.

²³² Considerato in diritto della sentenza del Tar Sardegna n. 209/2011.

²³³ Considerato in diritto della sentenza del Consiglio di Stato n. 3254/2012.

tuttavia rilevarsi che, in ordine a detto apprezzamento — insindacabile nel merito — la successiva cognizione del giudice amministrativo deve ritenersi piena, nel senso che, pur non potendo il giudice sostituirsi alla amministrazione (in quanto siffatto potere è proprio soltanto della giurisdizione di merito), deve ritenersi ammissibile non più soltanto un esame estrinseco della valutazione discrezionale, secondo i noti parametri di logicità, congruità e completezza dell'istruttoria, estendendosi invece l'oggetto del giudizio anche alla esatta valutazione del fatto, secondo i parametri della disciplina nella fattispecie rilevante, ove in concreto verificabile»²³⁴.

Alla luce di quanto detto finora, una recente sentenza della Corte Costituzionale²³⁵ — pur ponendosi nel solco dell'orientamento giurisprudenziale e dottrinario ormai generalmente condiviso — introduce un elemento di ulteriore novità.

Da un lato, la Corte ribadisce un punto che si può ormai considerare acquisito: la VIA viene infatti classificata in quella categoria di provvedimenti in cui non è affatto facile distinguere dove si arresti il momento dell'indirizzo e dove incominci quello della gestione, proprio in ragion del fatto che in essa si realizza un intreccio di attività a carattere gestionale e di valutazioni di tipo politico.

Ma dall'altro (e questo è l'aspetto più interessante, che rappresenta evidentemente lo snodo centrale delle argomentazioni della Corte) non si limita a riconoscere *tout court* che la competenza all'adozione del provvedimento vada legittimamente attribuita in capo all'organo politico, ma supporta tale affermazione con una particolare argomentazione.

Nel momento in cui afferma che «il legislatore regionale ha attribuito alla Giunta il potere di decidere sulla valutazione di impatto ambientale di interesse provinciale o regionale, tuttavia tale potere decisionale deve tenere conto, per espressa previsione legislativa, dell'attività istruttoria svolta dai dirigenti regionali», la Corte utilizza come argomento utile a riconoscere la ragionevolezza della scelta effettuata dalla legge regionale il fatto che la competenza della politica non possa fare a meno dell'istruttoria dirigenziale.

²³⁴ Consiglio di Stato, sez. Vi, 22.9.2014, n. 4775.

²³⁵ Sentenza Corte Costituzionale, 3.5.2013 n. 81.

In altre parole, l'elemento di novità non risiede tanto nel fatto che l'istruttoria venga svolta dagli uffici dirigenziali — essendo questa infatti già una regola alla base della disciplina procedimentale — quanto piuttosto nella circostanza per cui la Corte abbia definito non irragionevole l'attribuzione della competenza decisoria all'organo politico, dal momento che la disposizione di legge regionale configura l'istruttoria come oggetto di una vera e propria competenza riservata all'organo amministrativo (e quindi come qualcosa di più rispetto al ruolo semplicemente strumentale che essa tradizionalmente svolge nell'ambito del procedimento), e dunque come un vincolo molto forte all'attività provvedimentale finale.

A riprova del valore fortemente vincolante delle risultanze dell'istruttoria nei confronti dell'organo decidente va certamente richiamata la parte della disciplina generale del procedimento in cui si precisa che « l'organo competente per l'adozione del provvedimento, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale (corsivo nostro) ».

Alla luce di quanto detto, abbiamo ora tutti gli elementi per comprendere le ragioni che hanno condotto il Giudice delle leggi ad escludere nel caso in esame una violazione dell'art. 97: in una scansione procedimentale come quella poc'anzi ricostruita, in cui è possibile distinguere tra un'istruttoria compiuta dall'amministrazione imparziale e un successivo atto che promana sì dall'organo politico, ma che si muove nello stretto solco tracciato dall'istruttoria stessa, la Corte in definitiva non pare intravedere una deroga alla distinzione delle competenze tra politica e amministrazione, ma piuttosto una sua peculiare ricomposizione che, lungi dal derogare al principio, lo conferma, anche se in maniera diversa da quella 'canonica', mediante una scelta che non appare irragionevole.

11. Pubblicazione del Provvedimento

Ai sensi dell'art. 26, d.lgs. n. 152/2006, il provvedimento conclusivo di valutazione di impatto ambientale deve essere emanato dall'autorità competente entro 150 giorni successivi alla presentazione dell'istanza del proponente.

Ciò costituisce un principio fondamentale della materia stabilito dal legislatore ai sensi dell'art. 117 Cost. e non modificabile a livello regionale.

In termini innovativi, il comma 2-bis del citato art. 26 prevede che: «*la tutela avverso il silenzio dell'Amministrazione è disciplinata dalle disposizioni generali del processo amministrativo*». Pertanto, si può ritenere che, la mancata pronuncia da parte dell'autorità competente, costituisce un'ipotesi di silenzio – inadempimento, dal momento che non potrebbe essere considerata un'ipotesi di silenzio – assenso, poiché in contrasto sia con i principi di matrice comunitaria²³⁶, sia con le legge sul procedimento amministrativo. Infatti, l'art. 20, comma 4 l. n. 241/1990, dispone che non si può formare il silenzio – assenso nei procedimenti aventi ad oggetto la tutela degli interessi “sensibili”²³⁷.

L'espressa previsione normativa che consente il rimedio del ricorso contro il silenzio di cui all'art. d.lgs. n. 104/2010, e l'azione risarcitoria per il danno da ritardo di cui all'art. 2-bis della l. n. 241/1990, è certamente da valutare favorevolmente, ma, in ogni caso, non è di per sé una grandissima innovazione.

Infatti, l'orientamento giurisprudenziale prevalente ha riconosciuto l'impugnabilità diretta del provvedimento di assoggettabilità e l'autonomia della procedura di verifica rispetto al procedimento di V.I.A.²³⁸. Il procedimento di assoggettabilità, infatti, è in grado di ledere gli interesse del soggetto proponente in caso di esito negativo e conseguente sottoposizione del soggetto proponente in caso di esito negativo e conseguente sottoposizione dell'intervento alla V.I.A.

²³⁶ Corte di Giustizia, 24 ottobre 1996, C-72/95.

²³⁷ Un'ipotesi di silenzio assenso relativo alla procedura di verifica di assoggettabilità era originariamente prevista dall'art. 10, comma 2, d.P.R. 12 giugno 1996, recante norme di indirizzo e coordinamento per l'applicazione della procedura di V.I.A. in sede regionale.

La giurisprudenza amministrativa si era espressa, già all'epoca della sua vigenza, per la disapplicabilità della disposizione per contrasto con la normativa comunitaria. v. Cons. Stato, sez. VI, 28 settembre 2001, n. 5169. Più di recente, v. T.A.R. Puglia, Bari, 2 agosto 2011, n. 1205.

²³⁸ L'esperibilità del ricorso avverso il silenzio era prevista già dall'art. 32, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, nel testo antecedente alle modifiche di cui al d.lgs. n. 4/2008.

così come gli interessi eventualmente pregiudicati dalla realizzazione dell'opera in caso di illegittima esclusione dell'assoggettamento²³⁹.

Infine, giova rilevare che, alla luce delle recenti modifiche legislative in merito allo strumento processuale del ricorso avverso il silenzio della Pubblica Amministrazione, secondo cui il giudice può conoscere della fondatezza dell'istanza non solo nel caso di provvedimento a contenuto vincolato ma anche nei casi in cui non residuano ulteriori margini di discrezionalità in capo alla Pubblica Amministrazione o, comunque, ulteriori poteri istruttori, il giudice non potrebbe, in ogni caso, sostituirsi nell'apprezzamento discrezionale dell'amministrazione sulla significatività degli impatti ambientali, se non mediante la nomina di un commissario *ad acta*.

Pertanto, l'utilità del ricorso avverso il silenzio dell'autorità amministrativa può consistere nell'ottenere un provvedimento espresso da parte dell'Amministrazione che indichi analiticamente le motivazioni a sostegno della determinazione sull'assoggettabilità.

12. Valutazioni Ambientali Interregionali e Transfrontaliere

Il d.lgs. n. 152/2006, prende in considerazione anche le ipotesi di valutazioni ambientali interregionali (art. 30) e transfrontaliere (art. 32) per i casi di piani o programmi soggetti a V.A.S. e progetti di interventi opere soggetti a V.I.A. che ricadono nel territorio di più regioni (primo caso) o più stati (secondo caso).

Con riferimento all'ipotesi di piani o programmi soggetti a V.A.S. e di progetti di interventi e di opere soggetti a V.I.A. di competenza regionale che risultino localizzati anche sul territorio di regioni confinanti, l'art. 30 dispone

²³⁹ V. Cons. Stato, sez. VI, 3 marzo 2009, n. 1213. Nella pronuncia citata, si afferma che le procedure di V.I.A. e di screening “*pur inserendosi all'interno del più ampio procedimento di realizzazione di un'opera o di un intervento, sono state considerate da dottrina e giurisprudenza prevalenti come dotate di un'autonomia, in quanto destinate a tutelare un interesse specifico (quello della tutela ambientale), e ad esprimere al riguardo, specie in ipotesi di esito negativo, una valutazione definitiva, già di per sé potenzialmente lesiva dei valori ambientali; di conseguenza, gli atti conclusivi di dette procedure sono stati ritenuti immediatamente impugnabili dai soggetti interessati alla protezione di quei valori*”. v., più di recente, anche T.A.R. Veneto 16 febbraio 2011, n. 265.

che il processo di valutazione ambientale è effettuato d'intesa tra le autorità competenti.

Qualora, invece, un piano o progetto, pur localizzato nel territorio di una singola regione, sia destinato a comportare impatti ambientali rilevanti sul territorio di regioni confinanti, l'autorità competente è chiamata a informare le regioni coinvolte, acquisendo pareri dalle relative autorità competenti²⁴⁰.

L'art. 32, d.lgs. n. 152/0006, si occupa del caso in cui piani, programmi o progetti, disposti all'interno di uno Stato, possano avere impatti rilevanti sull'ambiente di un altro Stato o, comunque un altro Stato espone la possibilità di tale rischio. In tal caso il Ministro dell'ambiente del territorio e del mare, d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali e con il Ministero degli affari esteri o per suo tramite, ai sensi della convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, firmata a Espo il 25 febbraio 1991, ratificata dalla legge 3 novembre 1994, n. 640, nell'ambito delle fasi di cui agli articoli 13 e 21, provvede alla notifica allo Stato interessato dei progetti e di una sintesi della documentazione concernente il piano, programma e progetto.

Qualora lo Stato straniero sia interessato potrà partecipare alla procedura di valutazione ambientale, presentando pareri ed osservazioni. Ne consegue che, la decisione conclusiva verrà comunicata anche allo Stato interessato che ha partecipato alla procedura.

²⁴⁰ L'art. 31 del decreto esamina l'ipotesi di conflitto di interessi tra le varie autorità interregionali, attribuendo al presidente del Consiglio dei Ministri il potere di disporre l'applicazione delle procedure previste per i piani, programmi, e progetti di competenza statale, dirimendo in tal senso il conflitto di vedute tra le varie autorità regionali.

Capitolo V

CONCUSLIONI: UN CASO CONCRETO

Sommario: 1. I siti di interesse nazionale - 2. I piani di caratterizzazione e la bonifica – 3. Bagnoli

1. I Siti di Interesse Nazionale

Un'ipotesi del tutto autonoma e di particolare importanza di protezione ambientale, è costituita dalla disciplina dei siti di interesse nazionale contenuta nel Codice dell'Ambiente agli artt. 252 e 252 bis.

I siti di interesse nazionale rappresentano aree contaminate molto estese e particolarmente pericolose che necessitano di bonifica del suolo, del sottosuolo e delle acque superficiali e sotterranee.

L'esistenza di questi siti è dovuta al fenomeno di deindustrializzazione pesante avvenuta negli ultimi 30 anni e, ovviamente, anche al fatto che il principio legislativo del “*chi inquina paga*” è stato introdotto nel nostro ordinamento solo nel 1986, con la conseguenza che tutta l'industria pesante insediata sul territorio nazionale nel corso del ventesimo secolo e nel frattempo dismessa ha lasciato siti particolarmente inquinati.

Fino agli inizi degli anni '80 la percezione della contaminazione dell'ambiente e del territorio nei paesi maggiormente industrializzati è stata generalmente associata ad incidenti relativamente rari, con conseguenze possibilmente rilevanti per la salute, anche se difficilmente valutabili.

Nel corso degli anni, il numero di siti contaminati o potenzialmente contaminati censiti nei paesi più industrializzati è cresciuto esponenzialmente, passando quindi da uno scenario ipotizzato riferito a pochi e gravi incidenti, ad una

realtà tanto complessa da rappresentare un problema infrastrutturale e produttivo a livello nazionale ed internazionale.

L'elevato numero di aree contaminate, gli innumerevoli tipi e forme di contaminanti, la stretta dipendenza della dinamica della contaminazione da fattori locali specifici e, non ultima, la multidisciplinarietà della materia rendono, dunque, le attività di bonifica di siti contaminati un problema impegnativo dal punto di vista tecnico, economico ed organizzativo.

Da tale realtà, il quadro normativo che ne è scaturito (inizialmente negli USA) è stato sviluppato con l'obiettivo di rimuovere o di confinare in maniera completa la contaminazione.

In particolare, si ricordano la legge Merli (l. 319/76) sulla tutela delle acque dall'inquinamento, il decreto Galasso (convertito in l. n. 431/1985) sulla tutela delle zone di particolare interesse ambientale, fino a giungere alla l. n. 349/1986 con cui veniva istituito il Ministero dell'Ambiente, cui venivano attribuite funzioni e competenze relative all'inquinamento idrico e atmosferico, ai rifiuti solidi urbani e ai parchi nazionali.

Con l'emanazione del d.lgs. n. 152/06, il legislatore ha, infine, progressivamente spostato la prospettiva della tutela ambientale dal valore delle risorse ambientali al concetto di pericolosità, attraverso la identificazione concreta delle soglie di rischio per la salute umana.

Il Titolo, Parte Quarta, del d.lgs. n. 152/2006, disciplina gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati e definisce le procedure, i criteri e le modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle sorgenti dell'inquinamento e comunque per la riduzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti.

Inoltre, esso ha fornito le definizioni di elementi fondamentali quali sito, sito potenzialmente inquinato, sito inquinato, messa in sicurezza d'emergenza, bonifica, bonifica con misure di sicurezza, misure di sicurezza, ripristino ambientale, messa in sicurezza permanente; fissa, per la prima volta a livello nazionale, le concentrazioni massime ammissibili (diverse in funzione della destinazione d'uso del sito) delle sostanze inquinanti presenti nel suolo, nelle acque sotterranee e nelle acque superficiali (D.L. 152/99 e D.L. 258/00) e regola le

operazioni necessarie per il prelievo, la conservazione (in caso di presenza di sostanze degradabili o volatili) e l'analisi dei campioni di suolo e di acque.

In particolare, l'articolo 240 del d.lgs. n. 152/06 fornisce le seguenti definizioni:

- concentrazioni soglia di contaminazione (CSC): *“i livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito specifica, come individuati nell'Allegato 5 alla parte quarta del presente decreto. Nel caso in cui il sito potenzialmente contaminato sia ubicato in un'area interessata da fenomeni antropici o naturali che abbiano determinato il superamento di una o più concentrazioni soglia di contaminazione, queste ultime si assumono pari al valore di fondo esistente per tutti i parametri superati”*;
- concentrazioni soglia di rischio (CSR): *“i livelli di contaminazione delle matrici ambientali, da determinare caso per caso con l'applicazione della procedura di analisi di rischio sito specifica secondo i principi illustrati nell'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto 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”*;
- sito potenzialmente contaminato: *“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 sulla base delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)”*;
- sito contaminato: *“un sito nel quale i valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR), determinati con l'applicazione della*

procedura di analisi di rischio di cui all'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, risultano superati”;

- sito non contaminato: *“un sito nel quale la contaminazione rilevata nelle matrici ambientali risulti inferiore ai valori di concentrazione.*

L'individuazione dei siti contaminati o potenzialmente contaminati è stata realizzata con il d.lgs. 22/97 (il cd decreto Ronchi) e con il D.M. 471/99.

Originariamente ne erano stati individuati 57 ridotti poi a 39 e si tratta di siti nei quali è stata accertata un'alterazione delle caratteristiche qualitative del terreno, delle acque superficiali e sotterranee.

Tra i siti più famosi basta pensare all'area industriale di Porto Marghera e di Piombino, all'area di Bagnoli, all'area industriale di Porto Torres, Taranto e Crotona.

Al fine di comprendere l'importanza del fenomeno, basti considerare che complessivamente i siti individuati riguardano circa 5.500 Km quadrati di aree terrestri e 1800 Km quadrati di aree marine, lagunari e lacustre e cioè ben il 23% del territorio nazionale.

Diversamente da qualsiasi altro sito contaminato, per quanto riguarda i Siti di Interesse Nazionale (SIN), il Codice dell'Ambiente riserva la competenza direttamente al Ministero dell'Ambiente mediante un procedimento che dapprima prevede un piano di caratterizzazione delle aree da bonificare, successivamente il progetto preliminare di bonifica e, infine, il progetto definitivo di bonifica da approvarsi tutti da parte del Ministero dell'Ambiente sentita la conferenza dei servizi.

L'approvazione sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente, ivi compresi, tra l'altro, quelli relativi alla realizzazione e all'esercizio degli impianti e delle attrezzature necessarie alla loro attuazione.

Peraltro, la autorizzazione costituisce anche variante urbanistica e comporta dichiarazioni di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori.

Inoltre l'approvazione del progetto di bonifica costituisce anche valutazione di impatto ambientale (art. 152 D.lgs. n. 152/06).

La procedura si conclude, a seguito dell'esecuzione dei lavori, con la certificazione finale di conformità.

2. I piani di caratterizzazione e la bonifica

Da un'analisi più attenta, si può rilevare che la procedura del SIN inizia con il c.d. Piano di caratterizzazione che deve essere redatto dal proprietario del sito inquinato ed in cui devono essere descritte le attività che si sono svolte o che si svolgono sul sito, le correlazioni tra le attività svolte e la localizzazione e la estensione della contaminazione, le condizioni necessarie alla protezione ambientale e alla tutela della salute pubblica; infine il piano per definire il tipo, il grado e l'estensione dell'inquinamento attraverso sondaggi, piezometri, analisi chimiche ecc, al fine di verificare il grado di contaminazione dei suoli e delle acque.

Sulla base del piano di caratterizzazione, verrà effettuata la bonifica consistente nell'insieme degli interventi necessari per eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti esistenti nel suolo, nel sottosuolo, nelle acque superficiali e nelle acque sotterranee.

Da quanto sin qui detto, si comprende come la bonifica dei siti di interesse nazionale, sia non solo un procedimento particolarmente complesso, ma anche oneroso, con la conseguenza che i lavori di bonifica di tali siti stentano a realizzarsi, anche perché l'impiego di capitali necessari richiede poi una chiarezza progettuale sulla riutilizzazione dei siti una volta bonificati.

In altri termini, troppe volte manca sia l'idea urbanistica sia la domanda economica che porti alla realizzazione della trasformazione del territorio conseguentemente alle operazioni di bonifica, come, tra l'altro, sta avvenendo in quello che rappresenta uno dei simboli degli interventi in materia di siti di interesse nazionale: l'area dismessa di Bagnoli, su cui ci si soffermerà nel capitolo seguente.

A ciò si aggiunga che trattandosi quasi sempre di grandi siti di industrie dismesse di proprietà di società statali, molto spesso il soggetto inadempiente è proprio lo Stato, che non ha le risorse per intervenire o, comunque, le risorse,

insufficienti, vengono erogate con grande lentezza, anche perché si tratta di ordini di grandezze economiche, che creano difficoltà anche al bilancio dello Stato.

Come riportato nel rapporto ambiente predisposto da ISPRA, nei Siti di Interesse Nazionale (SIN) la percentuale di aree svincolate e/o bonificate è ancora esigua e lo stato di avanzamento delle attività di bonifica è piuttosto disomogeneo sul territorio nazionale; (la maggiore percentuale di aree bonificate e/o svincolate si trova all'interno dei SIN meno complessi). Anche se, si rileva, in particolare, una maggiore velocità dei procedimenti per le aree per le quali sono previsti insediamenti a elevato valore economico (riqualificazione a scopo urbanistico-residenziale, insediamento di nuovi impianti produttivi).

Ciò è in linea con quanto introdotto dal d.lgs. 04/08 che, all'art. 252-bis (Siti di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale) prevede una accelerazione delle procedure di riutilizzo delle aree inquinate da parte dei soggetti privati, un recupero produttivo dei siti contaminati a destinazione industriale, il coordinamento delle azioni tra i vari soggetti coinvolti nelle attività di bonifica e nella realizzazione di procedure amministrative più snelle ed il ricorso agli accordi di programma.

Recentemente, la procedura è stata modificata e non è più necessaria l'approvazione del piano di caratterizzazione ma solo degli esiti, a seguito della sua attuazione. Infatti, il decreto legge 91/2014 (il cosiddetto Decreto Competitività) è entrato in vigore il 24 giugno 2014 ed introduce novità interessanti per quello che riguarda la materia delle bonifiche e della messa in sicurezza dei siti contaminati. Nel caso di bonifica di un sito contaminato il soggetto interessato potrà presentare direttamente agli enti un progetto di intervento volto a raggiungere i valori tabellari di legge riferiti alla specifica destinazione d'uso del sito.

Attraverso tale procedura non sarà più necessario, pertanto, "caratterizzare" preliminarmente il sito sotto la supervisione delle autorità, ma sarà possibile raccogliere le informazioni per predisporre la bonifica in maniera autonoma.

La cosiddetta caratterizzazione del sito in contraddittorio con l'Arpa sarà effettuata solo al termine dell'intervento per verificare il raggiungimento degli obiettivi, come una sorta di certificazione successiva di avvenuta bonifica.

3. Bagnoli: trasformazione urbanistica nel rispetto dell'ambiente

Una vicenda emblematica della bonifica dei siti di interesse nazionale, è costituita certamente dall'area di Bagnoli, in cui esisteva un grande insediamento industriale di produzione dell'acciaio di proprietà dello Stato.

Il primo insediamento industriale sulla costa di Bagnoli avviene nel lontano 1853, quando si costruiscono l'Opificio Chimico di Ernesto Lefevre e le Vetriere di Melchiorre Bournique.

Successivamente nel 1904 viene approvata la legge speciale per il Risorgimento industriale di Napoli, conosciuta come legge Gianturco ed il 1° febbraio 1905 viene fondata la società Ilva per la costruzione dello stabilimento di Bagnoli in cui confluirono la società siderurgica di Savona, la società ligure metallurgica, la società degli altoforni, fonderie ed acciaierie di Terni.

Nel 1907 iniziano i lavori di ricostruzione ed il 19 giugno 1910 si inaugura il centro siderurgico di Bagnoli che rimarrà produttivo per oltre 80 anni.

L'area industriale di Bagnoli, poi, si amplia nel corso dei decenni con la costruzione nel 1936 dello stabilimento Eternit per la produzione di manufatti in cemento-amianto e nel 1954 con la costruzione della Cementir che utilizza come materia prima la loppa di altoforno per la produzione del cemento di altoforno.

L'originaria società Ilva, poi, nel tempo muta denominazione dapprima in Italsider, poi in Italsider S.p.A. e poi in Nuova Italsider S.p.A.

L'intera area industriale utilizza complessivamente circa 8.800 dipendenti cui vanno aggiunti tutti gli operai dell'indotto costituendo quindi un'importantissima realtà industriale dell'area napoletana che, però, lentamente, alla fine del secolo scorso andrà a cessare la propria produzione e, quindi, sarà soggetta ad un processo di dismissione.

Ed infatti nel 1985 chiude lo stabilimento Eternit a causa delle lavorazioni altamente nocive, successivamente nel 1990 dapprima chiude l'area a caldo dell'Italsider ed il 20 ottobre chiudono definitivamente sia l'altoforno che l'acciaiera.

Nel 1991 anche la Cementir chiude definitivamente la produzione di cemento ponendo all'attenzione dell'economia della Città l'enorme problema della

dismissione, della bonifica e della riutilizzazione del territorio industriale di Bagnoli.

Ed infatti nel 1994 viene approvato, con delibera Cipe del 20 dicembre, il piano di recupero ambientale dell'area di Bagnoli predisposta dall'Ilva per una spesa complessiva di 343 miliardi ed il 1° aprile 1996 viene costituita la società Bagnoli S.p.A. quale strumento dell'Iri per l'attuazione del piano di recupero ambientale.

Sulla fine degli anni 90 la Bagnoli S.p.a. realizza la dismissione dell'area industriale, da una parte salvaguardando gli edifici vincolati di archeologia industriale e dall'altro vendendo le attrezzature originarie.

Il costo dell'intervento di 343 miliardi di lire viene coperto da 261 miliardi di contributo pubblico ed 82 miliardi dai proventi realizzati dalla vendita degli impianti, attrezzature e rottami provenienti dalle rimozioni.

Tutto ciò viene recepito dalla l. 18.11.1996 n. 582 che, appunto, disciplina la dismissione dell'area di Bagnoli.

Parallelamente al processo di dismissione e bonifica dell'area di Bagnoli si avvia, da parte del Comune di Napoli, il procedimento di trasformazione urbanistica dell'area con l'approvazione nel 1998 della variante al piano regolatore dell'area occidentale di Napoli, con l'acquisizione da parte del Comune di Napoli delle aree ex Italsider, nonché la costituzione di una società di trasformazione urbana denominata Bagnolifutura S.p.A., di proprietà al 90% del Comune di Napoli, al 7,5% della Regione Campania ed al 2,5% della Provincia di Napoli.

Infine, nell'anno 2005, viene approvato il pian urbanistico esecutivo (P.U.A.) dell'area di Coroglio-Bagnoli pubblicato sul B.U.R.C. della Regione Campania del 2006.

Un aspetto, poi, estremamente importante della vicenda è che, al fine di lasciare traccia di una così importante realtà economica che ha segnato quasi tutto il ventesimo secolo, sia il Comune di Napoli che il Ministero dei Beni Culturali, decidono di conservare le sedi più rilevanti dell'attività industriale condotta sull'area vincolando sedici testimonianze del ciclo siderurgico

Tra le più importanti, ovviamente, l'altoforno e l'acciaiera, la candela coke, la torre di spegnimento, la centrale termoelettrica ecc.

Si consente così alla subentrata Bagnoli Futura S.p.a. di iniziare il processo di bonifica dell'area sulla base del piano di caratterizzazione e di bonifica approvato dal Ministero dell'Ambiente nel novembre 2006.

Negli anni dal 2006 al 2010 la Bagnolifutura S.p.A. realizza la bonifica di circa il 70% delle aree di sua proprietà.

Parallelamente alla bonifica dell'area ex Italsider, acquisita dal Comune di Napoli nel 2002 e trasferita alla Bagnolifutura S.p.A., si progettano anche gli interventi non di competenza del Comune di Napoli sulle aree residue di proprietà della società Fintecna, di proprietà dello Stato.

In particolare, si affronta il tema della bonifica della colmata a mare ed, in base all'accordo di programma Bagnoli - Piombino del dicembre 2007, vengono stanziati 115,6 milioni di euro con cui si sarebbe dovuta eliminare totalmente la colmata a mare e trasportare i materiali eliminati a Piombino.

Accordo di programma a tutt'oggi rimasto inattuato.

Un ulteriore intervento era previsto, poi, per la bonifica dei fondali marini per la quale era anche in corso una gara da parte del Provveditorato alle Opere Pubbliche, ma anche tale intervento risulta a tutt'oggi non attuato.

In particolare, approfondendo il progetto di bonifica del sito di interesse nazionale di Bagnoli, approvato nel luglio del 2003 dal Ministero dell'Ambiente, si può rilevare che lo stesso prevedeva un intervento di risanamento avente i seguenti obiettivi:

- bonificare i suoli e i riporti inquinati da composti organici (IPA ed Idrocarburi) in concentrazioni superiori ai limiti imposti dal D.M. 471/99 tab. 1 col. A;
- bonificare gli hot-spot metalli con concentrazione superiori ai limiti imposti dal D.M. 471/99 tab.1 col. B, in presenza di eluati con concentrazioni superiori ai limiti imposti dallo stesso decreto per le acque sotterranee integrati dai valori di Background;
- attuare le misure di messa in sicurezza mediante la ricostruzione superficiale delle aree.

Occorre osservare che il progetto approvato non riguarda le aree verso mare, colmata a mare, e i fondali marini, le cui competenze si sono attribuite a soggetti diversi nel tempo.

La bonifica dai composti organici sito specifici per l'area di Bagnoli, IPA ed Idrocarburi, era attuata considerando come valori limiti di riferimento la tab. 1 col. A del D.M. 471/99, ovvero i limiti previsti per le aree ad uso verde pubblico residenziale, nelle more dell'approvazione definitiva del piano urbanistico dell'area di Bagnoli. La rimozione dei materiali contaminati da composti organici riguardava gli spessori fino al livello di falda. Per la bonifica delle acque sotterranee era stata prevista la realizzazione della barriera di emungimento lungo il perimetro dell'area industriale verso il mare ed il successivo trattamento delle acque.

La scelta progettuale di non rimuovere i materiali, riporti e suoli, con concentrazioni di metalli superiori ai limiti previsti dal D.M. 471/99, per le aree ad uso verde pubblico residenziale, era giustificata dagli studi di caratterizzazione effettuati e dall'analisi di rischio sito-specifica che escludevano problematiche ambientali e sanitarie connesse con la loro presenza in situ.

Dagli studi emergeva, tra l'altro, che la presenza di specifici metalli, quali: As, Be, Zn, Pb, V, in concentrazione superiore ai limiti imposti deriva da fenomeni geochimici locali dell'area flegrea. La presenza di metalli, poiché interessa volumi considerevoli di materiali, non permetteva di individuare a costi sostenibili tecnologie di bonifica efficaci.

Il progetto prevedeva, quindi, interventi di bonifica per composti organici e misure di messa in sicurezza per i metalli, queste ultime attuate attraverso fasi di livellamento e successiva ricostruzione superficiale secondo le modalità definite dall'analisi di rischio.

La preliminare fase di livellamento dello strato basale e la successiva fase di rideposizione in situ di materiale bonificato e di inerti da demolizione, assicuravano agli strati superficiali la compatibilità ambientale e sanitaria in funzione della destinazione d'uso prevista.

Gli obiettivi previsti nel progetto del luglio 2003 sono stati ridefiniti nel progetto del 2006 in ragione, come precedentemente chiarito, della nuova pianificazione urbanistica dettagliata dal PUA (Piano urbanistico attuativo) per il

sito di interesse nazionale di Bagnoli. Il PUA individua aree a diversa destinazione d'uso: verde pubblico-residenziale e commerciale-infrastrutture; aree, quindi, con obiettivi di bonifica diversi secondo il D.M. 471/99.

La individuazione di aree a diversa destinazione d'uso, ha rappresentato, quindi, l'elemento di base della revisione del progetto, richiedendo diverse modalità di programmazione delle attività di bonifica e gestione dei flussi dei materiali, nel rispetto di obiettivi diversi.

Pertanto, il piano di bonifica del sito di interesse nazionale di Bagnoli ha assunto i nuovi seguenti obiettivi:

- Bonifica dei materiali, suoli e riporti, contaminati da sostanze organiche, Idrocarburi totali ed IPA:
 - nelle aree ad uso verde pubblico-residenziale per concentrazioni di Idrocarburi maggiori 75 mg/kg e per concentrazioni di IPA maggiori dei valori di tab. 1 col. A del D.M. 471/99;
 - nelle aree ad uso commerciale-infrastrutture per concentrazioni di Idrocarburi ed IPA maggiori dei valori di tab. 1 col. B del D.M. 471/99.

La bonifica comporta l'escavazione dei materiali fino alla falda. In presenza di particolari situazioni di contaminazione (hot - spot) sotto il livello di falda, il materiale inquinato viene asportato utilizzando le migliori tecniche di rimozione (uso dei mezzi di sostentamento delle pareti di scavo, aggettamento delle acque presenti nello scavo); tale intervento è realizzato al fine di accelerare i tempi di risanamento dell'acquifero (terreni ed acque sotterranee in essi circolanti) realizzato con metodologie specifiche di intervento sulle acque sotterranee.

- Bonifica dei materiali di riporto con presenza di metalli (Hot-Spot) in concentrazioni superiori ai limiti imposti dal D.M. 471/99 per le aree ad uso commerciale-industriale e con eluati superiori ai limiti imposti per le acque sotterranee, integrati per i metalli dai valori di background;
- Messa in sicurezza delle aree con attività di livellamento e successiva rideposizione in situ dei materiali bonificati con concentrazioni residue di Idrocarburi totali, IPA e metalli inferiori ai valori previsti dal D.M. 471/99 in funzione della destinazione d'uso delle aree. Per i metalli i valori di

concentrazione residua nelle aree a destinazione d'uso verde pubblico residenziale sono integrati dai valori di Background.

- Trattare i focolai di inquinamento delle acque sotterranee mediante pompaggio da pozzi costruiti allo scopo e invio all'impianto di trattamento a servizio delle acque provenienti dai pozzi della barriera idraulica.
- Rimuovere i materiali contenenti amianto presenti in area ex Eternit.
- Riutilizzo in situ della quasi totalità dei materiali bonificati nel rispetto dei limiti tabellari del D.M. 471/99 ed in relazione alla destinazione d'uso delle aree.

Il raggiungimento di tali obiettivi rappresenta il punto di partenza per realizzare quel complesso e importante intervento di rivalutazione e trasformazione urbana di una parte rilevante della città di Napoli.

L'obiettivo di tale capitolo conclusivo della tesi era, proprio, far luce su un importante elemento pratico di studio e valutazione circa la reale fattibilità di riconversione economica e ambientale di un'area che, nel corso dell'evoluzione economica e industriale della città di Napoli e del paese, si è trasformata da area produttiva ad area dismessa e degradata.

La forza di riconversione di questa area è la stessa che nel passato l'ha favorita come area produttiva: la sua collocazione, che in passato aveva prevalente interesse logistico, e che oggi la richiama all'interesse pubblico per la valenza paesaggistico-ambientale.

La finalità è quella di porre l'attenzione sulla possibilità di riconvertire aree urbane caratterizzate da insediamenti produttivi ad alto tasso di inquinamento in aree, allo stesso tempo, produttive, commerciali e residenziali, in armonia con l'ambiente circostante e senza danneggiare ulteriormente la natura.

Tramite codesto lavoro si è cercato di porre in risalto l'evoluzione, prima di tutto concettuale e poi legislativa, che ha contraddistinto gli ultimi decenni di questo paese, attraverso il nuovo rapporto dell'uomo con l'ambiente che lo circonda.

La consapevolezza dell'importanza di non aggravare ulteriormente le condizioni dell'ambiente in cui si vive e, allo stesso tempo, la consapevolezza di poter consentire una crescita economica e produttiva del paese compatibilmente con il rispetto di questo, ha fatto sì che l'ambiente assumesse, sempre più, un ruolo

centrale nell'ambito della progettazione dei nuovi interventi umani, sia in ambito di pianificazione sia nell'attuazione dei singoli interventi.

Per tale ragione, il capitolo conclusivo della tesi ha inteso trattare un caso concreto, come quello di Bagnoli, che, al di là delle problematiche pratiche che si sono riscontrate, rappresenta certamente uno degli esempi più rilevanti in Italia in cui si è cercato di attuare un progetto di grande rivalutazione urbanistica ed economica, tutelando l'ambiente in cui tale intervento andava realizzato.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMI, A., *Il regime giuridico delle aree protette*, Torino, 2000.

ALBERTI C., *Nuovo codice dell'ambiente*, LUGARESI N., BERTAZZO S. (a cura di), 2009, p. 166.

ALCARO, F., C. FENGA, E. MOSCATI, F. PERNICE E R. TOMMASINI (a cura di), *Valoridellapersonaemodelli ditutelacontroirischiambientaliegenotossia'. Esperienzea confronto*, Firenze, 2008.

AMADEO S., *Trattati dell'Unione europea e delle Comunità europee*, TIZZANO A. (a cura di), p. 874.

AMATO G. – BARBERA A., *Manuale di diritto pubblico*, III, Bologna, 1997, p. 74.

AMATO G. – BARBERA A., *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in Enc. Giur, vol. XXIII, Roma, 1990, p. 3.

AMIRANTE, D., *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Napoli, 2003.

AMIRANTE, D., (a cura di), *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Padova, 2006.

ANASTASI, A., *Premesse ad uno studio per la qualificazione dell'ambiente naturale come bene giuridico*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, I, 1, *Diritto civile*, Milano, 1978, p. 3 ss..

ANDRONIO A., *Ambiente e diritto*, vol. I, Firenze, 1999, p. 297 e ss..

ANNUNZIATA, A. G., *L'ambiente quale bene comune*, in *Dir. Giur. agr.*, 2011, I, p. 697 ss..

ASSINI N., *La valutazione dell'impatto ambientale è fondamentale per lo sviluppo e la vivibilità di una comunità locale*, in *L'informatore della Autonomie Locali*, n. 7/10 Apr./Maggio 2010, p. 14 ss.

BALDINATO M., *Protezione dell'ambiente e criteri di attribuzione degli appalti pubblici nel diritto comunitario*, in *Contr. e impr/Europa*, 2004, p. 478 ss..

BAR S., MAZUREK A.G., *Le droit européen de l'environnement à la lecture du Traité d'Amsterdam: modifications et perspectives*, in *Rev. Jur. Envir.*, 1999, p. 375 ss..

BARENTS R., *The internal Market unlimited: some Observations on the legal Basis of Community Legislation*, in *Comm. Mark. Law Rev.*, 1993, p. 85 ss..

BARIATTI S., TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e delle Comunità europee*, p. 1376 ss..

BECCHIS F., MOLteni F., *La direttiva comunitaria sulla prevenzione e il controllo integrati dell'inquinamento: una analisi preliminare*, Milano, 1997.

BELLEI T., *VIA e strumenti di pianificazione del territorio nel TUA prima e dopo il d.lgs. n. 4/2008*, in *Ambienti e sviluppo*, n. 2/2009, p. 134 ss..

BERGKAMP L., *The Commision's WhitePaper on Environmental Liability: A Weak Case for an EC Strict Liability Regime*, in *Eur. Env. Law Rev.*, 2000, p. 105 ss..

BIGLIAZZI GERI, L., *Divagazioneisututeladell'ambienteedusodellaproprietà*, in *Riv.crit.dir.priv.*, 1987, p.495ss.;

BOISSON DE CHAZOURNES L., MBENGUE M.M., *La déclaration de Doha de la Conférence minist*rielle de l'Organisation Mondiale du Commerce et sa portée dans les relations commerce/environnement*, in *Rev. Gen. Dr. Int. Pub.*, 2002, p. 855 ss..

BOLAN R., *The promise and Perils of a Normative Theory of Planning*, in I. MASSER, *Evaluating Urban Planning Effort*, Gower, 1983.

BONECHI L. , *Offerta economicamente più vantaggiosa: la Corte ribadisce la legittimità dei criteri di valutazione di natura non economica*, in *Dir. pubb. Comp. Eur.*, 2003, p. 453 ss..

BRADLEY K.. *The European Court and the Legal basis of Community Legislation*, 1988, p. 379 ss..

BROWN-WEISS, *Fairness to Future Generation: International Law, common patrimony and intergenerational Equity*, New York, 1989..

BRUNDTLAND, *Our Common Future*, Oxford, 1987.

BUCCOMINO V. (a cura di), *Il principio di responsabilità in materia ambientale*, Napoli 1997, p. 73 ss..

BUFFONI,
L.,*La"dottrina"dellosvilupposostenibileedellasolidarietàgenerazionale.Ilgiustoproc edimentodinormazioneambientale*,inwww.fe-deralismi.it, n.8/2007.

BUTTI, L., *L'ordinamento italiano ed il principio chi inquina paga*, in *Contratto e impresa*, 1990, p. 561.

CAFAGNO,
M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, p. 15 ss...

CAMMEO F., *La competenza di legittimità della IV Sezione e l'apprezzamento di fatti valutabili secondo criteri tecnici*, in *Giur. it.*, 1902, III, 275 ss..

CAMPILONGO S., *Ampliate le ipotesi di esclusione della VIA*, in *Dossier Guida al Diritto*, anno XVII, n. 7, settembre 2010, Il sole 24 ore, p. 10 ss..

CAPELLI F. *Tutela ambientale e libertà di circolazione delle merci: due principi a confronto*, in *Dir. com. sc. Int.* 2003, p. 618.

CARATTI P., TARQUINI R., *La Valutazione ambientale Strategica tra valutazione di impatto e progetto decisionale, relazione presentata al Convegno "Prospettive di sviluppo della Valutazione Ambientale Strategica in Italia"*, Fondazione Eni Enrico Mattei, 5 febbraio 2002.

CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001.

CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005.

CARPENTIER, *Environnement et industrie*, in: RMC, 1974, p. 235.

CARUSO G., SANTIAPICHI X., *Il codice ambientale si adegua agli insegnamenti dell'esperienza amministrativa e giurisprudenziale*, in *Dossier Guida al Diritto*, anno XVII, n. 7, settembre 201, Il sole 24 ore, p. 6 ss..

CARUSO G., SANTIAPICHI X., *Parere Vas a effetto conformativo obbligatorio*, in *Dossier Guida al diritto*, anno XVII, n. 7, settembre 2010, Il sole 24 ore, p. 17 ss..

CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, III ed., Milano, 2001, 404.

CASSESE S., *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 6176 ss..

CECCHETTI M., *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V*.

CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, p. 6-41.

CHARRO P., *Case Note*, in *Comm. Mark. Law Rev.*, 2003, p. 179 ss..

CHIERCHIA C., *Via soltanto per impatti negativi. Cresce il peso dello screening. Tempi certi per le integrazioni*, in *Dossier edilizia e Territorio*, n. 33-34/2010, *Il Sole 24 ore*, p. 6 ss..

CONTI G.L., *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, 2007.

CORRIERO,
V., *Garanzie reali personali in funzione di tutela ambientale*, in *Rass.dir.civ.*, 2012, p. 43s
s..

CUTRERA A., *La direttiva 85/337/CEE sulla VIA*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1987, p. 499 ss..

D'ADDA, A., I.A. NICOTRA E U.
SALANITRO (a cura di), *Principi europei e illecito ambientale*, Torino, 2013.

D'ADDINO SERRAVALLE, P., *L'ambiente nell'esperienza giuridica*, in V. PEPE (a cura di), *Politica e legislazione ambientale*, Napoli, 1996, p. 91 ss..

D'ADDINO SERRAVALLE,
P., *La tutela del patrimonio ambientale, culturale e naturalistico nelle pagine della Rassegna di diritto civile*, in P. PERLINGERI (a cura di), *Temie problemi della civilistica contemporanea*, Napoli, 2005, p. 301 ss..

D'ALFONSO,
G., *La tutela dell'ambiente quale ((valore costituzionale primario)) prima ed opolariforma del Titolo V della Costituzione*, in F. LUCARELLI (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali in giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, p. 3 ss..

D'ANGELO S., *Tutela dell'ambiente: il caso di Milano*, in AA. VV., *Ambiente etica ed istituzioni*, Milano, 1991.

D'ATENA A., *La Consulta parla...e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. Cost.*, 2002, pp. 207 ss..

DASHWOOD A., in *Comm. Mark. Law Rev.*, 2002, p. 353 ss..

DE CESARIS A. L. (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2003, II ed., 1797 ss..

DE LUCA A., *L'evoluzione del principio del "chi inquina paga" nel diritto dell'Unione Europea: questione in attesa di soluzione uniforme in vista del Libro Bianco della Commissione*, in *Contr. e Impr./Europa*, p. 287 ss..

DE PRETIS D., *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995.

DE SADELEER N., *Environmental Principles – From Political Slogans to Political Rules*, Oxford, 2002.

DE SADELEER N., *Les principes du polluer-payer, de prévention et de précaution*, Bruxelles-Paris, 1999.

DE SADELEER, N., *Gli effetti del tempo, la pasta in gioco e il diritto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, p. 589 ss.

DEBROUX X., *Le choix de la base juridique dans l'action environmental de l'Union européenne*, in *Cah. Dr. Eur.*, 1995, p. 383 ss..

DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, IV ed., Padova, 2003, 711 ss..

DELL'ANNO, P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004.

DESIDERI C., *Autonomie territoriali e tutela dell'ambiente*, Milano, 2001, 1 e ss..

DESIDERI C., *Il riparto delle attribuzioni per la tutela dell'ambiente*, in *Autonomie Territoriali e Tutele dell'ambiente* (a cura di) DESIDERI C., Milano, 2001.

DHONDT N., *Integration of environmental Protection into Other EC Policies*, Groningen, 2003, p. 50.

DI DIO F., *Eolico e Regioni: illegittime normative e procedura regionali in assenza di linee guida statali sulla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili*, nota a Corte Cost. n. 166/2009, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, pag. 926 ss..

DI GIOVANNI, *Strumenti privatistici di tutela dell'ambiente*, Padova, 1982.

DONISI, C., *Versola «de patrimonializzazione» del diritto privato*, in *Rass. Dir. civ.*, 1980, p. 644 ss..

FARBER/HEMMERSBAUGH, *The Shadow of the Future: Discount Rates, Later Generations, and the Environment*, in 46 *Vanderbilt L.R.* 267 (1993).

FAURE M., *The Harmonization, Codification and Integration of Environmental Law: a search for Definitions*, in *Eur. Env. Law Rev.* 2000, p. 177 ss..

FERRARA R., *La valutazione di impatto ambientale fra discrezionalità dell'amministrazione e sindacato del giudice amministrativo*, in *Foro amm.*, Tar, 2010, 3179 ss..

FERRARA R. e M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente, I, Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, a cura di R. Ferrara e C.E. Gallo, Milano, 2014.

FONDERICO F., *Il riordino del procedimento di valutazione di impatto ambientale nella legge delega 308/2004*, in *Riv. Giur. Amb.* 2005, p. 417 ss..

FONDERICO F., *Valutazione d'impatto ambientale*, in NESPOR S., DE CESARIS, *Codice dell'ambiente*, Milano, 2003, p. 711.

FONDERICO G., in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 4/2010, 369 e ss..

FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. CROSETTI - F. FRACCHIA F. - OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'ambiente*, Roma - Bari, 2008, 260 ss..

FRACCHIA F., *Procedimento amministrativo e valutazione di impatto ambientale*, in R. FERRARA, *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000, 101.

FRACCHIA, E., *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti e istituti*, Napoli, 2013;

FUMAGALLI L., *Commento all'art. 3 TCE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 197.

GALE L., *Access to Environmental Justice before the European Court of Justice*, in *Eur., Bus. Law Rev.*, 1997, p. 132 ss..

GERMANÒ, A., *Disposizioni comuni e principi generali*, in A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, F. BRUNO e M. BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente*, 2a ed., Torino, 2013, p. 36 ss..

GHETTI G., *Prime considerazioni in tema di urbanistica e tutela del paesaggio nello stato regionale*, in *Riv. Trim. dir. Pubblic.*, 1973, 1834.

GIAMPIETRO F., *Responsabilità per danno all'ambiente: la Convenzione di Lugano, il libro verde della Commissione CEE e le novità italiane*, in *Riv. Giur. Amb.* 1994, p. 19 ss..

GIANNINI M. S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939.

GIANNINI M.S., *Provvedimenti amministrativi e regolamenti ministeriali*, in *Foro it.*, 1953, III, 19.

GIANNINI M.S., *Sull'imputazione dei piani regolatori*, in *Giur. cass. civ.*, 1950, II, 885.

GIANNINI, M. S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1983, 311.

GIANNINI, M. S., *Ambiente: saggiosui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p.15ss..

GOSSERIES

A., RAMALHO, *Lo scetticismo sui diritti delle generazioni future è giustificato?*, in R. BIFULCO E A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p.28ss.

GRASSI S., *Costituzione e tutela dell'ambiente*, in Fondazione A. OLIVETTI, *Costituzioni, razionalità e ambiente*, Milano, 1994.

GRASSI, S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano.

GRATANI A., *Il fondamento giuridico degli atti comunitari in materia ambientale. La priorità della tutela dell'ambiente rispetto alla libera circolazione delle merci*, in *Riv. Giur. Amb.* 1995, p. 284 ss..

GRATANI A., *La miopia della Corte di Giustizia non consente di valutare appieno le ripercussioni ambientali della decisione 2001/469/CE nel mercato comunitario dell'energia*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2003, p. 511 ss..

GRATANI A., *La tutela ambientale nel diritto comunitario degli appalti pubblici*, in *Riv. giur. Amb.*, 2003, p. 857 ss..

GRIMEAUD, *The Integration of Environmental Concerns into EC Policies: A Genuine Policy Development?*, p. 208.

GUIZZI V., *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Napoli, 2003, p. 85.

HOCKENSTEIN, STAVINS, WHITEHEAD, *Crafting the Next Generation of Market-Based Environmental Tools*, in *Environment*, 1997, vol. 39, n. 4, 13 ss..

IZZO S., *La tutela dell'ambiente non è un valore assoluto*, in *Dir. pubbl. comp. Eur.*, 2003, p. 455 ss..

JACQUÉ J., *L'acte unique européen*, in *Revue Trimestrelle Droit Européen*, 1986, p. 608.

JANS J. H., *Objectives and Principles of EC Environmental Law*, in WINTER G. (ed. by), *European Environmental Law. A comparative perspective*, Adershoot, 1995, p. 23 ss..

JANS J.H., *European Environmental* , p. 20.

KAMMINGA M., *Improving Integration of Environmental Requirements into Other EC Policies*, in *Eur. Env. Law. Rev.*, 1994, p. 23 ss..

KEOHANE, REVESZ, STAVINS, *The Choice of Regulatory Instruments in Environmental Policy*, 22 *Harvard Environmental Law Review*, 313 (1998).

KEPPENNE J. P., LAGONDET F., VAN RAEPENBUSCH S., in *Cah. Dr. Eur.* 2001, p. 380 ss..

KLATTE E.R., *The Principle of Integration after 25 years of Community Environmental Policy*, in *LEA*, 1999, p. 370 ss..

KLATTE, *Environmental and Economic Integration in the EC*, in *Frontiers of Environmental Law*, ed. by Owen Lomas, London, 1991, p. 37 ss., p. 38 ss.

KLOPPER, *Umweltrecht*, p. 13.

KOURILSKI/VINEY, *Le principe de précaution*, Paris, 2000; BUTTI, *Il principio di precauzione*, in *Quaderni della Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 19.

KRAMER L. V., *EC Treaty*, p. 30.

KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, Milano, 2002, p. 2.

LEDDA F., *Potere, tecnica e sindacato giudiziario*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Milano, 1987, II, 250 ss..

LENER, A., *Ecologia, persona, solidarietà: un nuovo ruolo del diritto civile*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, 1974, p. 333 ss.

LO MONACO A., *Commento all'art. 208 TCE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, p. 982 ss..

LONDON C., *Droit Communautaire de l'environnement*, in *Rev. Trim. dr. Eur.*, 1994, p. 295 ss..

LUCHENA, G., *Ambiente, diritti delle generazioni future ed etica della responsabilità*, in F. GABRIELE E A.M. NICO, *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005, p.191ss.

MACRORY R., *The Scope of Environmental Law*, in Winter G. (ed. by), *European Environmental Law – a Comparative Perspective*, Dartmouth, 1996, p. 3 ss..

MADDALENA P., *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente* in www.giurisprudenza-amministrativa.it .

MADDALENA, P.,
L'ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica, in *Amb. svil.*, 2007, p.477ss..

MADDALENA, P.,
L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni, in www.federalismi.it, 25/2011, p.1ss..

MALOMO, A., *Tutela dell'ambiente e interessi da conciliare*, in *Riv. giur.* 2012, 1, p.232ss.;

MANFREDI G., *Il nuovo procedimento di VIA tra semplificazione amministrativa e specialità del regime dell'ambiente*, in *Urbanistica e appalti*, n. 2/2009.

MANGIAMELI S., *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 318 ss..

MANNE, *Intergenerational Altruism, Discounting and the Greenhouse Debate*, Stanford, 1996.

MARINI F. S., *La Corte Costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n.282 alla n.407 del 2002*, in *Giur. Cost.*, 2002, pp. 2951 ss..

MARZUOLI C., *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Milano, 1985.

MASERA S. R., *VIA e VAS nel nuovo codice ambientale*, in *Urbanistica e appalti*, n. 10/2006.

MASSARETTI P.G., *Dalla regolamentazione alla regola. Sondaggio storico-giuridico sull'origine della legge generale dell'urbanistica del 17 agosto 1942, n. 150*, in *Riv. Giu. Urb.*, 1995, part. 452.

MATHIESEN S.S., *Public Participation in Decision-making and Access to Justice in EC environmental Law: the Case of Certain Plans and Programmes*, in *Eur. Env. Law. Rev.*, 2003, p. 36 ss..

MAZZOLENI M., *La riforma della Parte seconda – VAS e VIA – del d.lgs. n. 152/2006: novità e prospettive*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 4/2008.

MAZZOLENI M., *L'attuazione della direttiva sulla valutazione ambientale strategica: un'occasione persa?*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 7/2006.

MAZZOLENI M., *Le procedure di approvazione e di valutazione del Ponte sullo stretto di Messina: nota a Consiglio di Stato n. 3917/05*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 6/2006.

MELI M., *Il principio comunitario "chi inquina paga"*, Milano, 1996.

MELI, M., *Le origini del principio "chi inquina paga" e il suo accoglimento da parte della CEE*, in *Riv. giur. amb.*, 1989, p. 217.

MILONE A., *Le norme in materia di Via nel nuovo decreto correttivo; prima lettura*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 10/2007.

MONTEDORO, G., *La tutela dell'ambiente fra interesse individuale e interesse collettivo*, in G. ALPA, G. CONTE, V. DI GREGORIO, A. FUSARO E U. PERFETTI (a cura di), *Rischi di impresa e tutela dell'ambiente. Prevenzione – responsabilità – assicurazione*, Napoli, 2012, p. 321 ss..

MORBIDELLI G., *La proprietà ed il governo del territorio*, in G. AMATO- A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997.

NEFRAMI E., *Politique commerciale et protection de l'environnement: une approche instrumentale du contentieux de la base juridique selon l'arrêt Commission/Conseil du 12 Décembre 2002*, in *Riv. Mar. comm. Un. Eur.*, 2003, p. 461 ss..

NESPOR S., DE CESARIS A.L., *La valutazione di impatto ambientale*, Milano, 1991.

NOLLKAEMPER A., *Three Conceptions of the Integration Principles in International Environmental Law*, in Lenschow A. (ed. by), *Environmental Policy Integration-Greening Sectoral Policies in Europe*, London, 2002, p. 22 ss..

ONIDA V., *Considerazioni conclusive*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO, *Ambiente e diritto*, Firenze, 1997, p. 297.

ONIDA V., *Tutela del paesaggio e pianificazione territoriale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1989, 749 e ss..

ORSI BATTAGLINI A., voce *Autorizzazione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, 58.

PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, 1973, 108.

PALAZZOLO, S., *Sul concetto di ambiente*, in *Giur.it.*, 1989, IV, c.304ss..

PALLARO P., *Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione Europea e WTO*, in *Dir. comm. Int.*, 2002, p. 15 ss..

PATTI, S., *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979.

PATTI, S., *Ambiente (tutela dell') nel diritto civile*, in *Dig. disc. p. l. iv.*, Sez. civ., I, Torino, 1987, p.284ss..

PATTI, S., *Valorico costituzionale tutela dell'ambiente*, in M. ALMERIGHI e G. ALPA (a cura di), *Diritto e ambiente*, Padova, 1984, p.107ss..

PENNASILICO, M., *Legalità costituzionale ed diritto civile*, in P. PERLINGIERI e A. TARTAGLIA POLCINI (a cura di), *Novemto giuridico: icivilisti*, Napoli, 2013, p.247ss..

PEPE V., *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e principi costituzionali*, in *Riv. Giu. Ambr.* 2002, p. 385.

PEPE V., *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e profili costituzionali*, in *I «nuovi diritti» nella Stato sociale in trasformazione, I, La tutela dell'ambiente tra diritto interno ed diritto comunitario*, a cura di R. Ferrara e P.M. Vipiana, Atti del Convegno di Alessandria, 26/27 maggio 2000, Padova, 2002, p.249ss.

PERLINGIERI, P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti* 3^a ed., Napoli, 2006.

PERLINGIERI, P., *Spunti in tema di tutela dell'ambiente*, in *Legisl. giust.*, 1989, n.2/3, p.136ss..

PERLINGIERI, P., *Il diritto umano come base dello sviluppo sostenibile. Aspetti giuridici e sociologici*, (2000).

PERLINGIERI, P., *La persona e i suoi diritti. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2005, p.71ss..

PETER B., *La base juridique en droit communautaire*, in *Rev. Mar. comm. Un. Eur.*, 1994, p. 325 ss..

PILLITU P.A., *Commento all'art. 174 CE*, p. 661 ss..

PILLITU P.A., *Sulla 2 base giuridica" degli atti comunitari in materia ambientale*, in *Foro it*, 1991, col. 369 ss.

POOSTCHI B., *The 1997 Treaty of Amsterdam – Implications for UE Environmental Law and Policy-Making*, in *RECIEL 1998*, p. 76 ss..

POSTIGLIONE,
A., *Ambiente: suosignificatogiuridicounitario*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1985, I, p.32ss..

POZZO B., *Verso una responsabilità civile per danni all'ambiente in Europa: il nuovo libro Bianco della Commissione delle Comunità Europee*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2000, p. 623 ss..

POZZO,
B., *Ambiente(Strumentiprivatisticidituteladell')*, in *Dig.discpriv.,Sez.civ.,Agg.,I,Torino*, 2003, p.93ss..

PREDIERI A. – BARTOLE M.A., v. *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, 1983, part. 662 e *passim*.

PREDIERI A., *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 224.

PREDIERI A., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969.

PREDIERI, A., *Paesaggio* in *Enc. Dir.*, Milano, 1981.

PRESUTTI E., *Discrezionalità pura e discrezionalità tecnica*, in *Giur. it.*, 1910, IV, 10 ss..

RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, 1894, IV, 7 ss..

RANELLETTI O., *Principii di diritto amministrativo*, Napoli, 1912.

RASELLI A., *Il potere discrezionale del giudice civile*, Padova, 1935.

ROBERTI G. M., *La giurisprudenza della Corte di Giustizia sulla base giuridica degli atti comunitari*, in *Foro.it*, 1991, col. 99 ss..

- RODOTÀ, S., *Unmetodo tra i metodi?*, in AA.VV., *Il metodo della ricerca civilistica*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1-2, 1990, p. 273 ss..
- ROMANO A., *Nota a sent. 24 luglio 1972, n. 141*, in «*Le regioni*» 1973, 99.
- ROMI, *Droit international et européen de l'environnement*, Paris, 2005, p. 24.
- ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, 73 ss..
- ROSSI, *Il settore dell'energia nel contesto europeo, problemi giuridici ed istituzionali*, in VELO (a cura di), *La cooperazione rafforzata e l'Unione Economica, La politica europea dell'energia*, Milano, 2007.
- ROTA R., *La procedura di valutazione di impatto ambientale tra discrezionalità tecnica e discrezionalità amministrativa: alcune note ricostruttive*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Milano, 1998, vol. II, 1353 ss..
- ROTA,
R., *Brevi note sui "nuovi" principi generali di tutela ambientale*, (2009), in www.astrid.eu.
- ROTA, R., *L'ambiente come nuova categoria giuridica*, in P. AMELIO E F.S. FORTUNA (a cura di), *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, p. 1 ss..
- SAGGIO A., *Le basi giuridiche comunitarie della politica ambientale nell'ordinamento giuridico comunitario dopo l'entrata in vigore dell'AUE*, in *Riv. Dir. eur.*, 1990, p. 47 ss..
- SALANITRO,
U., *I principi generali nel Codice dell'ambiente*, in *Giur. dir. amm.*, 2009, p. 103 ss..
- SALANITRO,
U., *Il decreto Ilva: tutela della salute e salvaguardia dell'occupazione: riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale*, in *Carr. giur.*, 2013, p. 1041 ss..
- SALVIA, F., *Considerazioni su tecnica e interessi*, in *Dir. pubbl.*, 2/2002, 607 ss..
- SANDS P., *Access to Environmental Justice in the European Community: Principles and Proposals*, in *RECIEL*, 1994, p. 206 ss..
- SANDULLI A. M., *Il procedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, Milano, 2003, 1126 ss..
- SANDULLI A. M., *Notazioni in tema di provvedimenti autorizzativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 784 ss..
- SANDULLI A.M., *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Riv. Giur. ed.* 1958, II, 131.

SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edilizia*, n.2/1967, p. 70.

SCARCELLA A., *L'autorizzazione integrata entra nel testo unico*, in *Dossier Guida al Diritto*, anno XVII, n. 7, settembre 2010, *Il sole 24 ore*, p. 27.

SCHUMACHER T., *The Environmental Integration Clause in Article & of the EU Treaty: prioritising Environmental Protection*, in *Env. Law Rev.*, 2001, p. 29 ss..

SCIALÒ A., *L'integrazione dell'AIA nel procedimento di VIA nel secondo decreto correttivo del TUA*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 6/2008.

SCIALÒ A., *Le procedure VIA regionali alla luce del Testo Unico ambientale e di valutazione : quali prospettive dopo il d.lgs. 4/2008?*, in *Ambiente e sviluppo* n. 4/2009, p. 343 ss..

SPANTIGATI,

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

SPATAFORA E., *Genesi ed evoluzione del principio "chi inquina paga", nel diritto comunitario*, in VILLAN A., *Il principio di responsabilità in materia ambientale*.

THIEME D., *European Community External Relations in the Field of the Environmental*, in *Eur. Env. Law Rev.*, 2001, p. 252 ss..

TONIATO, S., *La qualificazione giuridica dell'ambiente: spunti per una teoria dei beni*, in *Lezioni di diritto privato europeo*, raccolto da G. Alpa e G. Capilli, Padova, 2007, p. 1223ss..

TORRENTS D.L., *Locus Standi for Environmental Associations under EC Law – Greenpeace – A missed Opportunity for the ECj*, in *RECIEL*, 1990, p. 340 ss..

TRIMARCHI, M., *L'ambiente*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, ed., I, in *Tratt. Dir. priv.* Bessone, Torino, 2006, p. 226ss..

URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico – Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 378 ss..

URBANI P., *Urbanistica consensuale*, Torino, 2000, part. 132 e ss..

VANDERMEERSCH D., *The single European Act and the Environmental*, in *Eur. Law Rev*, 1987, p. 407 ss..

VIPIANA P. M., “ *I nuovi diritti*” nello stato sociale in trasformazione. I. La tutela dell’ambiente tra diritto interno e diritto comunitario, Cedam, Padova, 2002, p. 267 ss..

ZACCARIA, *Principe de subsidiarité et environnement*, in *Revue européenne de droit de l’environnement*, 3/2000. p. 255.

GIURISPRUDENZA EUROPEA

Corte di Giustizia 20 ottobre 1977, causa 29/77, Roquette Frères, in *Rcc.* 1835, punti 19 e 20.

Corte di Giustizia cause riunite 91/79 e causa 92/79, Commissione/repubblica italiana, in *Racc.* I-1115.

Corte di Giustizia del 29 marzo 1990, causa 62/88, Grecia/Consiglio, in *Racc.* I-1527.

Corte di Giustizia C-17/90, in *Racc.* I-5253, punto 11.

Corte di Giustizia del 20 settembre 1988, causa 31/87, Beentjes, in *Racc.* 4635 ss

Corte di Giustizia dell'11 luglio 1990, causa C-323/88, Sermes, in *Racc.* I-3027, punto 33.

Corte di Giustizia dell'11 giugno 1991, Commissione/Consiglio, C.300/89, in *Racc.* I-2867 ss.

Corte di Giustizia del 19 maggio 1992 (causa C-195/90, Commissione/repubblica federale di Germania, punto 33, in *Racc.* I-3141 ss.).

Corte di Giustizia del 9 luglio 1992, causa C-2/90, in *Racc.* I-4431.

Corte di Giustizia del 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, in *Racc.* I-4973, punto 90.

Corte di Giustizia del 28 giugno 1994, causa C-187/93, in *Racc.* I, 2857.

Corte di Giustizia del 4 luglio 1994, causa C-379/92, in *Racc.* I-3453 ss..

Corte di Giustizia, 24 ottobre 1996, C-72/95 in *Riv. Dir. It. Pubbl.* 1996, p. 692.

Corte di Giustizia del 12 novembre 1996, causa C-84/94, Regno Unito/Consiglio, in *Racc.* I-5755, punto 58.

Corte di Giustizia del 2 aprile 1998, causa C-321/95 P, in *Racc.* I-1651.

Corte di Giustizia del 14 luglio 1998, causa C-341/95, in *Racc.* I-4335 ss..

Corte di Giustizia del 14 luglio 1998, causa 384/95, safety Hi-tech, in *Racc.* I-4301 ss..

Corte di Giustizia cause riunite C-164/97 e C-165/97, Parlamento/Consiglio, in *Racc.* I-1139.

Corte di Giustizia nel parere 2/00 del 6 dicembre 2001, in *Racc.* I-9173.

Corte di Giustizia del 26 settembre 2000, causa C-225/98, Commissione c. Francia, in *Racc.* I-7445 ss.

Corte di Giustizia Causa C-281/01, Commissione/Consiglio, in *Racc.* 2002, I-12049, punto 46.

Corte di Giustizia del 18 ottobre 2001, causa C-19/00, SIAC Construction, in *Racc.* I-7725 ss..

Corte di Giustizia del 17 settembre 2002, causa C-513/99, in *Racc.* I-7213 ss..

Corte di Giustizia del 10 aprile 2003, cause riunite C-20/01 e C 28/01, in *Racc.* I 3609.

Corte di Giustizia del 4 dicembre 2003, causa C-448/01, EVN e Wienstrom, in *Racc.* I-14527 ss..

Tribunale di primo grado ordinanza del 9 agosto 1995, causa T-585/93, in *Racc.* II-2205 ss..

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Corte Cost., sent. 14 luglio 1958, n. 50, in *Giur. Cost.* 1958, p. 586.

Corte Cost., sent. n. 141 del 1972.

Corte Cost., sent. 20 febbraio 1973, n. 9, in *Giur. Cost.*, 1973, p. 30.

Corte Cost., 88/1979, in *Giur. Cost.*, 1979.

Corte Cost. n.656/ 1979, in *Giur. Cost.*, 1979.

Corte Cost. n. 184/1986, in *Foro it.*, 1986, I, p., 2053.

Corte Cost., sentenza n. 210 del 1987 in *Giur. cost.* 1997, p. 1990.

Corte Cost., sentenza n. 641 del 1987, in *Foro it.* , 1987.

Corte Cost n.1029 del 1988, in *Giur. Cost.*, 1988.

Corte Cost n. 1031 del 1988, in *Giur. Cost.*, 1988.

Corte Cost n. 67 del 1988, in *Giur. Cost.*, 1988.

Corte Cost. n. 307/1990, in *Giur. Cost.*, 1980, p. 1874.

Corte cost., sent. n. 455 del 1990, in *Giur. Cost.*, 1990, p. 2372.

Corte cost., 37/1991, in *Giur. Cost.* ,1991, p. 236.

Corte Cost., sent. n. 355 del 1993, in *Giur. Cost.*, 1993.

Corte Cost., sent. n. 3767 del 1993, in *Giur. Cost.*, 1993.

Corte Cost. n. 180/1994 in *Giur. Cost.*, 1994.

Corte Cost., sentenza n. 356/1994, in *Riv. giur. edilizia* ,1994, I, p. 885.

Corte Cost. n.1603/1994 in *Giur. Cost.*, 1994.

Corte Cost. n.218/1994, in *Giur. Cost.*, 1994.

Corte Cost. n. 258/1994, in *Giur. Cost.*, 1994.

Corte Cost. n. 1746/1994, in *Giur. Cost.*, 1994.

Corte Cost. n. 2097/1994, in *Giur. Cost.*, 1994.

Corte Cost n. 318 del 1994, in *Giur. Cost.*, 1994.

Corte Cost., sentenza n. 259/96, in *Riv. dir. agr.*1999, II, p. 3.

Corte Cost., sentenza n. 419/96, in *Riv. dir. agr.*1999, II, p. 7.

Corte Cost., sent. n. 267 del 1998, in *Giur. Cost.*, 1998.

Corte Cost., sent. n. 2076 del 1998, in *Giur. Cost.*, 1998.

Corte Cost., sent. n. 509 del 2000, in *Giur. Cost.*, 2000.

Corte Cost., sent. n. 2372 del 2001, in *Giur. Cost.*, 2001.

Corte Cost., sentenza n. 46/2001, in *Giur. cost.* 2006, p. 1.

Corte Cost n. 282/2002 in *Giust. civ.*2003, I, p. 294.

Corte Cost sent. n. 536/2002, in *Giur. it.*2004, p. 6.

Corte Cost. n. 407/2002.in *Giur. Cost.*, 2002, p. 2951.

Corte Costituzionale n. 307 del 2003 in *Riv. Giur. dell'Edilizia*, 2004, I, p. 411.

Corte Cost sent. n. 222/2003, in *Giur. it.*2004, p. 465.

Corte Cost., sentenza n. 370/ 2003, in *Foro it.* 2005, I, p. 49.

Corte Cost sent. n. 307/2003, in *Riv. giur. edilizia*2004, I, p. 411.

Corte Cost sent. n. 259/2004, in *Ambiente e secur.*2004, 20, p. 106.

Corte Cost., sent. n. 196 del 2004 in *Foro it.* 2005, I, p. 327.

Corte Cost. n. 62/2005 in *Ragiusan*2006, 261-262, p. 170.

Corte Cost., sentenza n. 30/2005 in *Giur. it.*2005, p. 2258.

Corte Cost., sentenza n. 285/2005 in *Dir. autore*2006, 1, p. 110.

Corte Cost., sentenza n. 319 del 2005 in *Giur. it.* 2006, 4, p. 677.

Corte Cost., sentenza n. 201 del 2005, in *Foro it.*2006, 10, I, p. 2673.

Corte Cost., sentenza n. 232 del 2005, in *Riv. giur. ambiente*2006, 1, p. 66.

Corte Cost., sentenza n.133 del 2006 in *Foro it.*2007, 4, I, 1076

Corte Cost., sentenza n. 213, del 2006, in *Dir. maritt.*2008, 2, p. 426.

Corte Cost., sentenza n.182 del 2006, in *Riv. giur. edilizia* 2006, 3, I, p. 476.

Corte Cost., sentenza n. 246 del 2006, in *Giur. cost.* 2006, 3, p. 2446.

Corte Cost., sentenza n. 411/2006, in *Foro amm.*2006, 12, p. 3267.

Corte Cost., sentenza n. n. 449/2006 in *Diritto & Giustizia*2007.

Corte Cost., sentenza n. 450 del 2006, in *Riv. giur. edilizia*2007, 3, I, p. 859.

Corte Cost. n. 367/2007, in *Giur. Cost.*, 2007.

Corte Cost., sentenza n. 81 del 2007 in *Foro it.*2007, 9, I, p. 2299.

Corte Cost., sentenza n. 378 del 2007, in *Riv. giur. edilizia*2008, 1, I, p. 23.

Corte Cost., sentenza n. 378 del 2007, in *Riv. giur. edilizia*2008, 1, I, p. 23.

Corte Cost., sentenza n.36/2007, in *Giust. Cost.* 2007.

Corte Cost., sentenza n.37, in *Giust. Cost.* 2007.

Corte Cost., sentenza n. 367 del 2007,in *Riv. giur. edilizia* 2008, 1, I, p. 64.

Corte Cost., sentenza n. 378 del 2007, in *Riv. giur. edilizia*2008, 1, I, p. 23.

Corte Cost., sentenza n.36/2007, in *Giust. Cost.* 2007.

Corte Cost., sentenza n. 105 del 2008, in *Giur. cost.* 2008, 2, p. 1337.

Corte Cost., sentenza n. 105 del 2008, in *Giur. cost.* 2008, 2, p. 1337.

Corte Cost. n. 378/2008, *Dir. e giur. agr.*2009, p. 11.

Corte Cost. n. 104/2008, in www.giustamm.it

Corte Cost., sentenza n. 214 del 2008 in *Giur. cost.* 2008, 3, p. 2391.

Corte Cost. n. 105/2008 in *Foro it.*2010, 2, I, p. 394.

Corte cost. n. 225/2009 in *Riv. Giur. Ambiente*, 2009, p. 970.

Corte Cost. n. 180/2008, in www.cortecostituzionale.it

Corte Cost. n. 437/2008, *Foro it.*2010, 2, I, p. 394.

Corte Cost., sentenza n. 62, in *Giur. Cost.* 2008.

Corte Cost., sentenza n. 214, in *Giur. Cost.* 2008.

Corte Cost., sentenza n. 180/2008 in *Riv. giur. edilizia*2008, 3, I, p. 710.

Corte Cost., sentenza n. 164 del 2008 in *Giur. cost.* 2008, 3, p.1973.

Corte Cost. n. 223/2009 in *Giur. cost.* 2009, 4, p. 2557.

Corte Cost. n. 61/2009, in *www.federalismi.it*

Corte Cost. n. 12/2009, in *www.federalismi.it*

Corte Cost. n. 279/2009, in *Giur. cost.* 2009, 5, p. 3890.

Corte Cost., sentenza n. 12 del 2009, in *Riv. giur. ambiente* 2009, 3-4, p. 488.

Corte Cost., sentenza n. 10/2009, in *Riv. giur. ambiente* 2009, 3-4, p. 487.

Corte Cost., sentenza n. 30/2009, in *Foro it.* 2009, 4, I.

Corte Cost., sentenza n. 220/2009, in *Giust. civ.* 2009, 11, I, p. 2341.

Corte Cost., sentenza n. 104 del 2008, in *Giur. cost.* 2008, 2, p.1318.

Corte Cost., sentenza n., 105 del 2009

Corte Cost., sentenza n. 12 del 2009, in *Giur. cost.* 2009, 2, p. 940.

Corte Cost., sent. n. 225/09 in *Giur. cost.* 2009, 4, p. 2585.

Corte Cost., sentenza n. 164/2009 in *Giur. cost.* 2009, 3, p. 1837.

Corte Cost., sentenza n. 81 del 3 maggio 2013, in *Foro Amm.* 2014, 5, p. 1375.

GIURISPRUDENZA DI MERITO

Cons. stato, sent. n. 1100 del 1997 in *Foro it.*1998, III, p. 226.

Cons. Stato, sez. VI, 28 settembre 2001, n. 5169 in *Dir. maritt.* 2003, p. 488.

Cons. St., sez. VI, 23 ottobre 2001, n. 5590 in *Riv. giur. edilizia* 2002, I, p. 260.

Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2003, n. 4970, in *www.insambiente.it*.

Cons. Stato, sez., IV, 1 ottobre 2004, n. 6412 in *Riv. giur. edilizia*2005, I, p. 542.

Cons. St., 30 gennaio 2004, n. 316 in *Foro it.*2006, 5, III, p. 274.

Cons. Stato, sez. VI, 18 gennaio 2006, n. 129, in *Riv. Giuridc. Amb.*, n. 3-4/2006, p. 497 ss..

Cons. St., sez. VI, 17 maggio 2006, n. 2851 in *Foro amm. CDS*2006, 5, p. 1532.

Cons. Stato sez. V, 21 novembre 2007, n. 5910

Cons. Stato, sez. VI, 3 marzo 2009, n. 1213 in *Dir. e giur. agr.*2009, 10, p. 632.

Cons. St. sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4245.

Consiglio di Stato sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254 in *Foro amm. CDS*2012, 5, p. 1269.

Consiglio di Stato, sez. Vi, 22.9.2014, n. 4775 in *Foro Amministrativo*2014, 9, p. 2330.

Tar Lazio, Roma, sez. II, 8 settembre 2010, n. 32176, in *Riv. giur. edilizia*2010, 6, I, p. 2001.

T.A.R. Veneto 16 febbraio 2011, n. 265 in *Foro amm. TAR*2011, 2, p. 395.

Tar Sardegna, Cagliari, sez. I, 10 marzo 2011, n. 209 in *Foro amm. TAR*2011, 3, p. 1031.

T.A.R. Puglia, Bari, 2 agosto 2011, n. 1205 in *Foro amm. TAR2011*, 7-8, p. 2512.