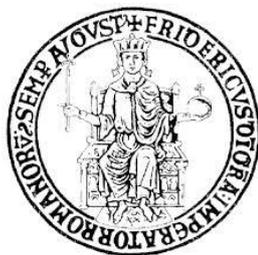


# Università degli studi di Napoli “Federico II”



Dottorato di ricerca in *La programmazione negoziale per lo sviluppo e la tutela del territorio*

XXVIII CICLO

Tesi di Dottorato

*Sviluppo, ambiente, diritto.  
Sostenibilità, precauzione e partecipazione nella disciplina  
dell'autorizzazione integrata ambientale*

**Tutor:**  
**Ch.ma Prof.ssa**  
**RENATA SPAGNUOLO VIGORITA**

**Coordinatore:**  
**Ch.mo Prof.**  
**FIRENZO LIGUORI**

**Candidata:**  
**Dott.ssa VIVIANA DI CAPUA**

**a.a. 2015/2016**

*La nostra responsabilità è molto più  
grande di quello che potremmo sopporre,  
perché essa coinvolge l'umanità intera.*

(J.-P. SARTRE, *L'esistenzialismo è un umanismo*, 1946,  
tr. it. di G. Mursia Re, Mursia)

# indice

## parte prima

### Lo sviluppo sostenibile e i principi di diritto dell'ambiente negli ordinamenti sovranazionali

#### capitolo 1

##### L'impatto dello sviluppo sostenibile sui principi di diritto internazionale dell'ambiente

1.	Origini ed evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile: dal <i>Rapporto Brundtland</i> (1987) alla <i>Conferenza di Rio sullo sviluppo sostenibile</i> (2012) .....	6
2.	Il ruolo unificante dello sviluppo sostenibile rispetto ai principi di diritto internazionale dell'ambiente .....	22
2.1.	Il principio di integrazione .....	30
2.2.	Il principio di prevenzione .....	35
2.3.	Il principio di precauzione .....	45
2.4.	Il principio "chi inquina paga" .....	50
2.5.	Il principio di partecipazione .....	53

#### capitolo 2

##### Affermazione, evoluzione e progressiva codificazione dei principi di diritto ambientale nell'ordinamento europeo

1.	Premessa. Origini della politica ambientale comunitaria. La rilevanza dei programmi di azione ambientale .....	61
1.2.	<i>Segue.</i> La tutela dell'ambiente dopo il Trattato di Lisbona: obiettivi e competenze .....	75
2.	I principi di diritto europeo dell'ambiente: da <i>general guidelines</i> a norme di diritto positivo .....	84
2.1.	Il principio dell'azione preventiva .....	87
2.2.	Il principio di precauzione .....	90
2.3.	Il principio di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni all'ambiente .....	95

2.4.	Il principio “chi inquina paga” .....	96
2.5.	Il principio di elevato livello di tutela (rinvio) .....	100
3.	I principi europei rilevanti per la protezione ambientale .....	100
3.1.	Lo sviluppo sostenibile: da obiettivo a principio generale .....	100
3.2.	Integrazione .....	103
3.3.	Elevato livello di tutela .....	104
4.	I principi europei comuni alle diverse forme di azione: attribuzione, sussidiarietà, proporzionalità e partecipazione (rinvio) .....	106

## parte seconda

### **La politica di prevenzione e controllo integrato dell'inquinamento tra “spinte” europee e ritardi nazionali**

#### capitolo 1

#### Linee evolutive della politica di prevenzione e controllo integrato dell'inquinamento in Europa: incertezze, punti fermi e prospettive future.

1	1. La nuova dimensione della politica europea di prevenzione e controllo dell'inquinamento. Dai programmi di azione ambientale .....	108
2.	2. ... al diritto europeo derivato .....	112
	2.1. La direttiva 96/61/CE (c.d. IPPC) .....	112
	2.1.1. <i>Segue.</i> I lavori preparatori: le pressioni degli Stati “forti” dell'Europa. Il testo definitivo come sintesi tra le legislazioni del Regno Unito e della Germania sul controllo integrato dell'inquinamento atmosferico .....	112
	2.1.2. <i>Segue.</i> Finalità, principi, norme sostanziali e procedurali. I punti critici e le ragioni dei ritardi nell'attuazione: un problema di <i>drafting</i> legislativo? .....	117
	2.1.3. <i>Segue.</i> Le “aggiunte” e le modifiche al testo originario .....	131
	2.2. Il processo di “ <i>restyling</i> ” compiuto dalla direttiva 2008/1/CE .....	135
	2.3. La prevenzione e il controllo integrato delle emissioni	

industriali nella direttiva 2010/75/UE (c.d. IED) .....	137
2.3.1. <i>Segue</i> . La direttiva 2010/75/UE e la nascita di un nuovo modello di governance per le attività industriali inquinanti. Un processo parzialmente incompiuto? .....	146

## capitolo 2

### L'autorizzazione integrata ambientale nell'ordinamento nazionale

#### sezione prima

#### L'evoluzione normativa dell'autorizzazione integrata ambientale. Il lungo *iter* di attuazione delle direttive europee

1. Il recepimento della direttiva 96/62/CE (c.d. IPPC): dal risultato parziale del d.lgs. 4 agosto 1999, n. 372 all'attuazione integrale ad opera del d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59 .....	149
1.1. <i>Segue</i> . Il d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128: l'adeguamento alla direttiva 2008/1/UE e l'introduzione della disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale nel <i>corpus</i> del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 .....	164
2. Anticipazioni sulla nuova fisionomia dell'autorizzazione integrata ambientale nel d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46. Il (tardivo) recepimento della direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali .....	171

#### sezione seconda

#### Profili procedurali e sostanziali dell'autorizzazione integrata ambientale. Livelli, limiti e prospettive della semplificazione

1. Premessa .....	175
2. Il procedimento di autorizzazione integrata ambientale: l'influenza dei principi di diritto ambientale sulle "deviazioni" rispetto al modello generale delineato dalla l. 7 agosto 1990, n. 241 .....	176
2.1. Le fasi procedurali .....	177

2.2.	Democrazia partecipativa e sostenibilità nella fase preparatoria. L'avvio del procedimento .....	177
2.2.1.	<i>Segue.</i> L'istruttoria. La prevenzione e le "deroghe" al principio di non aggravamento ..	180
2.2.2.	<i>Segue.</i> Coordinamento e integrazione procedimentale nella disciplina della conferenza di servizi .....	182
2.3.	La fase decisoria: l'incidenza dei principi precauzione e di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni all'ambiente sugli effetti del provvedimento finale ....	191
2.4.	Le fasi successive. La sostenibilità come <i>leitmotiv</i> del riesame e del rinnovo .....	196
3.	Semplificazione "multilivello" nella disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale .....	199
3.1.	Il coordinamento AIA-VIA .....	206

### sezione terza

L'autorizzazione integrata ambientale per gli impianti di interesse strategico nazionale: quando la terapia può diventare peggiore del male da combattere

1.	... dalla "prevenzione" alla "cura". L'Ilva di Taranto e le leggi-provvedimento: la ricerca di un equilibrio tra salute, ambiente e lavoro .....	211
	<b>bibliografia</b> .....	221

## **parte prima**

### **Lo sviluppo sostenibile e i principi di diritto dell'ambiente negli ordinamenti sovranazionali**

#### capitolo 1

##### L'impatto dello sviluppo sostenibile sui principi di diritto internazionale dell'ambiente

sommario: 1. Origini ed evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile: dal *Rapporto Brundtland* (1987) alla *Conferenza di Rio sullo sviluppo sostenibile* (2012). – 2. Il ruolo unificante dello sviluppo sostenibile rispetto ai principi di diritto internazionale dell'ambiente – 2.1. Il principio di integrazione. – 2.2. Il principio di prevenzione. – 2.3. – Il principio di precauzione. – 2.4. Il principio “chi inquina paga”. – 2.5. Il principio di partecipazione.

#### **1. Origini ed evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile: dal Rapporto Brundtland (1987) alla Conferenza di Rio sullo sviluppo sostenibile (2012).**

L'elaborazione del concetto di sviluppo sostenibile nel diritto internazionale si deve ai lavori della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo (*World Commission on Environment and Development*,

WCED), istituita nel 1983 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e composta dai rappresentanti di ventuno Paesi. Nel 1987, terminati i lavori, la Commissione, nota altresì come Commissione *Brundtland* (dal nome del primo ministro norvegese, *Gro Harlem Brundtland*, che ne assunse la presidenza), emanò il *Report Our Common Future*<sup>1</sup>.

Sullo sfondo della rapida crescita economica e industriale successiva alla seconda guerra mondiale, il *Rapporto* esamina, in chiave critica, le profonde e complesse interconnessioni tra ambiente e sviluppo, formulando altresì raccomandazioni e rimedi generali che consentano di pervenire ad un modello di sviluppo sostenibile.

Nel definire lo sviluppo sostenibile, il *Rapporto* si esprime nei seguenti termini:

*“L’umanità ha la possibilità di rendere sostenibile lo sviluppo, cioè di far sì che esso soddisfi i bisogni dell’attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere ai loro”*<sup>2</sup>.

Ancora:

*“Per sviluppo sostenibile si intende uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri”*<sup>3</sup>.

Infine:

---

<sup>1</sup> World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987; nel testo, d’ora in avanti, si farà riferimento alla traduzione italiana *Il futuro di noi tutti*, Rapporto della Commissione Mondiale per l’Ambiente e lo Sviluppo, Bompiani, Sonzogno, 1988.

<sup>2</sup> *Il futuro di noi tutti*, cit., p. 32.

<sup>3</sup> *Il futuro di noi tutti*, cit., p. 71.

“[...] lo sviluppo sostenibile, lungi dall’essere una definita condizione di armonia, è piuttosto un processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento di risorse, la direzione degli investimenti, l’orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che attuali”<sup>4</sup>.

Ad una prima analisi, non compare in queste definizioni alcun riferimento alla protezione ambientale e, più in generale, all’ambiente<sup>5</sup>. In realtà, la completa comprensione del concetto richiede che lo stesso venga contestualizzato e posto in relazione con la definizione di “ambiente” fornita dallo stesso *Rapporto*. Ambiente non è sinonimo di “problematiche ambientali” (ad esempio, il riscaldamento progressivo dell’atmosfera, le minacce che gravano sullo strato di ozono, gli inquinamenti dei fattori ambientali, le piogge acide, la desertificazione che causa la riduzione delle terre coltivabili, ecc.). Ambiente è inteso come contesto (fisico e materiale) in cui si svolge l’esistenza umana e che, dunque, non può essere scisso “dalle azioni, dalle aspirazioni e dai bisogni umani”<sup>6</sup>. Questo spiega perché

---

<sup>4</sup> *Il futuro di noi tutti*, cit., p. 33.

<sup>5</sup> F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell’altro tra protezione dell’ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010, p. 8, che rinvia alle osservazioni di S. ATAPATTU, *Sustainable Development, Myth or Reality?: A Survey of Sustainable Development Under International Law and Sri Lankan Law*, in *Geo. Int’l Env’tl. L. Rev.*, vol., 14, 2001-2002, p. 265 ss., p. 271, secondo cui: «*It is ironic that this definition, coined as a solution to the world’s environmental problems, makes no reference to environmental protection at all*».

<sup>6</sup> *Il futuro di noi tutti*, cit., p. 18. La profonda relazione tra uomo e ambiente viene efficacemente colta da M.S. GIANNINI, *Primi rilievi sulle nozioni di gestione dell’ambiente e di gestione del territorio*, in *ID, Scritti*, Vol. VI, 1970-1976, Milano, 2005, p. 865 ss., p. 870, il quale osserva che «[...] “ambiente” è in realtà, sotto l’aspetto giuridico, una sintesi verbale, perché gli elementi che compongono l’ambiente non sono omogenei per natura, e l’azione che l’uomo dispiega nell’ambiente è a sua volta non omogenea. Basti considerare, quanto al primo punto, che un ambiente si compone di elementi naturali, come il suolo, l’atmosfera, le acque, ma anche di elementi del tutto creati dall’uomo, come gli aggregati abitativi, gli insediamenti produttivi industriali, l’attività di coltivazione del suolo. Quanto poi al secondo aspetto, è ormai acquisito, e quindi pacificamente ammesso, che diversa è la disciplina che deve darsi alle attività umane, in quanto attengano al suolo, al suolo abitato, al suolo coltivato, agli insediamenti industriali, all’atmosfera, alle varie specie di acque. Questo sia perché varia l’evento che rende aggressivo, e quindi temibile, l’ambiente, sia perché la presenza massiccia di fattori tecnologici variamente differenzia siffatte attività».

i lavori condotti dalla Commissione *Brundtland* non sono limitati alle “problematiche ambientali” (che pure sono affrontate dal *Rapporto*) ma si estendono anche a questioni che coinvolgono l’esistenza umana in generale e che, pertanto, riguardano l’ambiente nell’accezione ampia di cui si è detto (ad esempio, la povertà, l’incremento demografico, la pace, la sicurezza, il debito estero, ecc.). Si tratta di situazioni che possono influire sulla capacità dell’essere umano di soddisfare le proprie necessità e di condurre un’esistenza degna; inoltre, a lungo andare, sono suscettibili di minare la stessa sopravvivenza della specie umana sul pianeta.

In sostanza, vi è un legame inscindibile tra bisogni umani e ambiente: i primi possono essere soddisfatti solo attingendo risorse dall’ambiente e, dunque, solo mediante l’intervento dell’essere umano su di esso; l’ambiente, tuttavia, è in grado di tollerare e di assorbire gli effetti delle azioni umane fino ad un certo limite, che non è e non può essere definito aprioristicamente, ma dipende dall’organizzazione sociale e dallo stato della tecnologia. L’esistenza di limiti<sup>7</sup> è connaturata allo stesso concetto di “sostenibilità”. Lo sviluppo, inteso non come sinonimo di crescita economica, è un fattore indispensabile per migliorare l’esistenza degli esseri umani, per soddisfare i loro bisogni. Esso, pertanto, è suscettibile di produrre effetti sull’ambiente: positivi, perché aumenta la capacità degli esseri umani di soddisfare i propri bisogni e di migliorare la propria

---

Più in generale, sui tre significati di “ambiente”, M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15 ss. L’A. rileva, infatti, la polisemia, sotto il profilo giuridico, del termine ambiente, che identifica: «1) l’ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi al paesaggio; 2) l’ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell’aria, dell’acqua; 3) l’ambiente a cui si fa riferimento negli studi dell’urbanistica». Quindi, “ambiente” inteso come sintesi di elementi naturali e umani.

<sup>7</sup> Sul punto, P.A. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell’Unione Europea*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell’ambiente* (XI Convegno, Alghero, 16-17 giugno 2006), Napoli, 2007, p. 219 ss., p. 225, che definisce lo sviluppo sostenibile «un concetto di grande impatto psicologico», poiché esprime l’idea che «la Terra non è una proprietà privata da danneggiare permanentemente o da esaurire, bensì rappresenta “un prestito” per le generazioni presenti, da gestire equamente e da tramandare in eredità alle generazioni future nel modo il più possibile integro».

esistenza; negativi, perché può tradursi in uno sfruttamento indiscriminato delle risorse naturali, capace di minare la stessa sopravvivenza della specie. Il concetto di sviluppo sostenibile ha il merito di instaurare una relazione tra ambiente e sviluppo, il cui *trait d'union* viene individuato nella condizione di essere umano. La sua essenza risiede nella necessità di integrare la protezione dell'ambiente all'interno dei processi di sviluppo<sup>8</sup> al fine di garantire alle generazioni future le stesse possibilità, opportunità e libertà<sup>9</sup> di cui dispongono quelle attuali di soddisfare le esigenze connesse all'esistenza umana.

La centralità che l'essere umano assume nell'esame delle questioni riguardanti lo sviluppo sostenibile evidenziano una certa continuità con i principi e i contenuti della *Dichiarazione di Stoccolma* del 1972<sup>10</sup>, che già in apertura enuncia la profonda e intima connessione tra uomo e ambiente<sup>11</sup>. A ben vedere, l'antropocentrismo che caratterizza la prospettiva di analisi offerta dal *Rapporto Brundtland* non è destinato a sfociare nell'egoismo o

---

<sup>8</sup> S. ATAPATTU, *Sustainable Development, Myth or Reality?*, cit., p. 272, osserva che: «Although [...] the WCED definition makes no reference to environmental protection, the fact that the needs of future generations are taken into consideration implies that such development must be "sustainable". Development cannot be sustainable if environmental protection is not integrated into the development process».

<sup>9</sup> In tal senso, A. SEN, *Sviluppo sostenibile e responsabilità*, in *il Mulino*, 2010, fasc. 4, p. 554 ss., p. 565-566, il quale propone una riformulazione del concetto di "sviluppo sostenibile" elaborato dal *Rapporto Brundtland*, osservando che «l'importanza della vita umana non può essere circoscritta al mero tenore di vita e al semplice soddisfacimento dei bisogni, ma deve essere estesa anche alle libertà di cui godiamo [...]. Si tratta di pensare di poter sostenere non solo il soddisfacimento dei propri bisogni, ma di poter più ampiamente sostenere – o accrescere – le proprie libertà (ivi inclusa la libertà di soddisfare i propri bisogni). L'idea di libertà sostenibile così riformulata può [...] estendersi fino a contemplare la conservazione e, laddove possibile, la diffusione delle libertà fondamentali e delle capacità dell'uomo di oggi "senza compromettere la capacità delle generazioni future" di godere di libertà analoghe o superiori».

<sup>10</sup> Dichiarazione delle Nazioni Unite alla Conferenza "su L'Ambiente Umano", Stoccolma, 5-16 giugno 1972.

<sup>11</sup> Nel *Preambolo* si afferma che: "L'uomo è al tempo stesso creatura e artefice del suo ambiente, che gli assicura la sussistenza fisica e gli offre la possibilità di uno sviluppo intellettuale, morale, sociale e spirituale. Nella lunga e laboriosa evoluzione della razza umana sulla terra, è arrivato il momento in cui, attraverso il rapido sviluppo della scienza e della tecnologia l'uomo ha acquisito la capacità di trasformare il suo ambiente in innumerevoli modi e in misure senza precedenti. I due elementi del suo ambiente, l'elemento naturale e quello da lui stesso creato, sono essenziali al suo benessere e al pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, ivi compreso il diritto alla vita".

egocentrismo che, fino a quel momento della storia, ha animato l'intervento dell'uomo sull'ambiente. Viene proposta, infatti, un'inversione di tendenza, un cambio di rotta rispetto al passato, che presuppone un'intensificazione del solidarismo nel rapporto tra l'uomo e i propri simili ed un rafforzamento della cooperazione, nei rapporti internazionali, tra governi e istituzioni nazionali, nella consapevolezza che l'obiettivo dello "sviluppo sostenibile" può essere perseguito e raggiunto solo attraverso l'elaborazione di politiche e strategie coordinate. Ciò comporta l'accettazione di una serie di limiti al diritto sovrano degli Stati sulle proprie risorse, enunciato formalmente nella *Dichiarazione sulla sovranità delle risorse naturali* del 1962<sup>12</sup>; limiti che trovano fondamento nella non coincidenza tra settori di giurisdizione politica e zone di impatto dell'azione umana sull'ambiente, la cui esistenza viene riconosciuta nel Principio 21 della *Dichiarazione di Stoccolma*, secondo cui:

*"States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction".*

Nonostante, quindi, l'elaborazione del concetto di sviluppo sostenibile si deve al *Rapporto Brundtland*, alcuni suoi elementi costitutivi si rivengono già nella *Dichiarazione di Stoccolma*: dall'affermazione del dovere degli uomini di proteggere e di migliorare l'ambiente a favore delle generazioni presenti e future, alla necessità di promuovere lo sviluppo economico e

---

<sup>12</sup> United Nations, General Assembly, Resolution 1803 (XVII), 14 December 1962, *Permanent sovereignty over natural resource*; sul punto, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2002, p. 58, secondo cui tale Dichiarazione ha natura obbligatoria, in quanto equipara espressamente la violazione dei principi enunciati alla violazione della Carta delle Nazioni Unite.

sociale per preservare e aumentare il tenore di vita della popolazione e, infine, all'esigenza di integrare le politiche ambientali all'interno delle strategie di sviluppo<sup>13</sup>. Già nella *Dichiarazione* è possibile scorgere un messaggio che sarà ampiamente sviluppato e approfondito dal *Rapporto*: protezione e tutela dell'ambiente non significano rinuncia al progresso economico, scientifico, tecnologico e sociale<sup>14</sup>. Al contrario, quest'ultimo è funzionale alla prima. L'adozione e il miglioramento delle tecnologie antinquinamento da parte delle industrie è il frutto dello sviluppo scientifico e tecnologico che va, quindi, promosso ed incoraggiato da parte delle autorità e dei governi nazionali. Il merito della *Dichiarazione* è, dunque, quella di aver focalizzato l'attenzione dell'opinione pubblica su una serie di problematiche, riguardanti il rapporto uomo, sviluppo e ambiente, che saranno, in seguito, approfondite dal *Rapporto*, nonché di aver posto le basi per l'affermazione del concetto di sviluppo sostenibile<sup>15</sup>, destinato a diventare uno dei pilastri del diritto internazionale dell'ambiente.

Nel *Rapporto* lo sviluppo sostenibile viene definito come una strategia, un percorso, un modello, un obiettivo cui devono tendere le politiche

---

<sup>13</sup> Si vedano, sul punto, le considerazioni di V. BARRAL, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *Eur. J. Inter. Law*, Vol. 23, Issue 2, 2012, p. 377 ss., p. 379, secondo cui: «*Although 'sustainable development' was not yet mentioned, the link between environmental protection and economic development was clearly established in the Stockholm Declaration of Principles*».

<sup>14</sup> P. SCHWARZ, *Sustainable Development in International Law*, in *Non-St. Actors & Int'l L.*, Vol. 5, 2005, p. 127 ss., p. 129, osserva che: «*Stockholm had identified a common outlook and link between resource exploitation for development and environmental protection; a link that was subsequently adopted in the World Conservation Strategy. The strategy gave birth to phrase "sustainable development", and maintained that, "for development to be sustainable, it must take account of social and ecological factors, as well as economic ones". This was the contextual background within which the Brundtland Report was presented to the international community, popularizing the phrase "sustainable development", and proposing both an official definition and suggested dimensions of the concept*». Sul punto, però, si veda F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., p. 9, nota 32, il quale nota come la *World Conservation Strategy*, elaborata nel 1981 dalla *International Union for the Conservation of Nature (IUCN)* valorizza il profilo ecologico, piuttosto che economico, dello "sviluppo sostenibile".

<sup>15</sup> M. C. CICIRIELLO, *Dal principio del patrimonio comune al concetto di sviluppo sostenibile*, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 1996, fasc. 4, p. 225 ss., p. 225, nota che il concetto di "sviluppo sostenibile" può «*in un certo modo [...] considerarsi una evoluzione dei contenuti della Dichiarazione di Stoccolma del 1972 [...]*».

nazionali, per l'attuazione del quale è necessario che gli Stati rispettino una serie di principi legali siglati, in chiusura, dal documento. Si tratta di principi che, come si vedrà, concorrono a definire il contenuto giuridico dello sviluppo sostenibile, oltre che a costituirne i corollari applicativi, e che saranno trasposti – con qualche modifica – nella *Dichiarazione di Rio de Janeiro* del 1992<sup>16</sup> ad esso interamente dedicata. Tra questi, possono essere ricordati il principio di equità o giustizia intergenerazionale<sup>17</sup>, le valutazioni ambientali preventive<sup>18</sup>, il principio di partecipazione ai procedimenti ambientali<sup>19</sup>, il principio di integrazione<sup>20</sup>, il principio di prevenzione<sup>21</sup> e il principio di precauzione<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> United Nations, General Assembly, *Report of the United Nations Conference on Environment and Development* (Rio de Janeiro, 3-4 June 1992), Annex I, Rio Declaration in Environment and Development, A/CONF.151/26 (Vol. I).

<sup>17</sup> Art. 2 (*Giustizia intergenerazionale*), secondo cui: “Gli Stati sono tenuti a conservare e a usare l'ambiente e le risorse naturali a vantaggio delle generazioni presenti e future”; così, *Il futuro di noi tutti*, cit., p. 421.

<sup>18</sup> Art. 5 (*Valutazioni ambientali preventive*), secondo cui: “Gli Stati sono tenuti a eseguire o a richiedere accertamenti ambientali preventivi di attività proposte che potrebbero influire in modo negativo sull'ambiente o sull'uso delle risorse naturali”; così, *Il futuro di noi tutti*, cit., p. 422.

<sup>19</sup> Art. 6 (*Notifica preventiva e accesso ai procedimenti legali*), secondo cui: “Gli Stati sono tenuti a informare tempestivamente tutte le persone che potrebbero essere danneggiate in modo serio da una prevista attività e a garantire loro un equo accesso ai procedimenti legali civili e penali” e art. 20 (*Equo accesso ai procedimenti legali e trattamento*), secondo cui: “Gli Stati sono tenuti a garantire un equo accesso alle azioni legali e uguale trattamento nei procedimenti civili e penali a tutte le persone che sono o potrebbero essere danneggiate da interferenze transnazionali a causa dell'uso di una risorsa naturale o dell'ambiente”; così, *Il futuro di noi tutti*, cit., p. 422 e 424.

<sup>20</sup> Art. 7 (*Sviluppo sostenibile e assistenza*), secondo cui: “Gli Stati devono garantire che la conservazione sia considerata parte integrante della pianificazione e dell'attuazione di attività di sviluppo e fornire assistenza agli altri Stati, soprattutto ai paesi in via di sviluppo, come sostegno alla protezione ambientale e del mantenimento dello sviluppo”; così, *Il futuro di noi tutti*, cit., p. 422.

<sup>21</sup> Art. 10 (*Prevenzione e riduzione*), secondo cui: “Gli Stati sono tenuti a prevenire o a ridurre ogni interferenza ambientale transnazionale che sia causa effettiva o potenziale di un danno rilevante (articolo soggetto a talune eccezioni previste dagli articoli 11 e 12)” e art. 14 (*Doveri generali di cooperazione su questioni ambientali transnazionali*), secondo cui: “Gli Stati sono tenuti a cooperare lealmente con altri Stati per ottenere l'impiego ottimale delle risorse e un'effettiva prevenzione o riduzione di interferenze ambientali transnazionali”; così, *Il futuro di noi tutti*, cit., p. 422-423.

<sup>22</sup> Art. 11 (*Responsabilità*), secondo cui: “Gli Stati sono tenuti a prendere tutte le misure precauzionali necessarie per limitare il rischio quando compiono o permettono certe attività pericolose ma redditizie, e sono tenuti ad assicurare che si provveda all'indennizzo qualora si verifichi un danno transnazionale anche se le attività in questione

L'impatto del concetto di sviluppo sostenibile sull'opinione pubblica internazionale è testimoniato dall'inclusione dello stesso in numerosi strumenti internazionali<sup>23</sup>, adottati successivamente al *Rapporto*.

Con l'adozione della *Dichiarazione di Rio* del 1992 si passa alla fase successiva del processo di evoluzione del concetto che, per la prima volta, viene codificato in una Dichiarazione internazionale di principi. Lo sviluppo sostenibile viene menzionato in 12 principi su 27, ma non è mai enunciato come principio autonomo<sup>24</sup>. Al contrario, sono enunciati una serie di principi che dovrebbero orientare la condotta degli Stati nel raggiungimento dello sviluppo sostenibile. La definizione di “*sustainable use*” si rinviene, invece, nella Convenzione sulla diversità biologica che, insieme alla Convenzione quadro sui cambiamenti climatici<sup>25</sup>, costituisce una delle due convenzioni multilaterali firmate al termine dei lavori della *Conferenza di Rio*. L'art. 2 (*Use of Terms*) stabilisce che:

*“For the purposes of this Convention: ‘Sustainable use’ means the use of components of biological diversity in a way and at a rate that does not lead to the long-term decline of biological diversity, thereby maintaining its potential to meet the needs and aspirations of present and future generations”.*

---

*non erano note come pericolose quando sono state intraprese”*; così, *Il futuro di noi tutti*, cit., p. 423.

<sup>23</sup> Tra cui, ad esempio, la *Economic Declaration of the G7/8 Paris Summit*, 16 July 1989 (si veda, in particolare, l'art. 37: “[...] *In order to achieve sustainable development, we shall ensure the compatibility of economic growth and development with the protection of the environment* [...]”).

<sup>24</sup> In tal senso, L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. FERRARA e M. A. SANDULLI, Vol. I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, a cura di R. FERRARA e C. E. GALLO, Milano, 2014, p. 93 ss., p. 121.

<sup>25</sup> Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, conclusa a New York, il 9 maggio 1992.

Si tratta di una formula che circoscrive il significato e l'applicazione del concetto all'oggetto ed in relazione agli obiettivi specifici della convenzione (la conservazione della diversità biologica, l'uso sostenibile delle componenti della diversità biologica e la condivisione giusta ed equa dei vantaggi derivanti dallo sfruttamento delle risorse genetiche) e che, inoltre, è inserita in un testo contenente norme giuridiche vincolanti per le parti contraenti. A differenza delle dichiarazioni universali di principi, le convenzioni internazionali bilaterali o multilaterali vincolano gli Stati firmatari al rispetto degli impegni assunti, prevedendo altresì delle sanzioni in caso di inadempimento o violazione degli obblighi. Anche in questo caso compare il riferimento “*ai bisogni e alle aspirazioni delle generazioni presenti e future*” che rappresenta uno degli elementi costitutivi e ricorrenti dello sviluppo sostenibile.

Superando il dibattito sulla natura giuridica delle “dichiarazioni di principi”, alle quali è senz'altro riconducibile la *Dichiarazione di Rio*<sup>26</sup>, è innegabile che l'enunciazione dello sviluppo sostenibile come obiettivo cui gli Stati sono chiamati a dare attuazione nell'ambito di un documento frutto di una comune volontà politica, concorre a creare un vero e proprio impegno politico – oltre che etico<sup>27</sup> – al raggiungimento di quel risultato. La *Dichiarazione* si pone in linea di continuità *Rapporto Brundtland* e sintetizza in affermazioni di principio i contenuti dello stesso: considera lo sviluppo sostenibile come obiettivo cui gli Stati devono uniformare le rispettive condotte e politiche nazionali; riprende e rafforza la prospettiva

---

<sup>26</sup> Sul punto, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 56; nonché S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 1992, fasc. 3, p. 581 ss., p. 582, che riconducono la *Dichiarazione di Rio* e la *Dichiarazione autorevole di principi, giuridicamente non vincolante, per un consenso globale sulla gestione, conservazione e sviluppo sostenibile delle foreste* – adottate al termine dei lavori della Conferenza delle Nazioni Unite “su Ambiente e sviluppo” (UNCED) (Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992) – alle “dichiarazioni di principi”, che non costituiscono fonte autonoma di norme internazionali e appartengono, pertanto, all'alveo della “*soft law*”.

<sup>27</sup> Nel *Rapporto Brundtland*, lo sviluppo sostenibile, oltre che un obiettivo, un modello e una strategia, viene considerato come “etica globale”, dalla cui accettazione dipende la sopravvivenza e il benessere dell'uomo.

antropocentrica affermatasi già con la Dichiarazione di Stoccolma, ponendo gli esseri umani *“at the centre of concerns for sustainable development”* ed affermando il diritto degli stessi *“to a healthy and productive life in harmony with nature”* (Principio 1); definisce i corollari applicativi dello sviluppo sostenibile, ovvero alcuni principi dalla cui implementazione e applicazione dipende il suo effettivo conseguimento. Tra questi assume un rilievo particolare il Principio 4, in forza del quale:

*“In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it”.*

Viene, dunque, riaffermata la necessità che le politiche ambientali vengano considerate all'interno dei processi di sviluppo economico, sociale e tecnologico, secondo un approccio integrato che costituisce l'essenza dello sviluppo sostenibile.

Il Principio 2 riconosce il diritto sovrano degli Stati sullo sfruttamento delle proprie risorse in conformità alle politiche nazionali ambientali e di sviluppo e, al contempo, il dovere di assicurare che le attività sottoposte alla loro giurisdizione o controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o di zone situate al di fuori della giurisdizione nazionale. La formula del Principio 2 è pressoché analoga a quella del Principio 21 della *Dichiarazione di Stoccolma*, differendo per l'aggiunta delle parole *“and developmental”* accanto a *“environmental policies”*. La modifica, ancorché ad una prima lettura sembrerebbe non alterare il significato e non influire sull'interpretazione del principio, non è di poco momento, perché oltre a confermare ulteriormente il legame indissolubile tra ambiente e sviluppo, è il risultato di un “accordo” raggiunto tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo. I primi auspicano la considerazione delle risorse naturali come patrimonio comune e la conseguente sottrazione al principio di sovranità

statale. I secondi, invece, temono che il peso della gestione di un interesse comune abbia ricadute negative sul proprio sviluppo economico, nonché di essere costretti a tollerare, in nome di tale interesse, una vera e propria «*ingerenza ecologica*»<sup>28</sup> della comunità internazionale nelle loro politiche di sviluppo<sup>29</sup>.

Si riaffermano gli obblighi di cooperazione internazionale tra gli Stati, nella consapevolezza che le cause ostative alla realizzazione dello sviluppo sostenibile non possono essere rimosse da politiche nazionali non coordinate (Principi 5, 7, 9, 12, 13, 14 e 27); si ribadisce l'importanza della democrazia, del dibattito politico, della partecipazione ai procedimenti ambientali (Principio 10), delle valutazioni preventive delle attività che siano suscettibili di produrre effetti negativi rilevanti sull'ambiente (Principio 17), di principi di precauzione (Principio 15), di “chi inquina paga” (Principio 16), di equità intergenerazionale (Principio 3) e intragenerazionale (Principio 7)<sup>30</sup>. In sostanza, il concetto di sviluppo

---

<sup>28</sup> Così, P. H. SAND, *International Environmental Law after Rio*, in *European Journal of Int. Law*, vol. 1, 1993, p. 377 ss., p. 383.

<sup>29</sup> Sul punto, si rinvia, più diffusamente, alle considerazioni di L. PINESCHI, *Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992)*, in *Riv. giur. ambiente*, 1994, fasc. 3-4, p. 493 ss., p. 502.

<sup>30</sup> Il Principio 3, mutuando la definizione proposta dal *Rapporto Brundtland*, stabilisce che: “*The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations*”. P. SANDS, J. PEEL, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 216-217, osserva che l'elaborazione di questo principio e, nello specifico, “*the right to development*” che esso afferma, incontrò l'opposizione di alcuni paesi industrializzati, tra cui gli Stati Uniti. Infatti, «*Principle 3 of the Rio Declaration implicitly accepts the 'right to development', although the United States declared that it did not, by joining consensus on the Rio Declaration, change its long-standing position to the 'so-called "right to development"*». *For the United States, development 'is not a right ... [it] is a goal we all hold', and the US dissociated itself from any interpretation of Principle 3 that accepted a 'right to development'. Developing countries have, in this context, been careful to introduce language into treaties to safeguard their future development and limit the extent to which international environmental regulation might limit such development [...]. Despite the US language, Principle 3 of the Rio Declaration, with which Principle 4 must be read to be fully understood, is part of the bargain struck between development and developing countries, which is also evident in the convoluted language of Article 3(4) of the Climate Change Convention. This provides that the parties 'have a right to and should, promote sustainable development', which reflects a compromise text between those states which sought an express recognition of a 'right to development' and those states which sought to dilute such a right by recognizing only a 'right to promote sustainable development'».*

sostenibile si arricchisce di nuovi contenuti rispetto alla definizione del *Rapporto Brundtland*<sup>31</sup>.

Accogliendo le raccomandazioni formulate dalla Commissione *Brundtland* relative alla trasformazione del Rapporto in un programma d'azione per lo sviluppo sostenibile, viene adottato, al termine dei lavori della Conferenza di Rio, l'Agenda 21, un documento di carattere programmatico e operativo<sup>32</sup> che individua le azioni concrete necessarie al raggiungimento dell'obiettivo<sup>33</sup>. Nonostante i principi ivi enunciati siano privi del carattere vincolante, tuttavia, l'impatto sull'organizzazione internazionale ha ispirato l'istituzione della *Commission on Sustainable Development*, con la finalità di monitorare e guidare l'attuazione e l'implementazione dell'Agenda 21 e degli altri impegni assunti all'esito della Conferenza di Rio<sup>34</sup>.

In seguito, il concetto di sviluppo sostenibile viene incorporato in numerosi trattati e convenzioni internazionali<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., p. 10.

<sup>32</sup> L'Agenda 21 si articola in quaranta capitoli e contiene un lungo elenco di aree in cui dovrebbero concentrarsi gli sforzi degli Stati per la promozione dello sviluppo sostenibile. Il carattere programmatico e operativo del documento si evince dagli "impegni" degli Stati partecipanti e dalle raccomandazioni rivolte agli stessi, al fine di dirigere le rispettive condotte verso il raggiungimento di un obiettivo comune; sul punto, si veda S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, cit., p. 582.

<sup>33</sup> Il Preambolo dell'Agenda 21, aderendo alla prospettiva antropocentrica emergente dal Principio 1 della *Dichiarazione di Rio*, ribadisce la centralità dello sviluppo sostenibile, affermando che: "*Humanity stands at a defining moment in history. We are confronted with a perpetuation of disparities between and within nations, a worsening of poverty, hunger, ill health and illiteracy, and the continuing deterioration of the ecosystems on which we depend for our well-being. However, integration of environment and development concerns and greater attention to them will lead to the fulfillment of basic needs, improved living standards for all, better protected and managed ecosystems and a safer, more prosperous future. No nation can achieve this on its own; but together we can – in a global partnership – for sustainable development*".

<sup>34</sup> In tal senso, L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 223.

<sup>35</sup> Per l'elenco dei numerosi trattati e convenzioni internazionali che, successivamente alla Conferenza di Rio del 1992, fanno espresso riferimento al concetto di sviluppo sostenibile, si rinvia a C. VOIGT, *Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law*, in D. FREESTONE (General Editor), *Legal Aspect of Sustainable Development*, vol. 2, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009, p. 19 ss., note 40 ss. Per quanto interessa ai fini dell'analisi condotta in questa sede, come si dirà più diffusamente *infra*, lo sviluppo sostenibile si

L'adozione della *Dichiarazione del Millennio* da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite costituisce una tappa ulteriore del processo di implementazione dello sviluppo sostenibile. Riaffermando i principi delle precedenti dichiarazioni e rinnovando la volontà politica di dare piena attuazione ai relativi programmi operativi, il documento individua tra gli obiettivi da raggiungere entro il 2015 l'integrazione dei corollari dello sviluppo sostenibile nei programmi e nelle politiche dei paesi e l'inversione di rotta nella perdita di risorse ambientali<sup>36</sup>. Ancora una volta manca una definizione generale del concetto, ma viene, tuttavia, ribadito l'impegno degli Stati firmatari di prodigarsi per l'intrapresa di una serie di azioni programmatiche volte al raggiungimento della sostenibilità.

Dieci anni dopo la *Conferenza di Rio* del 2002, si svolge il *World Summit on Sustainable Development in Johannesburg*<sup>37</sup>, nel corso del quale i rappresentanti degli Stati partecipanti rinnovano il loro impegno nella promozione di uno sviluppo sostenibile, assumendosi altresì "*a collective responsibility to advance and strengthen the interdependent and mutually reinforcing pillars of sustainable development – economic development, social development and environmental protection – at the local, national, regional and global levels*". In estrema sintesi, viene riaffermata la volontà politica di perseguire l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, nonché di fare il punto sullo stato di attuazione di quanto deciso nella *Conferenza di Rio*. All'esito del *Vertice di Johannesburg* vengono adottati due documenti

---

rinviene nella *Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale* (Åarhus, Danimarca, 25 giugno 1998), il cui *Preambolo* afferma "*la necessità di salvaguardare, tutelare e migliorare lo stato dell'ambiente e di assicurare uno sviluppo sostenibile e senza rischi per l'ambiente*"; nonché nel Protocollo di Kyoto della Convenzione sui cambiamenti climatici, 11 dicembre 1997, che, all'art. 2, prescrive una serie di obblighi per le parti, finalizzate alla limitazione e riduzione delle emissioni nocive e, in generale, alla promozione dello sviluppo sostenibile; anche l'art. 12, nella definizione e disciplina del "*clean development mechanism*", contiene un riferimento allo sviluppo sostenibile senza, tuttavia, darne alcuna definizione generale.

<sup>36</sup> C. VOIGT, *Sustainable Development as a Principle of International Law*, cit., p. 24 ss.

<sup>37</sup> *World Summit on Sustainable Development*, Johannesburg, South Africa, 26 August - 4 September 2002.

giuridicamente non vincolanti: la *Dichiarazione di Johannesburg* e il relativo *Piano di Attuazione*. La prima, appartenente alla categoria delle dichiarazioni di principi, costituisce un documento politico che riprende le tematiche e le questioni affrontate nel corso delle *Conferenze di Stoccolma e Rio* «senza tuttavia procedere a ribadire o a ridefinire il sistema di principi per la protezione dell'ambiente già precedentemente enunciati»<sup>38</sup>, che possono, dunque, considerarsi parte integrante del diritto internazionale dell'ambiente. Il secondo, invece, è un documento programmatico, concepito sul modello dell'Agenda 21, «volto a definire risultati concreti e scadenze precise per l'attuazione degli obiettivi definiti a Rio nell'ambito dei tre pilastri che compongono il concetto dello sviluppo sostenibile, vale a dire la dimensione ambientale, quella economica e quella sociale»<sup>39</sup>.

L'ultima tappa del processo di evoluzione viene costituita dalla *Conferenza sullo sviluppo sostenibile* che si svolge, a Rio de Janeiro, tra il 20-22 giugno 2012, quindi vent'anni dopo la *Conferenza di Rio* del 1992 e per questo motivo sinteticamente denominata *Rio+20*. La volontà di rinnovare l'impegno della comunità internazionale in materia di sviluppo sostenibile rappresenta il motivo ispiratore della *Conferenza* che, tuttavia, si conclude con l'adozione di un «modesto documento di compromesso»<sup>40</sup> denominato «*The Future we want*»<sup>41</sup>, senza alcuna stipula di trattati o convenzioni internazionali (come del resto era già accaduto al termine del *Vertice di Johannesburg*). Uno degli aspetti di rilievo del documento finale viene costituito, tuttavia, dalla promozione di politiche per la *green economy*<sup>42</sup>, considerata uno degli strumenti funzionali all'attuazione dello

---

<sup>38</sup> M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, Vol. I, *Principi generali*, Padova, 2012, p. 9 ss., p. 17.

<sup>39</sup> M. MONTINI, *op. cit.*, *ivi*.

<sup>40</sup> L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente*, *cit.*, p. 101.

<sup>41</sup> *The Future we want*, Resolution adopted by the General Assembly in 27 July 2012, n. 66/228.

<sup>42</sup> C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. FERRARA e M. A. SANDULLI, Vol. I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, a cura di FERRARA R. e GALLO C.

sviluppo sostenibile e all'eradicazione della povertà che, accrescendo la pressione sullo sfruttamento delle risorse naturali, ne ostacola il perseguimento. Viene, inoltre, proposta una riforma istituzionale<sup>43</sup> con l'obiettivo di favorirne l'implementazione sul piano pratico.

---

E., Milano, 2014, p. 221 ss., p. 224, osserva che la *green economy*, «*intesa come una struttura decisionale in grado di favorire [...] una considerazione integrata dei tre pilastri dello sviluppo sostenibile in tutti i settori significativi delle decisioni pubbliche e private, e quindi, di proteggere e valorizzare le risorse naturali, aumentare l'efficienza delle risorse, promuovere modelli di consumo e di produzione sostenibili*», viene inserita per la prima volta in un testo ufficiale. In senso contrario, tuttavia, L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 101-102, secondo cui: «*i due temi principali della Conferenza – economia verde (green economy) e riforma del quadro istituzionale (governance) – non sono stati affrontati dagli Stati con la volontà di assumere impegni concreti. Il documento finale di Rio+20 non propone l'economia verde come modello di riferimento nella realizzazione dello sviluppo sostenibile; essa è soltanto uno strumento importante, tra i tanti possibili a disposizione di ciascuno Stato, per la realizzazione di questo obiettivo. Quanto alla razionalizzazione e al rafforzamento dell'architettura istituzionale che si è sviluppata progressivamente, ma in modo disorganico a partire dalla Conferenza di Stoccolma, le ipotesi più ardite, come l'istituzione di un'Organizzazione ambientale mondiale, sono abbandonate*».

<sup>43</sup> La riforma della *governance* mira a rafforzare l'azione delle tre principali strutture dotate di competenze in materia di ambiente e sviluppo: oltre alla riaffermazione del ruolo centrale dell'Assemblea Generale come il più importante organo di decisione politica, al quale si attribuisce il compito di promuovere l'integrazione dello sviluppo sostenibile nelle attività delle Nazioni Unite, si prevede un rafforzamento del ruolo di coordinamento svolto dal Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC) nell'attività di monitoraggio e promozione dell'integrazione dello sviluppo sostenibile nei programmi delle agenzie ed in quelli dell'Organizzazione delle Nazioni Unite; un miglioramento del metodo, dell'agenda e dei programmi di lavoro della Commissione Sviluppo Sostenibile o, in alternativa, la trasformazione della stessa in Consiglio per lo Sviluppo Sostenibile, con il compito di esaminare le questioni riguardanti l'integrazione delle tre dimensioni – ambientale, economica e sociale – dello sviluppo sostenibile; il rafforzamento della capacità del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP), di cui si promuove la necessità di un'implementazione della base finanziaria al fine di migliorare l'attività di coordinamento e di attuazione delle politiche o, in alternativa, l'istituzione di un'agenzia specializzate delle Nazioni Unite per l'ambiente. Infine, si richiede alle istituzioni finanziarie internazionali (la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, le banche di sviluppo regionale, l'UNCTAD e l'OMG) di dare maggiore considerazione alle questioni concernenti lo sviluppo sostenibile.

## 2. Il ruolo unificante dello sviluppo sostenibile sui principi di diritto internazionale dell'ambiente.

La questione della natura giuridica dello sviluppo sostenibile ha animato il dibattito dottrinario fin dal suo ingresso sulla scena internazionale.

Secondo alcuni<sup>44</sup> lo sviluppo sostenibile andrebbe annoverato tra i principi generali di diritto internazionale. Il suo contenuto normativo andrebbe ravvisato, in particolare, nell'integrazione tra gli interessi economici, sociali e ambientali delle generazioni presenti e future con i limiti stabiliti da alcune funzioni ecologiche essenziali. Inoltre, il riconoscimento da parte della giurisprudenza e della legislazione nazionale e internazionale costituirebbe una forma di *opinio iuris communis* che attribuirebbe ad esso lo *status* di principio generale di diritto internazionale, con conseguente capacità di influenzare le politiche nazionali e ispirare le decisioni delle corti e dei tribunali internazionali.

Altri, invece<sup>45</sup>, spingendosi oltre, ritengono che lo sviluppo sostenibile si configuri addirittura come un vero e proprio obbligo consuetudinario.

---

<sup>44</sup> P. SANDS, J. PEEL, *Principles of International Environmental Law*, cit., p. 187, che annovera tra «*the general principles [...] of International environmental law*» anche «*the principle of sustainable development*». Tuttavia, l'A. nutre «*a little doubt that the concept of 'sustainable development' has entered the corpus of International customary law, requiring different streams of international law to be treated in an integrated manner*» (p. 208). In tal senso, C. VOIGT, *Sustainable Development as a Principle of International Law*, cit., p.145 ss., secondo cui lo sviluppo sostenibile «*is a principle with normative content which is defined by the integration of present and future economic, social and environmental interests within the limits set by certain essential ecological functions. Sustainable development has been recognized both by international and national legislature and jurisprudential practice. This general recognition can be understood as forming an opinio iuris communis. This classification of sustainable development as a general principle of law legitimized by its widespread use in many national legal system and international law, and the jurisprudence of international courts and tribunals*» (p. 186).

<sup>45</sup> In tal senso, V. BARRAL, *Sustainable Development in International Law*, cit., p. 385 ss. L'A., in particolare, osserva che, pur mancando un chiaro riconoscimento giurisprudenziale dello sviluppo sostenibile come norma di carattere consuetudinario, tuttavia, «*one can still test whether sustainable development meets customary requirements which, according to Article 38(1)(b) of the ICJ Statute, are the existence of a general practice (state practice), accepted as law (opinio juris). Whereas traditionally customs come to be formed because the constancy of the conduct of states results in their belief that*

Partendo dal presupposto che, a norma dell'art. 38, par. 1, lett. b) dello Statuto della Corte internazionale di giustizia, la condizione necessaria per l'esistenza della consuetudine è costituita dall'esistenza di una pratica generale accettata come diritto (*opinio iuris*), la natura consuetudinaria (e quindi, obbligatoria e vincolante) dello sviluppo sostenibile deriverebbe dall'esistenza di un ampio numero di convenzioni, risoluzioni, programmi di azione, sentenze nazionali e internazionali e legislazioni nazionali che ad esso espressamente si riferiscono, peraltro usando formule simili.

Sul versante opposto si schierano coloro<sup>46</sup> che, adottando un atteggiamento più cauto, attribuiscono allo sviluppo sostenibile il carattere di obiettivo di politica economica e ambientale cui devono tendere gli Stati e le organizzazioni internazionali. Ciò, ovviamente, non significa negare che lo stesso abbia alcune importanti implicazioni giuridiche (si pensi, ad esempio, alla funzione ermeneutica in sede di applicazione dei trattati internazionali o di principi e norme nazionali oppure al ruolo propulsivo nel processo di evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente, in quanto suscettibile di ispirare la prassi statale e la formazione di nuove regole<sup>47</sup>).

Partendo dall'esame del disposto dell'art. 38, par. 1, dello Statuto della Corte internazionale di giustizia, è possibile notare che “*i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili*” costituiscono fonti di diritto internazionale dopo i trattati internazionali e le consuetudini. Tralasciando

---

*such conduct has become obligatory, as far as sustainable development is concerned, as well as most modern international environmental law, states first come to believe in the necessity to create the rule, rather than in its existence [...]. States' opinio juris on the binding nature of sustainable development can thus result from the wealth of resolutions, declarations, gentlemen's agreements, programmes of action, international and national judicial decisions, national legislation, and conventional provisions referring to it, at least in so far as these formulations are in the form of sufficiently similar legal rules [...]. Despite clear judicial confirmation, it can thus be concluded that sustainable development, as an objective, already constitutes a principle of customary law, even if this principle is a very general one, with a high degree of abstraction and which requires case by case substantiation» (p. 387-388).*

<sup>46</sup> Per tutti, cfr. V. LOWE, *Sustainable Development and Unsustainable Arguments*, in *International Law and Sustainable Development* (Boyle and Freestone eds.), Oxford, 1999, p. 19 ss.

<sup>47</sup> G. HANDL, *Environmental Security and Global Change: The challenge to International Law*, in *YIEL*, 1990, p. 27 ss.

in questa sede il dibattito sull'interpretazione dell'espressione "nazioni civili"<sup>48</sup> – che taluni<sup>49</sup> considerano addirittura anacronistica e superata –, è necessaria la sussistenza di due condizioni o requisiti affinché principi statali possano essere applicati a titolo di principi generali di diritto internazionale: innanzitutto, occorre «*che essi esistano e siano uniformemente applicati nella più gran parte degli Stati*»<sup>50</sup>; in secondo luogo, «*che essi siano sentiti come obbligatori o necessari anche dal punto di vista del diritto internazionale, che essi cioè perseguano dei valori e impongano dei comportamenti che gli Stati considerino come perseguiti ed imposti o almeno necessari anche sul piano del diritto internazionale*»<sup>51</sup>. In questo modo, i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili «*non costituiscono altro che una categoria sui generis di norme*

---

<sup>48</sup> L'espressione "principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili" compare, per la prima volta, nell'art. 38, comma 1, par. 3, dello Statuto della Corte permanente di Giustizia Internazionale. La *ratio* ispiratrice deve essere ricercata nella volontà di ridurre il margine di apprezzamento del giudice internazionale, che traspariva dal precedente progetto di Convenzione de L'Aja del 1907, per l'istituzione di una Corte internazionale sulle prede marittime. L'art. 7 del progetto attribuiva, infatti, alla Corte il compito di decidere, tra l'altro, "d'après les principes généraux de la justice et de l'équité", consentendo alla stessa di svolgere una funzione creativa, richiamandosi eventualmente anche a principi generali di diritto senza una loro adeguata ricostruzione. Pertanto, l'introduzione di una formula che consente al giudice internazionale di rilevare, e quindi di applicare, i principi generali di diritto subordinatamente al loro "riconoscimento" da parte delle nazioni civili, risponde alla duplice esigenza di ridurre considerevolmente il carattere arbitrario dell'operazione di rilevazione di tali principi e, in secondo luogo, di "canalizzare" l'attività di accertamento dei principi generali di diritto solo verso quelli che hanno un riscontro effettivo e formale nelle legislazioni statali. Sul punto, si rinvia alle ampie considerazioni di F. SALERNO, *Principi generali di diritto (diritto internazionale)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XI, Torino, 1996, p. 524 ss., p. 530.

<sup>49</sup> Si veda l'opinione individuale del giudice Ammoun, annessa alla sentenza della Corte internazionale di giustizia del 20 febbraio 1969 sulla piattaforma continentale del Mare del Nord, ICJ, *Recueil*, 1969, p. 132 ss.

<sup>50</sup> B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 43.

<sup>51</sup> B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., *ivi*. L'A., tuttavia, precisa che nell'accertamento «*dell'opinio juris a livello internazionale è necessario molto rigore, onde non pervenire alla conclusione che qualsiasi uniformità di norme generali statali crei diritto internazionale generale (tanto meno, nella specie, l'opinio juris può considerarsi come implicita nella diuturnitas)*. Con questa riserva, la categoria dei principi generali di diritto comuni agli ordinamenti statali è idonea ad aprire all'interprete prospettive nuove di ricostruzione di norme internazionali». Di opinione contraria, tuttavia, Di opinione contraria, tuttavia, F. SALERNO, *Principi generali di diritto*, cit., p. 540, che confuta l'ipotesi secondo cui «*i principi generali di diritto sarebbero una manifestazione (per taluni "speciale") delle norme internazionali generali di natura consuetudinaria*».

*consuetudinarie internazionali, rispetto alle quali la diuturnitas è data dalla loro uniforme previsione e applicazione da parte degli Stati all'interno dei rispettivi ordinamenti»<sup>52</sup>. Generalmente, ai principi generali di diritto viene assegnata una funzione “integrativa” delle norme di diritto internazionale, essendo subordinati, nella gerarchia delle fonti, ai trattati ed alle consuetudini.*

Di solito, si tratta di principi di derivazione statale, che hanno raggiunto un certo grado di “effettività” negli ordinamenti degli Stati membri e che, per questo, possono essere rilevati ed applicati dal giudice internazionale per la soluzione delle controversie, integrando le fonti pattizie e consuetudinarie o, in mancanza, colmando eventuali lacune del diritto internazionale. A ben vedere, non sempre la Corte ha ricostruito la categoria dei principi generali attingendo alle esperienze giuridiche statuali, e quindi avvalendosi di un metodo di comparazione tra ordinamenti. In altri termini, il “riconoscimento” di un principio da parte di taluni Stati costituisce senza dubbio un indicatore del grado di “effettività” che gli stessi hanno raggiunto negli ordinamenti di provenienza e che, pertanto, consente alla Corte di “elevare” lo stesso fonte di diritto internazionale (seppur con funzione integrativa e residuale). È altrettanto vero, però, che alcuni principi generali sono stati ricostruiti senza attingere direttamente alle esperienze giuridiche statuali. La formula aperta dell'art. 38, par. 1, lett. c) ha consentito, infatti, alla Corte di invocare principi dell'ordinamento internazionale senza effettuare alcun richiamo ai principi propri degli ordinamenti nazionali<sup>53</sup>.

Quanto allo sviluppo sostenibile, occorre innanzitutto osservare che non si tratta di un principio nato nelle esperienze statuali ed “esportato” dalla giurisprudenza nell'ordinamento internazionale. Al contrario, si tratta di un concetto affermatosi nel contesto internazionale, nell'ambito di documenti

---

<sup>52</sup> B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., *ivi*.

<sup>53</sup> Sul punto, si rinvia alle ampie considerazioni di F. SALERNO, *Principi generali di diritto*, cit., p. 543.

giuridicamente non vincolanti, con l'obiettivo di focalizzare l'attenzione della comunità internazionale sulla necessità (e l'urgenza) di intraprendere politiche interne basate sull'integrazione tra ambiente e sviluppo, due ambiti considerati sino a quel momento separati e indipendenti l'uno dall'altro. Più che di un principio generale di diritto internazionale *tout court*, lo sviluppo sostenibile è perlopiù configurabile come un modello di azione globale, ad una *general guideline*<sup>54</sup>, ad «un metodo, un processo per integrare considerazioni ambientali nelle politiche di sviluppo e della regolazione del mercato»<sup>55</sup>. Il “riconoscimento” effettivo da parte degli Stati è avvenuto solo in un momento successivo rispetto alla formazione del concetto negli strumenti di *soft law*. Il suo contenuto vago e indeterminato – che per alcuni<sup>56</sup> rappresenta la sua vera forza – non si presta ad essere “cristallizzato” nel tempo secondo il criterio di formazione delle norme internazionali attraverso la reiterazione di comportamenti e la progressiva formazione dell'obbligatorietà sociale di tali comportamenti<sup>57</sup>. La stessa idea di “sostenibilità” presenta un valore programmatico, piuttosto che precettivo, come risulta dai numerosi programmi d'azione internazionali e nazionali che hanno proposto delle strategie per il raggiungimento di un obiettivo globale. Questo non significa affermare che lo sviluppo sostenibile non possa fungere da criterio di interpretazione e applicazione di norme internazionali. Al contrario, significa solo non circoscriverne la portata *esclusivamente* a questa funzione, che è quella propria dei principi generali

---

<sup>54</sup> A. CASSESE, *International Law*, Oxford, 2005, p. 491; si vedano anche le opinioni di B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 213, che esclude l'esistenza di obblighi a carico degli Stati nella gestione delle risorse naturali secondo principi di sviluppo sostenibile «[...] in assenza di sicuri dati della prassi»; e di T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, non menziona lo sviluppo sostenibile nel quadro delle fonti del diritto internazionale.

<sup>55</sup> Così F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente* (XI Convegno, Alghero, 16-17 giugno 2006), Napoli, 2007, p. 41 ss., p. 43.

<sup>56</sup> C. VOIGT, *Sustainable Development as a Principle of International Law*, cit., p.

<sup>57</sup> F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, cit., *ivi*.

di diritto di cui all'art. 38, par. 1, lett. c). Significa, in altre parole, attribuire ad esso un ruolo più ampio, di carattere politico e programmatico, suscettibile di influenzare le legislazioni nazionali e alcune importanti convenzioni internazionali, di contribuire all'evoluzione di alcuni principi propri del diritto internazionale che, proprio grazie allo sviluppo sostenibile, si sono arricchiti di nuovi contenuti, di ispirare la nascita di nuovi istituti destinati a condizionare l'attività economica delle imprese (ad esempio, la strategia europea in materia di *Integrated Pollution Prevention and Control*) e rafforzare il ruolo di quelli esistenti (si pensi alla procedura di valutazione di impatto ambientale<sup>58</sup>; alla partecipazione del pubblico ai procedimenti ambientali<sup>59</sup>).

Le considerazioni esposte trovano conferma nella giurisprudenza internazionale che si dimostra piuttosto cauta nell'attribuire allo sviluppo sostenibile la qualifica espressa di principio generale di diritto internazionale. Nel caso *Gabčíkovo-Nagymaros*<sup>60</sup>, relativo alle implicazioni derivanti dal progetto di diga sul Danubio<sup>61</sup>, la Corte internazionale di giustizia ha definito lo sviluppo sostenibile come un *concetto* che esprime la necessità di conciliare lo sviluppo economico con la protezione

---

<sup>58</sup> Chiaramente ispirata allo sviluppo sostenibile è la *Convenzione sulla valutazione di impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (Convenzione di Espoo)*, conclusa a Espoo il 25 febbraio 1991.

<sup>59</sup> Si veda, in argomento, la *Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Åarhus, Danimarca, 25 giugno 1998)*.

<sup>60</sup> *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment, *I.C.J. Reports*, 1997, p. 7 ss.

<sup>61</sup> La controversia era nata a causa della sospensione dei lavori per la costruzione di dighe sul fiume Danubio da parte dell'Ungheria. La finalità di questi lavori, in base a un trattato stipulato tra Ungheria e Cecoslovacchia il 16 settembre 1977, era di sviluppare le risorse idrauliche, l'energia, i trasporti e l'agricoltura dei due Stati (punto 15). A sostegno del proprio operato, l'Ungheria aveva addotto lo stato di necessità, sostenendo che se avesse portato a termine i lavori, l'ambiente sarebbe stato gravemente danneggiato (punto 55). La Corte stabilì che la salvaguardia dell'equilibrio ecologico rispondeva ad un interesse essenziale dello Stato e che era necessario conciliare lo sviluppo economico con la protezione dell'ambiente (punto 140); tuttavia, chiari che l'imminenza del pericolo che pesava su tale interesse doveva essere intesa come immediatezza o prossimità, e non come mera eventualità del pericolo stessa (punto 52-53). Quindi, poiché l'Ungheria aveva a disposizione altri mezzi per tutelare l'ambiente, riconobbe la fondatezza della pretesa della Cecoslovacchia alla conclusione dei lavori.

dell'ambiente<sup>62</sup>, lasciando intendere che si tratti di un metodo piuttosto che di un principio generale, dovendosi adattare alle numerose e diversificate circostanze dei casi concreti. È interessante notare che la Corte ha impiegato lo sviluppo sostenibile con funzione interpretativa e integrativa delle previsioni di un trattato che le parti in causa avevano in precedenza stipulato e che una di esse si rifiutava di attuare a causa delle probabili ripercussioni negative del progetto sull'ambiente. In altri termini, la necessità di inserire la tutela dell'ambiente all'interno dei processi di sviluppo economico ha richiesto che le parti contraenti prendessero in considerazione, nonostante la mancanza nel trattato di previsioni specifiche al riguardo, gli effetti della realizzazione del progetto sull'ambiente e trovassero una soluzione soddisfacente per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti<sup>63</sup>. Quindi, nonostante allo sviluppo sostenibile non sia attribuita la qualifica espressa di principio<sup>64</sup>, ciò non impedisce al giudice internazionale di impiegare il

---

<sup>62</sup> «Throughout the ages, mankind has, for economic and other reasons, constantly interfered with nature. In the past, this was often done without consideration of the effects upon the environment. Owing to new scientific insights and to a growing awareness of the risks for mankind, – for present and future generations – of pursuit of such interventions at an unconsidered and unabated pace, new norms and standards have been developed, set forth in a great number of instruments during the last two decades. Such new norms have to be taken into consideration, and such new standards given proper weight, not only when States contemplate new activities but also when continuing with activities begun in the past. This need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly expressed in the concept of sustainable development», *ibidem*, par. 140, p. 78.

<sup>63</sup> «For the purposes of the present case, this means that the parties together should look afresh at the effects on the environment of the operation of the Gabčíkovo power plant. In particular they must find a satisfactory solution for the volume of water to be released into the old bed of the Danube and into the side-arms on both sides of the river. It is not for the Court to determine what shall be the final result of these negotiations to be conducted by the Parties. It is for the Parties themselves to find an agreed solution that takes account of the objectives of the Treaty, which must be pursued in a joint and integrated way, as well as the norms of international environmental law and the principles of the law of international watercourses», *ibidem*, par. 140-141, p. 78. Sul punto, C. VOIGT, *Sustainable Development as a Principle of International Law*, cit., p. 174, secondo cui: «[...] the Court in effect suggested re-writing the initial treaty, which had envisaged a system of locks. Thus, the application of sustainable development not only allowed the consideration of the project's environmental impact but the substantive impact of these considerations on the treaty-based rights and obligations of the Parties, which resulted in significantly limiting the treaty rights of Slovakia».

<sup>64</sup> Si veda, al contrario, l'opinione individuale del vice-presidente Weeramantry nel caso *Gabčíkovo-Nagymaros*, secondo cui, osservando la prassi degli Stati e la relativa *opinio iuris*, il principio dello sviluppo sostenibile è parte integrante del diritto

concetto come strumento di interpretazione evolutiva di trattati bilaterali nei quali non era menzionato, in quanto anteriori alla sua affermazione nel contesto internazionale<sup>65</sup>.

In altri casi, la giurisprudenza internazionale<sup>66</sup> ha usato lo sviluppo sostenibile per ampliare il contenuto di altri principi consolidati o emergenti del diritto internazionale dell'ambiente, nel tentativo di dare una certa «unitarietà sostanziale ad una governante ambientale che sul piano formale rimane settoriale e frammentata soprattutto a causa della sua origine in nome di trattati che, per quanto importanti, rimangono inopponibili agli stati terzi»<sup>67</sup>. Il concetto richiama un obiettivo per il raggiungimento del quale gli attori statali sono chiamati ad applicare alcuni principi di diritto ambientale già noti nel contesto internazionale. In altri termini,

---

internazionale moderno e manifesta la sua vitalità non solo come criterio per la formulazione delle nuove norme convenzionali e per la codificazione delle norme non scritte, ma anche come strumento per la composizione delle controversie ambientali, poiché consente di bilanciare tra loro le considerazioni ecologiche ed economiche. Lo sviluppo sostenibile costituisce non solo un principio del diritto internazionale moderno da ricomprendere tra quelli cui fa riferimento l'art. 38, par. 1, lett. c), dello Statuto della Corte, per il generale riconoscimento di cui gode a livello universale, ma anche, e prima ancora, una delle idee più antiche presenti nelle tradizioni culturali del genere umano.

<sup>65</sup> Lo sviluppo sostenibile è stato applicato, con funzione analoga, dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, I.C.J. Reports, 2010, p. 14 (par. 177) e dal Tribunale Arbitrale nel caso *Arbitration regarding the Iron Rhine ("Ijzeren Rijn") Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands*, decision of 24 May 2005, in *Reports International Arbitral Awards*, vol. XXVII, p. 35 ss., p. 67 (par. 59, 220-221). Per una completa ricognizione della giurisprudenza internazionale relativa allo sviluppo sostenibile, cfr. International Law Association (ILA), *Sofia Conference (2012), International Law on Sustainable Development*.

<sup>66</sup> Si veda la pronuncia dell'Organo d'Appello dell'OMC nel caso *United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Product (India, Pakistan and Thailand v. United States)*, WTO Doc. WT/DS88/AB/R del 12 ottobre 1998), dove il principio di conservazione delle tartarughe marine è stato assunto a causa di giustificazione e liceità di misure restrittive del commercio adottate nei confronti di uno Stato membro, parte in causa, che tuttavia non aveva ratificato il trattato multilaterale rilevante in materia – la *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, 1973 (CITES Convention), in [www.cites.org/eng/disc/text.php](http://www.cites.org/eng/disc/text.php).

<sup>67</sup> Così, F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 45, secondo cui nella «ricerca di unità di azione, che superi il vecchio settorialismo ambientale, e di una coerenza tra le proclamazioni astratte e le reali scelte di politica economica degli stati che il principio dello sviluppo sostenibile può svolgere un ruolo unificante rispetto ai principi già consolidati o emergenti di diritto internazionale dell'ambiente» (p. 46).

l'affermazione dello sviluppo sostenibile ha avuto il merito di costituire un vero e proprio “statuto” di diritto internazionale dell'ambiente<sup>68</sup>, costituito da principi e istituti, al quale sono tenuti ad uniformarsi gli Stati e le organizzazioni internazionali.

### **2.1. Il principio di integrazione.**

La necessità di integrare la tutela ambientale nei processi di sviluppo economico e sociale rappresenta l'essenza dello sviluppo sostenibile e, sul piano internazionale, è riassumibile nel principio di integrazione.

La tendenza a concepire l'ambiente e lo sviluppo come fattori che necessitano di essere integrati e conciliati inizia a delinearsi alcuni anni prima dell'affermazione del concetto di sviluppo sostenibile e, addirittura, nel periodo che precede la *Conferenza di Stoccolma* del 1972.

La prima enunciazione del legame tra i due elementi è rinvenibile nella Conferenza delle Nazioni Unite sulla Conservazione e l'Utilizzazione delle Risorse, risalente al 1949. In seguito, l'Assemblea Generale adotta una risoluzione in cui afferma che “*development plans should be compatible with a sound ecology and that adequate environmental conditions can best be ensured by the promotion of development, both at the National and International levels*”<sup>69</sup>. Il Principio 13 della *Dichiarazione di Stoccolma* del 1972 invita gli Stati ad adottare “*an integrated and co-ordinated approach to their development planning so as to ensure that their development is compatible with the need to protect and improve the human environment*”. La formulazione lascia quindi intendere che l'integrazione tra ambiente e sviluppo debba avvenire in fase di pianificazione e programmazione delle

---

<sup>68</sup> La tesi trova conferma nella struttura della Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992, dove lo sviluppo sostenibile viene considerato come obiettivo al raggiungimento del quale sono preordinati una serie di principi e di istituti.

<sup>69</sup> United Nations, General Assembly, Resolution n. 2849 (XXVI) (1971).

politiche di sviluppo economico, in modo da consentire agli Stati di prevedere l'impatto sull'ambiente delle attività economiche e di sviluppo da intraprendere già al momento in cui si predeterminano gli obiettivi e i risultati.

Il Principio 13 va poi letto congiuntamente al Principio 8, ove si afferma che lo sviluppo economico e sociale costituisce un elemento indispensabile per il miglioramento delle condizioni di vita sul pianeta, ed al Principio 11, secondo cui le politiche ambientali non devono minare il potenziale di sviluppo delle nazioni né ostacolare il progresso della specie umana ed il raggiungimento di un tenore di vita più elevato. In sostanza, il principio di integrazione non viene enunciato *ex professo* dalla *Dichiarazione di Stoccolma* che, viceversa, riflette la preoccupazione che l'ambiente possa ostacolare o rallentare i processi di sviluppo.

Numerosi trattati e convenzioni internazionali<sup>70</sup> hanno fatto riferimento alla necessità di adottare un approccio integrato seppur in relazione ad un oggetto, un ambito di applicazione ed un obiettivo specifico. Solo con la *Dichiarazione di Rio* del 1992 che il principio di integrazione trova la sua formulazione legale generale, divenendo uno dei canoni di condotta imposti agli Stati per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile. Il Principio 4<sup>71</sup> stabilisce che:

*“In order to achieve sustainable protection, environmental protection shall consistute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it”.*

---

<sup>70</sup> Per una ricostruzione dei trattati e delle convenzioni internazionali che hanno recepito il principio di integrazione, si rinvia a P. SANDS, J. PEEL, *Principles of International Environmental Law*, cit., p. 216 ss.

<sup>71</sup> Secondo V. BARRAL, P.-M. DUPUY, *Principle 4: Sustainable Development throught Integration*, in J. E. VIÑUALES (edited by), *The Rio Declararion on Environment and Development: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 157 ss., p. 158, «*Principle 4 of the Rio Declaration is a Key principle in the operation of sustainable development*».

Rispetto al Principio 13 della *Dichiarazione di Stoccolma*, che confina l'applicazione del metodo integrato esclusivamente nella fase di predisposizione dei piani e dei programmi di sviluppo, il Principio 4, invece, afferma la necessità che la protezione ambientale debba diventare parte integrante dei processi di sviluppo a tutti i livelli: e quindi, non solo in fase di programmazione, ma anche in quelle precedenti di adozione delle strategie politiche e delle relative leggi. Il concetto di “sostenibilità”, che intanto era comparso sulla scena internazionale, implica, infatti, l'implementazione dell'approccio integrato tra ambiente e sviluppo a tutti i livelli decisionali, sì da coinvolgere non solo le amministrazioni pubbliche nella fase di pianificazione e programmazione, ma anche gli attori politici nell'attività di elaborazione delle strategie politiche più opportune e di predisposizione delle norme. Tali considerazioni trovano conferma nel testo dell'Agenda 21, che al principio di integrazione dedica l'intero Capitolo 8, dove si afferma la necessità che la tutela ambientale diventi parte dei processi di sviluppo socio-economico sin dal momento in cui vengono elaborate le strategie politiche per giungere poi alle fasi di pianificazione e di gestione<sup>72</sup>.

Nel Rapporto adottato all'esito della *Toronto Conference* del 2006<sup>73</sup>, il Comitato ILA ha individuato tre livelli o stadi di integrazione: sistemico, istituzionale e giuridico.

L'integrazione sistemica richiede un impegno attivo da parte degli Stati per coniugare i tre “pilastri” dello sviluppo sostenibile: la crescita

---

<sup>72</sup> Cfr. Agenda 21, Chapter 8 (“*Integrating Environment and Development in Decision-Making*”). Nello specifico, le quattro “*Programme areas*” in cui è articolato il Capitolo 8 sono: “*a. Integrating environment and development at the policy, planning and management levels; b. Providing an effective legal and regulatory framework; c. Making effective use of economic instruments and market and other incentives; d. Establishing systems for integrated environmental and economic accounting*”. È interessante notare il profondo legame che sussiste tra i principi di integrazione e partecipazione, che il documento mette in luce affermando la necessità di “[...] *improve or restructure the decision-making process so that consideration of socio-economic and environmental issues is fully integrated and a broader range of public participation assured*”.

<sup>73</sup> International Law Association (ILA), *Toronto Conference (2006), International Law in Sustainable Development*.

economica, la protezione ambientale e lo sviluppo sociale. Il concetto di sviluppo sostenibile comporta, infatti, il superamento della concezione secondo cui la protezione ambientale può ostacolare o minare il progresso economico e sociale. Al contrario, quest'ultimo può aumentare la capacità della biosfera di assorbire gli effetti delle attività umane, favorendo così la sopravvivenza e il progresso della specie umana. La ricerca di un equilibrio tra questi fattori diventa, quindi, un imperativo che gli Stati sono chiamati a perseguire per il conseguimento di uno sviluppo sostenibile.

L'integrazione istituzionale presuppone, invece, che “[a]ll levels of governance – global, regional, national, sub-national and local – and all sectors of society should implement the integration principle, which is essential to achievement of sustainable development”<sup>74</sup>. In linea con quanto stabilito dal Principio 4 della Dichiarazione di Rio – secondo cui “environmental protection shall consistute an integral part of the development process” – è necessario che le decisioni siano assunte dalle istituzioni internazionali, nazionali, locali, pubbliche e private, nel rispetto di adeguate regole procedurali, al fine di garantire il coinvolgimento di soggetti e interessi diversi (si pensi, ad esempio, alla valutazione d'impatto ambientale, agli istituti di partecipazione del pubblico<sup>75</sup>, ecc.). L'integrazione istituzionale richiede altresì l'adozione di strategie comuni da parte delle istituzioni sia a livello orizzontale (ad esempio, tra la Banca Mondiale e l'UNEP) che a livello verticale (a esempio, tra Nazioni Unite,

---

<sup>74</sup> Il Rapporto adottato all'esito della *Toronto Conference (2006)* riprende le conclusioni espresse, in precedenza, da ILA, *New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development*, 2 April 2000 (The Seventieth Conference of the International Law Association, New Delhi, India, 2-6 April 2002), in *Int. Environ. Agreements*, vol 2, issue 2, 2002, p. 211 ss., p. 216 (cfr., in particolare, il punto 7.2).

<sup>75</sup> International Law Association (ILA), *Toronto Conference (2006)*, cit., p. 9, che richiama il Preambolo della *Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale* (Århus, Danimarca, 25 giugno 1998), che riconosce “the importance of fully integrating environmental considerations in governmental decision-making and the consequent need for public authorities to be in possession of accurate, comprehensive and up-to-date environmental information”.

Unione Europea e istituzioni nazionali). La cooperazione, intesa come forma concertata di elaborazione e di attuazione di strategie e programmi, assume un ruolo fondamentale per l'implementazione del principio di integrazione a livello politico.

L'ultimo stadio di integrazione è quello giuridico, che si suddivide ulteriormente in integrazione normativa e integrazione come strumento del ragionamento giudiziario<sup>76</sup>. La prima richiede la considerazione integrata delle diverse componenti dello sviluppo sostenibile avvenga in fase di elaborazione di norme giuridiche, sia all'interno della stessa area che tra aree diverse del diritto (ad esempio, ambiente, diritti umani, commercio internazionale, ecc.)<sup>77</sup>, nella riformulazione di corpi di legge (come il diritto della pesca o dell'acqua)<sup>78</sup>; la seconda, invece, che l'integrazione sia assunta a metodo di ragionamento giuridico da parte dei tribunali internazionali in fase di applicazione delle norme.

La giurisprudenza internazionale annovera l'integrazione nel *corpus* dei principi generali di diritto internazionale dell'ambiente, affermando che la necessità di trovare un punto di equilibrio tra processi di sviluppo e protezione ambientale costituisce l'essenza stessa del concetto di sviluppo sostenibile<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> International Law Association (ILA), *Toronto Conference* (2006), cit., p. 13, ove si legge: “[...] *in the area of legal integration one can make a further distinction between what one might refer to as normative integration and integration as a judicial reasoning tool*” (corsivo testuale).

<sup>77</sup> Quando l'integrazione riguarda aree diverse del diritto viene definita *inter-disciplinary integration*; cfr. International Law Association (ILA), *Toronto Conference* (2006), cit., p. 16.

<sup>78</sup> Questa forma di integrazione normativa viene definita *intra-disciplinary integration*; cfr. International Law Association (ILA), *Toronto Conference* (2006), cit., p. 17.

<sup>79</sup> *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, p.78, par 140; il principio di diritto è poi richiamato dal Tribunale Arbitrale nel caso *Arbitration regarding the Iron Rhine (“Ijzeren Rijn”) Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands*, decision of 24 May 2005, in *Reports International Arbitral Awards*, vol. XXVII, p. 35 ss., p. 67, par. 59. Si veda altresì la sentenza della Corte internazionale di giustizia *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, cit.

## 2.2. Il principio di prevenzione.

Nella sua formulazione originaria, il principio di prevenzione imponeva agli Stati l'obbligo «*to protect within the territory the rights of other States, in particular their right to integrity and inviolability in peace and war*»<sup>80</sup>. Obbligo derivante dalle norme tradizionali di sovranità statale e integrità territoriale che, secondo l'art. 74 della Carta delle Nazioni Unite<sup>81</sup>, costituiscono il fondamento del “principio di buon vicinato”<sup>82</sup>. Quest'ultimo, spesso riassunto nella massima *sic utere tuo, et alienum non laedas*, ha ispirato l'idea diffusa che gli Stati hanno l'obbligo di non usare il proprio territorio in modo tale da non arrecare danno agli altri Stati.

È possibile notare, dunque, che il principio di prevenzione – analogamente a quanto è accaduto per il concetto di sviluppo sostenibile – non contiene, all'origine, alcun riferimento all'ambiente e alle tematiche ambientali, riguardando esclusivamente il rispetto della sovranità degli altri Stati. Solo in seguito all'emersione di problematiche ambientali di carattere cogente, quali l'inquinamento dei fattori ambientali, l'effetto serra, la diminuzione della fascia di ozono, i cambiamenti climatici, la distruzione delle foreste tropicali, ecc., e dalla difficoltà di riparare i danni una volta verificatisi, il principio di prevenzione ha subito un'evoluzione tale da includere la questione “ambiente”.

L'operazione è stata resa possibile grazie al contributo della giurisprudenza internazionale, oltre alla conclusione di trattati e

---

<sup>80</sup> *Palmas Case*, 2 Hague Ct. Rep. 2d (Scott) 84, 93 (Perm. Ct. Arb. 1928).

<sup>81</sup> L'art. 74 della Carta delle Nazioni Unite, collocato nel Capitolo XI (Dichiarazione concernente i territori non autonomi), stabilisce che: “*I Membri delle Nazioni Unite riconoscono altresì che la loro politica nei riguardi dei territori cui si riferisce questo Capitolo, non meno che nei riguardi dei loro territori metropolitani, deve basarsi sul principio generale del buon vicinato in materia sociale, economica e commerciale, tenuto il debito conto degli interessi e del benessere del resto del mondo*”.

<sup>82</sup> Secondo S. MARANELLA, *Il principio di prevenzione nel diritto internazionale dell'ambiente*, Collana delle “Giornate europee”, Roma, 1996, p. 31, «[l]e regole internazionali sui rapporti di bon voisinage hanno costituito [...] il primo nucleo di quel complesso di norme internazionali poi correntemente definito diritto internazionale dell'ambiente».

convenzioni<sup>83</sup> che hanno impiegato il principio al fine di imporre agli Stati partecipanti specifiche norme di condotta in relazione agli oggetti considerati.

Il caso arbitrale *Trail smelter*<sup>84</sup>, relativo ad una controversia tra Stati Uniti e Canada, costituisce uno dei più risalenti e noti precedenti in cui si è affermato che nessuno Stato ha il diritto di far uso o permettere un uso del proprio territorio tale da causare danni, a causa di immissioni di fumo, nel o al territorio o alle proprietà di persone di un altro Stato, quando il caso dia luogo a serie conseguenze e il danno sia accertato in modo chiaro e convincente.

Il principio enunciato dal Tribunale arbitrale nel caso *Trail smelter* è stato poi ripreso e generalizzato, successivamente, dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza resa sul caso *Corfu Channel*<sup>85</sup>,

---

<sup>83</sup> Tra cui, la *Convenzione sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza*, conclusa a Ginevra il 13 novembre 1979, che all'art. 3, collocato nei "Principi fondamentali", enuncia l'impegno delle "Parti contraenti [...] a tutelare l'uomo ed il suo ambiente contro l'inquinamento atmosferico", a limitare, ridurre gradualmente e prevenire l'inquinamento atmosferico, ivi compreso l'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza"; la *Convenzione sulla valutazione di impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (Convenzione di Espoo)*, conclusa a Espoo il 25 febbraio 1991; la *Convenzione di Helsinki sui corsi d'acqua transfrontalieri*; la *Convenzione di Vienna per la protezione dello strato di ozono*.

<sup>84</sup> *Trail smelter case* (United States, Canada), in *United Nation Reports of International Arbitral Awards*, vol. III, p. 1905 ss. La controversia riguardava la pretesa, avanzata dagli Stati Uniti nei confronti del Canada nell'interesse di alcuni cittadini dello Stato di Washington, al risarcimento del danno derivante da emissioni di diossido di zolfo, causate da una fonderia canadese – la *Trail smelter* – situata in prossimità del confine. La soluzione della questione venne deferita, in base ad un accordo del 15 aprile 1935, esistente tra Stati Uniti e Canada, ad un Tribunale arbitrale *ad hoc* (denominato Commissione Congiunta Internazionale), il quale affermò che: «*under the principles of International law, as well as of the law of the United States, no State has the right to use or permit the use of its territory in such manner to cause injury by fumes in or to the territory of another or the property or persons therein, when the case is of serious consequence and injury is established by clear and convincing evidence*» (p. 1965). Per una completa ricostruzione della fattispecie, si veda K. J. MADDERS, *Trail Smelter Arbitration*, in *Encyclopaedia of Public International Law*, 2, New York, 1981, p. 276 ss.

<sup>85</sup> *The Corfu Channel case, Judgment of 9 April 1949*, I.C.J. Reports 1949, p. 4 ss. La controversia riguardava l'azione promossa dalla Gran Bretagna contro l'Albania per ottenere il risarcimento del danno subito dalla flotta da guerra britannica a seguito dell'esplosione di mine nello Stretto di Corfù. La Corte, in quell'occasione, condannò l'Albania per violazione del dovere di buona diligenza e di informazione circa l'esistenza di una esposizione al pericolo nell'ambito della propria giurisdizione territoriale.

dove si è affermato che ogni Stato è obbligato a non consentire consapevolmente che il proprio territorio venga usato per atti contrari ai diritti degli altri Stati<sup>86</sup>.

In realtà, nonostante la giurisprudenza internazionale<sup>87</sup> abbia rivestito un ruolo di primo piano nell'evoluzione dell'obbligo di prevenzione derivante dalla regola del buon vicinato, è solo con la *Dichiarazione di Stoccolma* del 1972 che l'ambiente diviene parte integrante dei contenuti del principio. Il Principio 21, infatti, stabilisce che:

*“States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction”.*

La formulazione del Principio 21 è scomponibile in due parti: nella prima, si riafferma il diritto sovrano degli Stati all'uso delle proprie risorse naturali in attuazione delle politiche ambientali nazionali, che rappresenta una specificazione del principio di sovranità statale; diritto sovrano che, tuttavia, trova un limite nel dovere imposto agli Stati di sottoporre a controllo le attività svolte entro la propria giurisdizione territoriale e di non permettere che dalle stesse possano derivare danni all'ambiente di altri Stati o di zone oltre confine. In sostanza, il merito della Dichiarazione di Stoccolma è di aver suggellato definitivamente il legame tra prevenzione e ambiente.

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 22. Il principio enunciato nel caso *Corfu Channel* è stato, in seguito, riaffermato nel caso *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America). *Merits, Judgment, I.C.J. Reports* 1986, p. 14..

<sup>87</sup> Per una ricostruzione della giurisprudenza internazionale sul principio di prevenzione si rinvia a S. MARANELLA, *Il principio di prevenzione nel diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 91 ss.

È interessante notare che, topograficamente, il Principio 21 è collocato tra il Principio 22, che pone a carico degli Stati un obbligo di cooperazione nello sviluppo del diritto internazionale in materia di responsabilità e riparazione dei danni derivanti dall'inquinamento o di altri danni causati da attività svolte entro i limiti delle giurisdizioni nazionali o sotto il controllo statale a regioni oltre confine, ed il Principio 20, che contiene un invito rivolto a promuovere la ricerca e il progresso tecnologico per la soluzione di problemi ambientali. Da ciò emerge che l'essenza della prevenzione ambientale risiede nell'adozione di tutte le misure necessarie – anche delle migliori tecnologie disponibili nel settore delle attività inquinanti – per evitare il prodursi di conseguenze dannose che espongono gli Stati ad una responsabilità sul piano internazionale.

Il principio di prevenzione viene riaffermato ed ampliato dalla *Dichiarazione di Rio* che, al Principio 2, riproduce quasi interamente il Principio 21, con la sola aggiunta delle parole “*and developmental*” accanto a “*environmental policies*”. La nuova formulazione comporta sostanzialmente che lo sfruttamento sovrano delle risorse naturali nazionali avvenga non più solo in conformità alle politiche ambientali ma anche a quelle di sviluppo. La modifica è chiaramente ispirata dalla comparsa sulla scena internazionale del concetto di sviluppo sostenibile e mira a ribadire, anche in relazione al principio di prevenzione, quel legame profondo e indissolubile tra ambiente e sviluppo che dal *Rapporto Brundtland* è destinato a divenire una costante del diritto internazionale dell'ambiente. Inoltre, riprendendo le osservazioni fatte in precedenza, risponde alla necessità di assicurare che ai paesi in via di sviluppo vengano fornite adeguate garanzie che il diritto internazionale dell'ambiente non diventi un limite alle politiche nazionali di sviluppo economico.

Lo sviluppo sostenibile imprime al principio di prevenzione e agli altri principi di diritto ambientale un vincolo di scopo. Prevenzione, integrazione, precauzione, “chi inquina paga” e partecipazione diventano

canoni di condotta cui ogni Stato è chiamato, a vari livelli, ad uniformarsi per il raggiungimento di un obiettivo globale che, in ultima analisi, consiste nella tutela delle generazioni non ancora nate o, se si preferisce, nella sopravvivenza della specie.

Non vi è concordia di opinioni sul fondamento normativo del principio: secondo alcuni<sup>88</sup>, la prevenzione avrebbe un contenuto molto più ampio di quello risultante dal Principio 21/Principio 2, riguardando un generale obbligo degli Stati di comportarsi diligentemente in tutte le attività svolte sotto il proprio controllo o la propria giurisdizione, in modo da proteggere i fattori ambientali, attraverso il controllo e la riduzione delle attività fonte di danno potenziale all'ambiente. Il principio, dunque, presenterebbe alcuni elementi in comune con il Principio 21/Principio 2, soprattutto in relazione al divieto di inquinamento transfrontaliero che esso pone, differenziandosi, tuttavia, a causa dell'oggetto della tutela: mentre il Principio 21/Principio 2 sarebbe focalizzato essenzialmente sui limiti all'esercizio della sovranità statale, il principio di prevenzione si occuperebbe dei danni all'ambiente inteso in senso lato. In altri termini, il primo avrebbe carattere prettamente transfrontaliero, il secondo riguarderebbe l'ambiente come "preoccupazione comune" dell'umanità e risulterebbe svincolato dalla dimensione prettamente transfrontaliera<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, cit., p. 33-34. In tal senso, anche S. MARANELLA, *Il principio di prevenzione nel diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 48 ss., il quale osserva che: «[i]l principio dell'azione preventiva [...] pur strettamente correlato all'obbligo di non causare interferenze nocive transfrontaliere di cui al principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma, si distingue da esso ed impone agli Stati un obbligo di contenuto diverso», ovvero «quello di prevenire il danno all'ambiente o, altrimenti, di ridurre, limitare o controllare le attività che possono originare tale danno. Naturalmente, ciò non significa che tutti gli Stati debbono adottare le medesime misure di prevenzione. Ed in ciò si inizia a delineare la diversa portata del principio di prevenzione, rispetto al divieto cui fanno riferimento i principi 21 e 2 della Dichiarazione di Stoccolma e di Rio [...]». Sulla differenza tra i due principi, l'A. osserva che «[m]entre l'obbligo che si ricava dai principi 21 della Dichiarazione di Stoccolma e 2 della Dichiarazione di Rio riguarda [...] il divieto di intaccare la sfera territoriale altrui, il principio di prevenzione, invece, impone allo Stato un obbligo di comportamento da tenere in assoluto, a prescindere dalla natura transfrontaliera delle attività» (p. 49-50).

<sup>89</sup> Sul punto, si rinvia alle osservazioni di L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 140 ss., secondo cui, tuttavia, al momento «la tutela

Secondo altri<sup>90</sup>, invece, il paradigma normativo della prevenzione ambientale sarebbe il Principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma, parzialmente modificato e trasfuso nel Principio 2 della Dichiarazione di Rio, non esistendo un generale obbligo di prevenzione a carico degli Stati.

La relazione tra sviluppo sostenibile e prevenzione può essere colta dall'esame della giurisprudenza internazionale in materia.

Nel caso *Gabčíkovo-Nagymaros*, la Corte internazionale di giustizia riafferma, in linea con i propri precedenti, il carattere vincolante dell'obbligo di prevenire il danno ambientale e affronta, per la prima volta, una questione particolarmente delicata: l'adempimento dell'obbligo di prevenzione del danno ambientale è suscettibile di "scriminare" sul piano internazionale la mancata esecuzione di opere previste da un trattato (il progetto di dighe sul fiume Danubio) che ponevano seri e sopravvenuti problemi di compatibilità ambientale? La risposta alla domanda è negativa, preferendo la Corte mantenere fermi i principi tradizionali in materia di diritto dei trattati e di responsabilità internazionale. Nella pronuncia viene invocato il concetto di sviluppo sostenibile come criterio di integrazione tra lo sviluppo economico e la salvaguardia ambientale. Non solo le norme dei trattati, ma anche gli altri principi del diritto internazionale ambientale vanno interpretati ed applicati nell'ottica dello sviluppo sostenibile, del quale rappresentano corollari applicativi.

Il principio di prevenzione si arricchisce così di nuovi contenuti, divenendo anch'esso un criterio di bilanciamento tra interessi ed esigenze contrapposte: tutela ambientale e sviluppo economico. Il rispetto dell'obbligo di prevenzione di danni ambientali extraterritoriali non si traduce in una mera astensione dal compimento di qualunque attività risulti potenzialmente dannosa. Lo sviluppo sostenibile consente di *orientare*

---

*dell'ambiente come preoccupazione comune è un obiettivo assai ambizioso, la cui concreta realizzazione è ancora parziale e incompiuta»* (p. 147).

<sup>90</sup> J. VESSEY, *The Principle of Prevention in International Law*, in *Austrian Rev. Int'l & Eur. L.*, 1998, vol. 3, p. 181 ss.

l'applicazione del principio imponendo agli Stati non solo di prevenire, o almeno ridurre le conseguenze dannose derivanti dall'esercizio di nuove attività, ma anche di riconsiderare gli effetti negativi prodotti sull'ambiente da attività intraprese nel passato<sup>91</sup>. È la necessità di considerare ambiente e sviluppo non come alternative, ma come concetti integrati che si rafforzano vicendevolmente, a fondare lo stesso dovere di prevenzione; dovere cui si riconosce, come si vedrà, il rango di principio di diritto internazionale generale, considerati il «*nucleo forte*» della consuetudine<sup>92</sup>.

Il caso *Gabčikovo-Nagymaros* è in tal senso emblematico: la Corte non impone alle parti realizzare le opere previste dal trattato secondo il progetto originario, né di astenersi totalmente dal darvi esecuzione, ma al contrario di trovare una soluzione soddisfacente che consenta di tutelare l'ambiente da danni irreversibili e irreparabili e, al contempo, non precluda del tutto le opportunità di sviluppo.

Il contenuto generale dell'obbligo di prevenzione si estende a tutte le attività pubbliche e private sottoposte alla giurisdizione o al controllo di uno Stato, che si svolgono nel suo territorio o al di fuori di esso. Tuttavia, la violazione dell'obbligo è diretta solo nel caso di attività pubbliche, essendo ogni Stato responsabile delle azioni e delle omissioni dei soggetti che

---

<sup>91</sup> Sul punto, *Arbitration regarding the Iron Rhine ("Ijzeren Rijn") Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands*, cit., p. 66, par. 59, che richiama il principio di diritto affermato in precedenza dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Gabčikovo-Nagymaros Project*, cit., p. 78, par. 140, secondo cui «[t]his need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly espressed in the concept of sustainable development».

<sup>92</sup> Così, F. SALERNO, *Principi generali di diritto*, cit., p. 540, che distingue tra principi di diritto internazionale generale, costituenti il «*nucleo forte*» della consuetudine, e principi generali di diritto, la cui origine si rinviene nel modo d'essere «effettivo» dei vari ordinamenti giuridici, in primo luogo di quelli statali. Inoltre, le due categorie normative assolvono una diversa funzione: «*se i principi di diritto internazionale hanno portata autonoma, i principi generali di diritto sono normalmente chiamati a svolgere un ruolo complementare di "integrazione" delle norme di diritto internazionale, secondo parametri che dipendono dalle specifiche esigenze concrete delle stesse. Si verifica, di riflesso, una condizione di subordinazione dei principi generali di diritto rispetto alle fonti di diritto internazionale, vuoi perché il giudice deve applicare le norme internazionali quando queste si sovrappongono nella stessa materia a principi generali di diritto, vuoi perché sono sempre le norme internazionali che determinano le condizioni della loro "integrazione" con i principi generali di diritto.*».

operano in qualità di organi dello Stato. Rispetto alle attività private, la responsabilità dello Stato si configura solo in presenza di azioni od omissioni imputabili ad organi statali nella prevenzione o repressione di tali attività.

L'individuazione dell'ambito spaziale di applicazione del principio e dei comportamenti concreti richiesti allo Stato, costituisce un'operazione ermeneutica piuttosto complessa a causa della genericità della formulazione del Principio 2 e dell'assenza di indicazioni specifiche sulle condotte da attuare. Il riferimento al "*the environment of the other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction*" induce a ritenere che il principio operi a tutela dell'ambiente di altri Stati, non necessariamente limitrofi, o addirittura di spazi non sottoposti alla sovranità di alcuno Stato. Inoltre, l'espressione "*damage to the environment*" non comprende solo le ipotesi di inquinamento transfrontaliero – che, comunque, ha costituito e costituisce tutt'ora il campo elettivo di applicazione del principio – ma anche qualunque attività potenzialmente dannosa che si svolge sotto il controllo oppure entro la giurisdizione territoriale dello Stato<sup>93</sup>.

Mancano indicazioni sull'entità del danno da prevenire: le *Dichiarazioni di Stoccolma* e *Rio* non hanno ripreso la formulazione del principio di prevenzione elaborata dalla *Commissione Brundtland* che, al contrario, definiva come "*rilevante*" la soglia di danno oggetto dell'obbligo di prevenzione<sup>94</sup>. La giurisprudenza internazionale<sup>95</sup> richiede che il danno ambientale da prevenire sia serio o significativo, senza tuttavia fornire

---

<sup>93</sup> Così, L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 112, che vi ricomprende anche i danni causati dall'omessa protezione di specie migratrici, dal trasferimento di sostanze o di rifiuti pericolosi senza il consenso dello Stato di destinazione oppure dall'esportazione di un rischio.

<sup>94</sup> Cfr. l'art. 10 (*Prevenzione e riduzione*) del "*Sommario dei principi legali proposti per la protezione ambientale e per lo sviluppo sostenibile*", situato nella parte conclusiva del *Rapporto Brundtland*, dispone che: "*Gli Stati sono tenuti a prevenire o a ridurre ogni interferenza ambientale transnazionale che sia causa effettiva o potenziale di un danno rilevante (articolo soggetto a talune eccezioni previste dagli articoli 11 e 12)*"; così, *Il futuro di noi tutti*, cit., p. 422.

<sup>95</sup> *Trail smelter case*, cit.; *Arbitration regarding the Iron Rhine*, par. 59; nonché *Pulp Mills on the River Uruguay*, cit., par. 101.

ulteriori indicazioni al riguardo e, in particolare, sul significato da attribuire ai termini serietà e significatività.

La *ratio* della prevenzione risiede, essenzialmente, nel fatto che i danni ambientali sono spesso irreversibili, che i meccanismi tradizionali di riparazione possono essere inadeguati<sup>96</sup>, che non sempre è agevole l'individuazione dei responsabili e che esiste una profonda interconnessione tra i diversi fattori ambientali, per cui l'impatto su uno di essi può riverberarsi in maniera pregiudizievole anche alle altre componenti dell'ecosistema<sup>97</sup>.

Il contenuto specifico della prevenzione è variabile, dipendendo dal diverso grado di sviluppo degli Stati, dal livello di progresso scientifico e tecnologico, dal luogo e dalle condizioni ambientali. In linea generale, gli Stati dispongono di ampia discrezionalità nella scelta delle misure più appropriate per prevenire danni extraterritoriali. La discrezionalità non riguarda dunque l'*an* dell'applicazione del metodo preventivo, bensì il *quid*, ovvero la definizione dei contenuti specifici, la scelta delle strategie più idonee per darvi attuazione. Al principio sono chiaramente ispirati quegli istituti di carattere procedurale che sottopongono i progetti destinati a produrre un impatto sull'ambiente a valutazioni preventive<sup>98</sup> o l'esercizio di alcune attività economiche a procedure autorizzatorie<sup>99</sup> per verificare che l'inquinamento complessivamente prodotto da un'industria sia contenuto all'interno di limiti prestabiliti.

Istituti che, insieme all'esistenza di determinate tecniche (*Best Available Techniques*)<sup>100</sup> o pratiche (*best environmental practice*) esistenti a livello

---

<sup>96</sup> *Gabčíkovo-Nagymaros Project*, cit., par. 141 e *Pulp Mills on the River Uruguay*, cit., par. 185.

<sup>97</sup> *Pulp Mills on the River Uruguay*, cit., par. 188.

<sup>98</sup> La *Convenzione sulla valutazione di impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (Convenzione di Espoo)*, conclusa a Espoo il 25 febbraio 1991; le direttive europee sulla valutazione d'impatto ambientale (VIA) (v. *infra*).

<sup>99</sup> Sul controllo integrato dell'inquinamento e sulla procedura autorizzativa, *infra*.

<sup>100</sup> Si rinvia, sul punto, alla seconda parte del lavoro.

europeo o internazionale<sup>101</sup>, riducono la discrezionalità degli Stati che sono obbligati a darvi attuazione.

Sul piano operativo, l'approccio preventivo comporta che in capo ad ogni Stato si configuri l'obbligo di esercitare la "dovuta diligenza", ovvero di agire razionalmente e in buona fede, nonché di vigilare e disciplinare le attività pubbliche o private che si svolgono all'interno dei confini o della giurisdizione nazionale potenzialmente pericolose per l'ambiente. Non è tuttavia possibile determinare con esattezza e *a priori* i criteri di prevenzione che uno Stato debba seguire, dovendo ogni valutazione rifarsi alle circostanze specifiche. Ad esempio, in materia di inquinamento transfrontaliero, un indice apprezzabile di diligenza può essere costituito dall'aver sottoposto un determinato progetto a una procedura di valutazione di impatto ambientale, secondo una pratica ampiamente diffusa nelle legislazioni di molti Stati (anche per effetto dell'influenza esercitata dal diritto europeo). Una volta poi che l'attività sia intrapresa occorre monitorarne gli effetti, facendo ricorso alle migliori tecniche disponibili in materia di prevenzione dei rischi<sup>102</sup>.

A carico dello Stato si configura un obbligazione di condotta, non di risultato: in sostanza, viene richiesto di compiere tutti gli atti e di adottare tutte le misure necessarie per prevenire il danno, senza che sia configurabile una responsabilità nel caso in cui l'obbligo è stato assolto e il danno si sia comunque verificato. A bel vedere, la responsabilità può sorgere anche nella diversa ipotesi in cui lo Stato non abbia adottato idonee misure di prevenzione, causando solo il rischio di conseguenze pregiudizievoli per l'ambiente di un altro Stato o per risorse naturali condivise<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Cfr. General guidance on best available techniques and best environmental practice, Annex C, Part V della Convenzione sugli inquinanti organici preesistenti (Stoccolma, 23 maggio 2001), in vigore dal 17 maggio 2004.

<sup>102</sup> T. SCOVAZZI, *Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente*, in *Riv. dir. internaz.*, 1989, fasc. 3, p. 591 ss., 598-599.

<sup>103</sup> Sul punto, in generale, *Gabčíkovo-Nagymaros Project*, cit., e *Pulp Mills on the River Uruguay*, cit.,

Se fino a qualche tempo fa non vi era unanimità di consensi sulla natura consuetudinaria del principio di prevenzione<sup>104</sup>, la giurisprudenza internazionale ha dissolto i dubbi al riguardo affermando, dapprima, che l'obbligo è ormai parte del *corpus* di regole in materia di diritto internazionale ambientale<sup>105</sup> e, infine, che «*as a customary rule, has its origin in the due diligence that a required of a State in its territory*»<sup>106</sup>.

### 2.3. Il principio di precauzione.

La più nota formulazione del principio di precauzione<sup>107</sup> è contenuta nella *Dichiarazione di Rio*:

---

<sup>104</sup> B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 219; in senso contrario, invece, S. MARANELLA, *Il principio di prevenzione nel diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 120.

<sup>105</sup> Parere relativo alla liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari dell'8 luglio 1966, par. 29.

<sup>106</sup> *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, cit., par. 101. La pronuncia richiama sia il principio di diritto espresso nel caso *Corfu Channel (United Kingdom v. Albania)*, *Merits, Judgment, I.C.J. Reports*, 1949, p. 22, secondo cui: «*It is every State's obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States*». La Corte richiama altresì quello enunciato nel caso *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, in *I.C.J. Reports*, 1996 (I), p. 242, par. 29, affermando che: «*A State is thus obliged to use all the means at its disposal in order to avoid activities which take place in its territory, or in any area under its jurisdiction, causing significant damage to the environment of another State. This Court has established that this obligation "is now part of the corpus of international law relating to the environment"*».

<sup>107</sup> Sulle origini della precauzione, si rinvia all'ampio studio di F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005, p. 3-4, e riferimenti bibliografici ivi citati, secondo cui «*il primo vagito di "amministrazione precauzionale" si è verificato nella Germania degli anni '30: l'ordinamento tedesco sembra esser stato il primo ad ammettere che l'amministrazione debba intervenire anche in ipotesi in cui il danno non è provato con certezza*». L'A., tuttavia, rileva che gran parte delle analisi condotte sul principio di precauzione, ne rinvencono le origini nel *Vorsorgeprinzip* contenuto nella legge tedesca del 1974, relativa alla lotta alle piogge acide (v. p. 3, nota 9). La dottrina e la giurisprudenza americana, sul finire degli anni '70, hanno contribuito in modo notevole alla diffusione del principio che ha iniziato, successivamente, «*a essere recepito sul piano del diritto internazionale generale, su quello dell'Organizzazione mondiale del commercio e su quello del diritto comunitario*». Si veda, più di recente, ID, *Il principio di precauzione*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 413 ss.

*“In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation”* (Principle 15).

*“Al fine di proteggere l’ambiente, l’approccio precauzionale dovrà essere largamente applicato. Quando ci sono rischi di danni seri ed irreversibili, la mancanza di piena certezza scientifica non dovrà essere usata come una ragione per rinviare l’adozione di misure efficaci e non eccessivamente costose per prevenire il degrado ambientale”* (Principio 15).

L’elemento caratterizzante del principio consiste «*nell’attribuire rilevanza giuridica a situazioni di incertezza scientifica*»<sup>108</sup>: il fatto che non vi sia concordia nella comunità scientifica o che non siano disponibili dati certi sulla gravità dei rischi di alcune attività umane, non può (e non deve) costituire una scriminante al ritardo nell’adozione di misure di protezione. Il fondamento dell’approccio precauzionale alle problematiche ambientali risiede, essenzialmente, nel carattere spesso irreversibile dei danni all’ambiente e fa sì che, nel caso in cui manchi la certezza scientifica sull’efficacia di una certa misura a prevenire un danno, la misura deve essere comunque adottata se il danno che ne potrebbe derivare sia *“serious or irreversible”*. L’approccio precauzionale viene in rilievo nella fase di

---

A livello internazionale, comunque, il primo riferimento alla precauzione è contenuto nella Carta Mondiale della Natura del 1982. Successivamente, il principio venne riaffermato dalla Dichiarazione Ministeriale sullo sviluppo sostenibile, tenutasi a Bergen, il 16 maggio 1990, il cui par. 7, stabiliva che: *“Al fine di raggiungere lo sviluppo sostenibile, le politiche devono essere fondate sul principio di precauzione [...]. In caso di rischio di danni gravi o irreversibili, la mancanza di un’assoluta certezza scientifica non deve costituire un pretesto per rimandare l’adozione di misure per prevenire il degrado ambientale”*.

<sup>108</sup> Così, L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell’ambiente*, cit., p. 136.

applicazione della legge, di “amministrazione” in senso stretto, ed è strettamente connesso allo stato del progresso scientifico in un dato momento storico, esprimendo l’esigenza di integrare la scienza nei processi decisionali in materia di ambiente. La sua funzione è quella di orientare la condotta delle Amministrazioni attraverso una serie di criteri-guida che possono essere, almeno in parte, desunti dalla formula contenuta nella *Dichiarazione di Rio*, come un’adeguata valutazione della soglia di rischio e la comparazione costi-benefici. Anche la sottoposizione a valutazione di impatto ambientale di attività umane che potrebbero incidere negativamente sull’ambiente<sup>109</sup>, rientra tra i parametri della precauzione.

Un’applicazione recente del principio ha riguardato un caso di responsabilità patrimoniale dello Stato per i danni cagionati a soggetti privati svolgenti un’attività dai rischi scientificamente incerti, in assenza di un’informazione preventiva sui rischi connessi a tale attività<sup>110</sup>. La pronuncia è interessante perché include nel novero degli obblighi cui le autorità pubbliche devono rifarsi per la disciplina di attività potenzialmente pericolose per la salute anche l’informazione al pubblico, la cui inosservanza è fonte di una pretesa risarcitoria del soggetto leso nei confronti dello Stato inadempiente. Le conclusioni della Corte europea

---

<sup>109</sup> Come si evince dal combinato disposto dei Principi 15 e 17 della *Dichiarazione di Rio*, dedicati, rispettivamente, all’approccio precauzionale ed alla valutazione di impatto ambientale.

<sup>110</sup> Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, sez. I, sentenza 5 dicembre 2013, ricorso n. 52806/09 e altri, *Vilnes e altri c. Norvegia*, par. 87-88. Per un commento alla pronuncia, M. PACINI, *Principio di precauzione e obblighi di informazione a protezione dei diritti umani*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, fasc. 6, p. 586 ss. L’antefatto della vicenda va ricercato nei gravi danni alla salute che molti sommozzatori norvegesi avevano riportato dopo essere stati sottoposti, dalle compagnie petrolifere per cui lavoravano, alla pratica di “decompressione rapida”, senza che fosse stata fornita loro alcuna informazione preventiva. A seguito di un’inchiesta disposta dal governo norvegese, veniva accertata l’effettiva nocività della pratica e varate diverse forme di indennizzo. A seguito della reiezione, da parte delle autorità giurisdizionali domestiche, delle richieste di risarcimento avanzate contro lo Stato, i sommozzatori adivano la Corte Europea che accoglieva parzialmente il ricorso. I danni alla salute dei ricorrenti erano stati causati, con un alto livello di probabilità, dalla pratica cui erano stati a lungo esposti. Pertanto, un’azione preventiva e precauzionale delle autorità competenti volta ad impedire il ricorso a tale pratica, supportata da un’adeguata informazione nei riguardi dei soggetti esposti, avrebbe inibito più rapidamente il verificarsi dei danni.

rappresentano l'esito di un filone giurisprudenziale<sup>111</sup> che amplia il contenuto della precauzione, rinvenendone il fondamento normativo non più solo nella *Dichiarazione di Rio* ma anche nell'art. 8, CEDU<sup>112</sup>, applicabile all'ambiente<sup>113</sup>. Nella disciplina di attività private potenzialmente dannose

---

<sup>111</sup> Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sez. III, sentenza 27 gennaio 2009, ricorso n. 67021/01, *Tătar c. Romania*. Per un commento alla pronuncia, cfr. E. RUOZZI, Attività industriali inquinanti e diritto ad un ambiente sano dinnanzi alla Corte europea dei diritti umani, in *Dir. um. e dir. internaz.*, 2009, fasc. 2, p. 417 ss. In senso ampio, sulla giurisprudenza della CEDU in materia di ambiente, E. RUOZZI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della corte europea dei diritti umani*, Napoli, 2011. In senso conforme, si vedano anche Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza 19 febbraio 1998, ricorso n. 14967/89, *Guerra e altri c. Repubblica italiana*, par. 60, in *Urb. e app.*, 1998, fasc. 10, p. 1151 ss., con nota di E. BOSCOLO, *La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e il diritto ad una corretta "informazione ambientale"*; nonché Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza 9 giugno 1998, ricorso n. 21825/93, *McGinley e Egan c. Regno Unito*, par. 97.

<sup>112</sup> L'art. 8 (*Diritto al rispetto della vita privata e familiare*), Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, stabilisce che: "Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

*Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui".*

<sup>113</sup> La possibilità di applicare l'art. 8, CEDU all'ambiente iniziò a delinearsi nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sul finire degli anni Settanta. I primi tentativi risalgono ai ricorsi n. 7889/77 (*Arondelle c. Regno Unito*) e n. 9310/81 (*Frederick William Baggs c. Regno Unito*) sui quali, tuttavia, mancò una decisione giudiziale, essendosi la controversia conclusa in via amichevole. Il *leading case* venne, invece, costituito dalla pronuncia *Lopez Ostra c. Spagna* (del 9 dicembre 1994, ricorso n. 16798/90) che affermò l'esistenza di un vero e proprio diritto ad un ambiente salubre, attraverso un'interpretazione estensiva della norma *de qua*. Una completa ricostruzione giurisprudenziale è operata da S. GIORDANO, *Tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, cit., p. 319 ss. L'A. osserva che, per supplire alla mancanza di una disposizione specifica a tutela dell'ambiente nella Convenzione, la Corte europea cominciò a prendere in considerazione di ancorare la protezione ambientale ad altri diritti dalla stessa garantiti. Tra questi si rivelò particolarmente idoneo il diritto al rispetto della vita privata e al domicilio di cui all'art. 8, par. 1, CEDU. Le varie forme di inquinamento, infatti, erano suscettibili di incidere negativamente sulla salute e sul benessere fisico della persona, qualificandosi come ingerenze indirette e illegittime nella vita privata e nel domicilio dell'individuo a norma dell'art. 8, par. 2, CEDU. Tale norma legittima, pertanto, una sorta di azione preventiva delle autorità pubbliche, poiché consente di intervenire prima che l'ambiente diventi così degradato da minare la stessa sopravvivenza della specie. In questo modo, si rivelò uno strumento utile per la preservazione dell'ambiente naturale dalle varie forme di inquinamento. La sentenza *Guerra e altri c. Repubblica italiana*, cit., segnò un'ulteriore tappa nell'evoluzione giurisprudenziale in materia di ambiente. Se è vero che l'art. 8, CEDU tutela il diritto al rispetto della vita privata e al domicilio (par. 1), tuttavia, è altrettanto vero che il suo esercizio può essere limitato, nei casi previsti dalla legge, per

per l'ambiente e la salute umana, gli obblighi precauzionali imposti agli Stati non si limitano esclusivamente all'esperienza di procedure di valutazione preventive, ma si estendono altresì alla garanzia di un'effettiva partecipazione degli interessati ai relativi procedimenti decisionali. Questi ultimi, infatti, devono poter esplicitare attivamente tutti i diritti che un'effettiva partecipazione comporta: *in primis*, l'accesso ai documenti ed eventualmente alla giustizia<sup>114</sup>.

Relativamente alla natura giuridica, si dubita che il principio abbia assunto valore di norma consuetudinaria *tout court*, idonea a fondare obblighi giuridici puntuali e incondizionati in capo agli Stati. Del resto, non è nella natura di principi creare simili obblighi, quanto piuttosto di dare forma a valori che la coscienza collettiva della comunità internazionale assume come propri e utilizza sul piano operativo come linee guida verso la realizzazione di un determinato interesse sociale in un preciso momento storico<sup>115</sup>.

Il principio è stato recepito in numerosi trattati internazionali<sup>116</sup> ed impiegato dalla giurisprudenza internazionale sia per l'interpretazione e

---

motivi di interesse generale (par. 2). Nonostante quest'ultima disposizione sia volta, in via prioritaria, premunire l'individuo dalle ingerenze arbitrarie dei poteri pubblici, essa, a ben vedere, non si limita unicamente ad imporre allo Stato di astenersi dal compimento di atti o comportamenti che possano minare l'esercizio di tale diritto (obbligo negativo), ma comprende anche una serie di obblighi positivi, come quello di fornire informazioni ai soggetti esposti a rischi per la salute (par. 60; in senso conforme, cfr. la successiva pronuncia *Tătar c. Romania*, cit., par. 87).

<sup>114</sup> In sostanza, i "pilastri" della *Convenzione di Åarhus*, su cui si rinvia al paragrafo successivo.

<sup>115</sup> F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 53.

<sup>116</sup> Tra i quali, è possibile ricordare la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, conclusa a New York, il 9 maggio 1992, il cui art. 3, par. 3, stabilisce che: "*The Parties should take precautionary measures to anticipate, prevent or minimize the causes of climate change and mitigate its adverse effects. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing such measures, taking into account that policies and measures to deal with climate change should be cost-effective so as to ensure global benefits at the lowest possible cost. To achieve this, such policies and measures should take into account different socio-economic contexts, be comprehensive, cover all relevant sources, sinks and reservoirs of greenhouse gases and adaptation, and comprise all economic sectors. Efforts to address climate change may be carried out cooperatively by interested Parties*". Ovvero,

applicazione di norme ambientali<sup>117</sup> che per la soluzione di controversie in cui la tutela della salute e dell'ambiente erano in conflitto con altri interessi giuridicamente rilevanti (*in primis*, di natura economica)<sup>118</sup>.

#### 2.4. Il principio “chi inquina paga”.

La prima espressa (e più nota) formulazione del principio “chi inquina paga” (o *Polluter-Pays Principle*) elaborata a livello internazionale, risale alla raccomandazione del 16 maggio 1972, resa dal Consiglio dell'OCSE sui principi guida concernenti gli aspetti economici delle politiche ambientali<sup>119</sup>.

*“The principle to be used for allocating costs of pollution prevention and control measures to encourage rational use of scarce environmental resources and to avoid distortions in International trade and investment is*

---

che: “Le Parti devono adottare misure precauzionali per rilevare in anticipo, prevenire o ridurre al minimo le cause dei cambiamenti climatici e per mitigarne gli effetti negativi. Qualora esistano rischi di danni gravi o irreversibili, la mancanza un'assoluta certezza scientifica non deve essere addotta come pretesto per rinviare l'adozione di tali misure, tenendo presente che le politiche e i provvedimenti necessari per far fronte ai cambiamenti climatici devono essere il più possibili efficaci in rapporto ai costi, in modo da garantire vantaggi mondiali al più basso costo possibile. A tal fine si devono elaborare politiche e provvedimenti che riflettano diversi contesti socioeconomici, siano completi, riguardino tutte le fonti pertinenti, i pozzi e i serbatoi di gas ad effetto serra, prevedano l'adeguamento e comprendano tutti i settori economici. Le azioni necessarie per fronteggiare i cambiamenti climatici possono essere attuate in cooperazione dalle Parti interessate”.

<sup>117</sup> Si veda, ad esempio, la pronuncia della Corte internazionale di giustizia nel caso *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, cit., par. 164, che, seppur in un *obiter dictum*, rileva che: “[...] a precautionary approach may be relevant in the interpretation and application of the provisions of the Statute [...]”.

<sup>118</sup> Per l'applicazione del principio di precauzione da parte del Organizzazione Mondiale del Commercio si rinvia a F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, cit., p. 13 ss., e ai riferimenti bibliografici ivi citati.

<sup>119</sup> OCSE, *Recommendation on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, adopted on 26th May 1972, C(72)128. Il contenuto del principio è stato ulteriormente specificato in due successive raccomandazioni (OCSE, *Recommendation on The implementation of the Polluter-Pays Principle*, adopted on 14th November 1974, C(74)223 e OSCE; *Recommendation on Certain Financial Aspects of Action by Public Authorities to Prevent and Control Oil Spills*, adopted on 7th July 1989 C(89)99).

*the so-called 'Polluter-Pays Principle'. This principle means that the polluter should bear the expenses of carrying out the above-mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and/or consumption. Such measures should not be accompanied by subsidies that would create significant distortions in international trade and investment*"<sup>120</sup>.

Il principio è stato poi ripreso dal *Rapporto Brundtland* ed enunciato formalmente dalla *Dichiarazione di Rio*:

*"National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment"*. (Principle 16)

Si discute circa il suo esatto significato. A fronte di chi propende per la sua configurazione in termini di strumento di politica ecologica preventiva (e dunque, come mezzo per addossare i costi per la prevenzione e il controllo dell'inquinamento ai responsabili)<sup>121</sup>, vi è chi, al contrario, lo riconduce negli schemi della responsabilità civile<sup>122</sup>. In base alla prima tesi, gli Stati possono addossare i costi dell'inquinamento sui gestori delle attività inquinanti, attraverso la predisposizione di strumenti prettamente economici (ad esempio, introducendo un sistema di tassazione). Al

---

<sup>120</sup> OCSE, *Recommendation on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, par. 4.

<sup>121</sup> Tra i tanti, MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, cit., p. 726-726.

<sup>122</sup> B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 223-224; M. IOVANE, *Metodo costituzionalistico e ruolo dei giudici nella formazione dei principi generali del diritto internazionale*, in *Ars Interpretandi*, 2008, p. 103 ss., p. 214.

contrario, la qualificazione del principio come strumento risarcitorio determina l'attribuzione ai privati di un vero e proprio diritto ad un risarcimento dei danni subiti a causa di fenomeni di inquinamento ambientale<sup>123</sup>.

Quanto alla sua qualificazione giuridica, valgono le considerazioni espresse sugli altri principi di diritto ambientale, sicché lo stesso può essere configurato come principio generale di diritto riconosciuto dalle nazioni civili.

#### **2.4. Il principio di partecipazione.**

Il contributo che lo sviluppo sostenibile ha fornito al consolidamento, all'estensione della sfera di applicabilità e, in alcuni casi, alla generalizzazione di alcuni principi già noti nel contesto internazionale, è evidente con riguardo al principio di partecipazione. Nonostante non sia inserito espressamente nel catalogo dei principi del diritto internazionale

---

<sup>123</sup> Per una ricostruzione del dibattito dottrinario sulla qualificazione del principio "chi inquina paga", cfr. F. M. PALOMBINO, *Il significato del principio «chi inquina paga» nel diritto internazionale*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, fasc. 5, p. 871 ss. L'A., in particolare, evidenzia i limiti della tesi che qualifica il principio come criterio di natura economica che, sotto questo profilo, non si sarebbe mai tradotto in un obbligo vincolante sul piano del diritto internazionale generale e convenzionale dell'ambiente. Infatti, avvalorato inizialmente dalle citate raccomandazioni dell'OSCE, il principio si è tradotto in vere e proprie norme di diritto positivo solo nell'ordinamento comunitario e nell'ordinamento interno di alcuni Stati, anche non europei (p. 874). Aderisce, invece, alla tesi che ricostruisce lo stesso come regola di responsabilità civile, affermando che, in questa dimensione, non solo fa ormai parte del diritto internazionale generale, ma ha anche assunto un contenuto ben preciso: «*si è, infatti, consolidato nella prassi in modo da prevedere un diritto delle vittime di incidenti ambientali ad essere risarcite attraverso gli organi giurisdizionali o amministrativi dello Stato su cui territorio si trova la fonte di inquinamento; e ciò anche indipendentemente dalla loro cittadinanza. Ciò significa che lo Stato o paga direttamente gli individui danneggiati, come nel caso dei risarcimenti ex gratia, ovvero [...] ha l'obbligo di predisporre al suo interno dei meccanismi giudiziari attraverso cui gli individui stessi possano far valere la responsabilità civile di coloro che hanno causato un danno all'ambiente*». In più, «*tale obbligo risulta previsto indipendentemente da qualsiasi questione relativa alla responsabilità internazionale dello Stato*», essendo «*lo scopo ultimo del principio la tutela di interessi individuali in quanto tali*» (p. 879 ss.).

ambientale, la partecipazione del pubblico ai procedimenti decisionali che riguardano l'ambiente, rappresenta a tutti gli effetti, allo stato attuale, un canone di condotta per i governi, oltre che un criterio imprescindibile per l'attuazione dello sviluppo sostenibile a livello globale.

La prima fase del processo, culminato nell'adozione della *Convenzione di Åarhus*, che rappresenta il primo (e più importante) documento giuridicamente vincolante contenente un riconoscimento espresso, oltre che una puntuale disciplina dei c.d. *public participation rights*, è costituita dalla *Dichiarazione di Stoccolma* del 1972. Pur mancando un'espressa affermazione del principio di partecipazione del pubblico ai procedimenti ambientali<sup>124</sup>, nonché una disciplina degli istituti correlati dell'accesso e della tutela giurisdizionale, sono tuttavia presenti nel documento alcuni importanti riferimenti all'educazione all'ambiente, al ruolo essenziale dei mezzi di comunicazione per la protezione ambientale (Principio 19) ed alla libertà di circolazione delle informazioni scientifiche che possono favorire la soluzione di problemi ambientali (Principio 20). Il significato dei principi delineati può essere compreso solo se rapportato alla finalità che la Dichiarazione si prefigge di conseguire: l'affermazione di un'etica ambientale attraverso la sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Obiettivo che può essere conseguito solo all'interno (e attraverso) un regime democratico, che stimoli il dibattito politico, permetta ai cittadini di influenzare le decisioni dei governi e garantisca la più ampia partecipazione della società civile al processo di assunzione delle scelte pubbliche. Non è un caso che il principio di apertura della Dichiarazione condanni espressamente l'*apartheid*, la segregazione razziale, la discriminazione e qualunque altra forma di oppressione e dominazione straniera, considerate di ostacolo al godimento dei diritti fondamentali di libertà, uguaglianza e

---

<sup>124</sup> A. ANGELETTI, *Introduzione*, in ID (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino, n. 15, Napoli, 2011, p. 1 ss., p. 11, osserva che, nel contesto della *Dichiarazione di Stoccolma*, «[l]'atteggiamento era ancora molto contenuto: il pubblico veniva confinato in un ruolo passivo, ma iniziava ad intravedersi un mutamento di impostazione».

dignità di cui dispone ogni essere umano. In sostanza, vengono poste le prime “basi” per l’affermazione di un principio che troverà espresso riconoscimento solo nella *Dichiarazione di Rio* del 1992.

La sensibilizzazione dell’opinione pubblica alle problematiche ambientali prodotta dalla *Conferenza di Stoccolma*, consente al diritto di partecipazione di trovare dimora in alcune dichiarazioni di principi, raccomandazioni e convenzioni. Tra queste, vanno sicuramente menzionate la *Dichiarazione di Salisburgo sulla protezione del diritto di informazione e partecipazione*, adottata il 3 dicembre 1980, nell’ambito della seconda Conferenza europea su “Ambiente e diritti umani”; la *Raccomandazione del Consiglio d’Europa sull’accesso del pubblico alle informazioni possedute dall’autorità pubblica*; la *Carta Mondiale della Natura*, che dedica la Parte III (*Implementation*) all’affermazione dell’importanza dell’educazione ecologica, dell’informazione del pubblico nei procedimenti di pianificazione e valutazione dell’impatto sull’ambiente di politiche e attività, in modo da consentirne la consultazione e la partecipazione, e da ultimo, al riconoscimento agli individui di partecipare, individualmente o collettivamente, al processo di formazione delle decisioni riguardanti l’ambiente, nonché di ottenere tutela giurisdizionale nel caso in cui lo stesso subisca un danno o qualche forma di degradazione; la *Carta Europea sull’Ambiente e la Salute*, siglata nel 1989 in occasione della prima Conferenza ministeriale sull’ambiente e la salute, che prevede un diritto generale, in capo ai cittadini, di informazione e consultazione nelle scelte decisionali che riguardano la salute e l’ambiente, ed attribuisce alle organizzazioni non governative un ruolo di primo piano nella diffusione delle informazioni al pubblico, e dunque, nella sensibilizzazione dell’opinione pubblica; la *Convenzione sulla valutazione d’impatto ambientale in ambito transfrontaliero* (c.d. *Convenzione di Espoo*)<sup>125</sup>, del 25

---

<sup>125</sup> *Convenzione sulla valutazione di impatto ambientale in un contesto transfrontaliero* (*Convenzione di Espoo*), conclusa a Espoo il 25 febbraio 1991.

febbraio 1995, che attribuisce allo Stato contraente nel cui territorio ricade l'intervento e che ha la competenza ad autorizzarlo, di garantire l'informazione del pubblico e delle autorità competenti degli altri Stati in cui l'impatto ambientale può essere avvertito, nonché di prevedere forme di partecipazione che consentano agli stessi di intervenire nel procedimento di autorizzazione; la *Convenzione sulla protezione e l'utilizzo dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali* e la *Convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali*, adottate ad Helsinki, rispettivamente, il 17 marzo 1992 e il 17 maggio 1992, che sanciscono i principi di informazione, partecipazione e tutela giurisdizionale seppur nei limiti delle attività oggetto dei trattati.

In quegli anni fa la sua prima comparsa sulla scena internazionale il concetto di sviluppo sostenibile, che coincide con la seconda tappa del processo di affermazione e codificazione di un principio generale di partecipazione. In vari passaggi del *Rapporto Brundtland*, si afferma che il conseguimento di uno sviluppo sostenibile a livello globale dipende, in larga misura, dall'adozione da parte dei governi di politiche che riconoscano tanto ai singoli che alle associazioni non governative: il diritto di accesso alle informazioni ambientali; il diritto di essere consultati e di partecipare ai processi decisionali che possano avere effetti significativi sull'ambiente; il diritto all'accesso alla giustizia in materia ambientale. In sostanza, il documento delinea per la prima volta uno statuto completo dei *public participation right*, che diventeranno i tre "pilastri" della democrazia ambientale nella *Convenzione di Åarhus*.

Ma qual è la relazione tra lo sviluppo sostenibile e i diritti di partecipazione? Perché ed in che modo un governo che garantisca la più ampia partecipazione dei cittadini ai procedimenti che riguardano l'ambiente ha più *chance* di conseguire l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile, rispetto ad uno che non lo fa?

La risposta è nella democrazia, intesa come «*forma di governo esercitata mediante il dialogo*»<sup>126</sup>, e di cui la partecipazione ai vari livelli dell'attività decisionale costituisce l'essenza, oltre che la più evidente manifestazione.

AMARTYA SEN, premio Nobel per l'Economia 1998, in un saggio dedicato intitolato “*Sviluppo sostenibile e responsabilità*”<sup>127</sup>, ha spiegato chiaramente come i regimi democratici ben funzionanti siano in grado di prevenire le carestie. Poiché le carestie sono generalmente provocate non tanto da una scarsità di cibo, quanto da una distribuzione iniqua dello stesso tra la popolazione causata da politiche pubbliche inadeguate, l'unica (e più efficace) forma di prevenzione coinvolge, pertanto, le politiche pubbliche e la risposta dei governi. Il problema si sposta, quindi, sulla necessità di rendere influenzabili le politiche pubbliche. Un obiettivo simile può essere raggiunto solo nell'ambito di un sistema democratico ben funzionante, dove l'informazione circola liberamente e il sistema mediatico non è sottoposto a censura, l'opinione pubblica è in grado di fare pressione sul governo e di indurlo ad adottare strategie efficaci di prevenzione. Di queste scelte beneficeranno sia i cittadini del presente, che hanno influenzato attraverso il dibattito e la partecipazione, le decisioni pubbliche, tanto le generazioni future alla cui tutela le politiche di prevenzione sono, in ultima analisi, indirizzate.

Il discorso può essere esteso anche alla prevenzione dei danni all'ambiente in generale. Come si vedrà in seguito, gli istituti, le politiche e le strategie che traggono ispirazione dallo sviluppo sostenibile presentano una finalità preventiva. Anche lo stesso principio di partecipazione in materia ambientale può essere letto in un'ottica di prevenzione. L'obiettivo

---

<sup>126</sup> J. STUART MILL, *Saggio sulla libertà*, 1869, tr. it. S. Magistretti, Milano, il Saggiatore, 1991.

<sup>127</sup> A. SEN, *Sviluppo sostenibile e responsabilità*, cit., p. 557 ss. Per osservazioni più ampie A. SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, 1999, tr. it. G. Rigamonti, Mondadori, 2000; A. SEN, *L'idea di giustizia*, 2009, tr. it. L. Vanni, Mondadori, 2010.

della partecipazione è quello di consentire alle Amministrazioni interessate, grazie agli apporti individuali dei partecipanti, di ampliare la conoscenza della situazione di fatto sottesa al procedimento e di acquisire gli interessi coinvolti che potrebbero subire un pregiudizio dall’emanazione del provvedimento finale. In sostanza, di creare le condizioni necessarie affinché l’autorità, dato il substrato fattuale e giuridico, possa adottare la “miglior” decisione possibile. Il contributo partecipativo degli individui, singolarmente o collettivamente, è quindi funzionale all’adozione di una scelta che possa arrecare il sacrificio minimo ai portatori di interessi suscettibili di essere pregiudicati e, in ultima analisi, alla collettività complessivamente considerat<sup>128</sup>a. Soprattutto quando l’oggetto del procedimento è idoneo a produrre effetti significativi e permanenti sull’ambiente. Se la realizzazione di un’opera o lo svolgimento di un’attività sono suscettibili di produrre un impatto elevato sull’ambiente, spesso accade che tali effetti siano percepibili molto tempo dopo che i lavori siano stati completati o l’impresa sia in funzione. Saranno quindi i posteri a scontare gli effetti negativi di attività intraprese nel passato. Queste considerazioni permettono di comprendere perché la partecipazione in materia ambientale diventa un elemento imprescindibile per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile, di uno sviluppo cioè che sia funzionale non solo alla soddisfazione dei bisogni e delle necessità immediate, ma che tenga conto anche di quelle delle generazioni non ancora nate. È il senso di responsabilità implicito nel concetto di “sostenibilità” a far sì che la partecipazione diventi uno strumento mediante il quale i cittadini possano “condizionare” le scelte pubbliche suscettibili di produrre un impatto a

---

<sup>128</sup> Coglie efficacemente le implicazioni della partecipazione al procedimento amministrativo F. FRACCHIA, *Administrative Procedure and Democracy: The Italian Experience*, in *Ind. J. Global Legal Stud.*, vol. 12, 2005, p. 589 ss., p. 589, nell’affermare che: «[t]he link between participation and democracy is evident: democracy means participation (at least), and participation is ensured by procedures whose goal is to ensure that a “good” decision is made [...]. Participation is the presence, within public bodies, of nonprofessional subjects. According to Italian scholars, we can either have institutional participation, which involves people within administrative organs, or functional participation, which relates to procedure».

lungo termine sull'ambiente e le pubbliche autorità prendano perlomeno in considerazione i diversi punti di vista dei partecipanti. Ciò non significa bloccare aprioristicamente la realizzazione dell'opera o lo svolgimento dell'attività. Al contrario, significa riconoscere a ciascuno la “possibilità”<sup>129</sup> di fare in modo che la realizzazione avvenga con modalità diverse, tali da ridurre al minimo l'impatto sull'ambiente. La partecipazione assume così nella dimensione dello sviluppo sostenibile un significato non solo giuridico, ma anche etico, configurandosi come strumento che consente ai cittadini di esercitare il «*potere morale di riflettere su questioni che spaziano oltre il mero egoismo individuale*»<sup>130</sup>.

I governi degli Stati hanno quindi il compito di predisporre strumenti adeguati che consentano ai cittadini di intervenire a partecipare attivamente ai procedimenti che riguardano l'ambiente. Si tratta quindi di una responsabilità politica.

Le osservazioni sulla centralità del riconoscimento dei *public participation rights* ai fini dell'obiettivo di uno sviluppo sostenibile sono state pienamente colte dalla *Dichiarazione di Rio* del 1992 che, al Principio 10, ha generalizzato e codificato il principio di partecipazione ai procedimenti ambientali e gli istituti ad esso connessi dell'accesso alle informazioni e della tutela giurisdizionale e amministrativa:

*“Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity*

---

<sup>129</sup> Significativo, al riguardo, il passo del *Rapporto Brundtland* citato all'inizio del par. 1., ove si legge che: “[l]’umanità ha la possibilità di rendere sostenibile lo sviluppo, cioè di far sì che esso soddisfi i bisogni dell’attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere ai loro”; *Il futuro di noi tutti*, cit., p. 32.

<sup>130</sup> A. SEN, *Sviluppo sostenibile e responsabilità*, cit., p. 564; il significato etico, oltre che giuridico, dello sviluppo sostenibile è stato ampiamente esaminato da F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 91 ss.

*to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided”.*

Un elemento ricorrente nei diversi atti adottati a livello internazionale è costituito «dallo stretto legame [...] tra l’istituto dell’accesso agli atti e partecipazione al procedimento amministrativo»<sup>131</sup>. Infatti, «se l’obiettivo è quello di sviluppare una sensibilizzazione dell’intera collettività nei confronti della formazione di una coscienza ambientale, al fine ultimo di ottenere risultati concreti e duraturi nel campo della tutela del bene ambiente, la sola possibilità di accedere ai documenti, priva di una correlata capacità di influire effettivamente, con il proprio intervento, sulle decisioni pubbliche, si rivelerebbe ben poca cosa»<sup>132</sup>. Del resto, vale anche il contrario: la partecipazione ai procedimenti ambientali può divenire effettiva, e cioè fare in modo che chi partecipa possa fornire il proprio punto di vista, solo se preceduta da un’attività di acquisizione di dati e notizie relativi all’oggetto del procedimento.

Con la *Convenzione di Åarhus*<sup>133</sup> si passa alla tappa conclusiva del processo di riconoscimento, a livello internazionale, dei *public participation rights*. Sottoscritta nella cittadina danese il 25 giugno 1998, sotto l’egida della *United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)*<sup>134</sup>,

---

<sup>131</sup> M. CALABRÒ, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale: il caso ambiente*, Napoli, 2004, p. 199.

<sup>132</sup> M. CALABRÒ, *op. cit.*, *ivi*.

<sup>133</sup> *Convenzione sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale (Åarhus, Danimarca, 25 giugno 1998)*, nota anche come *Convenzione di Åarhus*, il cui testo integrale è disponibile, in varie lingue, all’indirizzo <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>. Si noti che la *Convenzione di Åarhus* recepisce le Linee guida sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale, approvate durante la terza Conferenza ministeriale sull’attuazione del processo “*Ambiente per l’Europa*”, a Sofia (Bulgaria), il 25 ottobre 1995.

<sup>134</sup> La *United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)* è una delle cinque commissioni regionali del Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC) delle Nazioni Unite.

nell'ambito della Quarta Conferenza ministeriale “*Ambiente per l'Europa*”, ed entrata in vigore il 30 ottobre 2001, definisce un nuovo modello di *governance* ambientale, fondato sui tre “pilastri” della democrazia ambientale: accesso all'informazione ambientale; partecipazione del pubblico ai processi decisionali riguardanti l'ambiente; accesso alla giustizia in materia ambientale. Il riconoscimento e la garanzia di tali diritti da parte degli Stati contraenti è funzionale ad assicurare ad ogni persona, nelle generazioni presenti e future, il diritto a vivere in un ambiente sano, fonte di salute e benessere per l'umanità<sup>135</sup>.

---

Nell'ambito della Commissione, oltre alla *Convenzione di Åarhus*, sono stati negoziati altri importanti trattati in materia di tutela dell'ambiente, tra cui la *Convenzione di Ginevra* sull'inquinamento transfrontaliero a lunga distanza (1979) e la *Convenzione di Espoo* sulla valutazione di impatto ambientale transfrontaliero (1991).

<sup>135</sup> Cfr. l'art. 1, rubricato “*Finalità*”.

## capitolo 2

### Affermazione, evoluzione e progressiva codificazione dei principi di diritto ambientale nell'ordinamento europeo

sommario: 1. Premessa. Origini della politica ambientale comunitaria. La rilevanza dei programmi di azione ambientale. – 1.2. *Segue*. La tutela dell'ambiente dopo il Trattato di Lisbona: obiettivi e competenze. – 2. I principi di diritto ambientale europeo: da *general guidelines* a norme di diritto positivo. – 2.1. Il principio dell'azione preventiva. – 2.2. Il principio di precauzione. – 2.3. Il principio di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni all'ambiente. – 2.4. Il principio “chi inquina paga”. – 2.5. Il principio di elevato livello di tutela (rinvio). – 3. I principi dell'Unione Europea rilevanti per la protezione ambientale. – 3.1. Lo sviluppo sostenibile: da obiettivo a principio generale. – 3.2. Integrazione. – 3.3. Elevato livello di tutela. – 4. I principi dell'Unione Europea comuni alle diverse forme di azione: attribuzione, sussidiarietà, proporzionalità e partecipazione (rinvio).

#### **1. Premessa. Origini della della politica ambientale comunitaria. La rilevanza dei programmi di azione ambientale.**

Alle origini del processo di integrazione europea, avviato nel 1950 con la celebre dichiarazione di Robert Schumann che portò, nell'anno immediatamente successivo, alla firma del Trattato di Parigi istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (C.E.C.A.), la protezione dell'ambiente non costituiva il tema centrale del dibattito politico e

dell'opinione pubblica. In realtà, nonostante la finalità primaria del Trattato fosse quella di promuovere il mantenimento di una pace duratura tra le nazioni europee attraverso l'instaurazione di un mercato comune nei settori del carbone e dell'acciaio, tuttavia, tra i compiti assegnati alle istituzioni comunitarie vi era anche quello di “[..] *promuovere una politica di sfruttamento razionale delle risorse naturali evitandone l'inconsiderato esaurimento*”<sup>136</sup>. Il documento conteneva, dunque, un primo, seppur timido, accenno alla necessità di intraprendere una politica di protezione delle risorse naturali non rinnovabili, rivelando la presenza di aspirazioni di fondo ben più ambiziose dell'instaurazione di una mera cooperazione economica<sup>137</sup>. Del resto, l'attribuzione alla Comunità ed ai suoi organi del dovere di “*di contribuire [..] all'incremento dell'occupazione ed all'elevazione del livello di vita negli Stati membri*”<sup>138</sup>, nonché di “*promuovere [..] il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera [..]*”<sup>139</sup>, gettava le prime basi di quella relazione indissolubile tra ambiente, economia e occupazione che sarebbe stata successivamente sviluppata e approfondita nei programmi comunitari di azione ambientale.

La riaffermazione di tali doveri<sup>140</sup> nel Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (C.E.E.)<sup>141</sup>, firmato nel 1957, insieme all'introduzione

---

<sup>136</sup> Art. 3, lett. *d*), Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, d'ora in avanti Trattato C.E.C.A.

<sup>137</sup> In tal senso, G. CORDINI, *Ambiente (tutela dell') nel diritto delle Comunità europee*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, Torino, 1987, p. 193 ss., p. 195; nonché G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2010, p. 8.

<sup>138</sup> Art. 2, par. 1, Trattato C.E.C.A.

<sup>139</sup> Art. 3, lett. *e*), Trattato C.E.C.A.

<sup>140</sup> Si veda, in particolare, l'art. 2, Trattato C.E.E., che assegnava alla Comunità il compito di promuovere, tra l'altro, “[..] *uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, [..] un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita [..]*”. La disposizione, grazie ad un'interpretazione estensiva, venne usata per giustificare, sul piano sostanziale, la legittimità dell'azione comunitaria in materia ambientale, in assenza di competenze specifiche nel settore.

<sup>141</sup> Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (d'ora in avanti, Trattato C.E.E.), firmato a Roma, il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1958. Nella stessa sede venne firmato anche il Trattato istitutivo della Comunità Europea dell'Energia Atomica (C.E.E.A. o Euratom), ove sono analogamente presenti alcune disposizioni che riguardano la tutela della salute e dell'ambiente. Il Capo III (Protezione sanitaria) – artt. 30-

di una disciplina che faceva salvi i divieti o le restrizioni “*all’importazione, all’esportazione e al transito giustificati da motivi [...] di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali [...]*”<sup>142</sup>, confermava l’esistenza, già a quell’epoca, di un’attenzione al tema della tutela dell’ambiente inteso in senso ampio, nonché la volontà di conseguire finalità che esulavano dai confini di una mera integrazione economica. La realizzazione del mercato comune, del resto, non poteva essere considerata separatamente dall’esigenza di migliorare il tenore di vita dei popoli europei, conseguita attraverso la promozione di una politica economica e sociale nell’ambito di un contesto democratico<sup>143</sup>.

Che la protezione ed il miglioramento dell’ambiente facessero già parte dei compiti assegnati alla Comunità e rientrassero nei suoi obiettivi, influenzando l’applicazione e l’interpretazione delle regole e dei principi di base affermati nei Trattati istitutivi, lo si leggeva già nella prima comunicazione della Commissione sulla politica comunitaria in materia ambientale, risalente al 22 luglio 1971<sup>144</sup>.

In mancanza di una competenza specifica della Comunità nel settore della tutela dell’ambiente, il quadro giuridico entro cui ricondurre le azioni delle istituzioni specificamente dirette a questo scopo si delineò progressivamente, allorché, nell’arco di tempo compreso tra la fine degli anni Sessanta e l’inizio degli anni Settanta, il dibattito politico (anche internazionale) si concentrò sulle conseguenze negative prodotte sull’ambiente dallo sviluppo economico postbellico e sull’inadeguatezza delle politiche nazionali isolate a causa del carattere transnazionale dei problemi ambientali. La *Conferenza di Stoccolma* del 1972, sfociata nella

---

39) disciplina, nello specifico, la protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i pericoli derivanti dalle radiazioni.

<sup>142</sup> Art. 36, Trattato C.E.E.

<sup>143</sup> Il Titolo III, Parte Seconda (*Fondamenti della Comunità*), Trattato C.E.E., è dedicato all’affermazione e disciplina della “*Libertà di circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali*”.

<sup>144</sup> Commissione, Prima comunicazione sulla politica della Comunità in materia di ambiente (COM(71) 2626 def.), del 22 luglio 1971, in Boll. CE, n. 9-10, 1971, p. 58.

celebre *Dichiarazione* conclusiva di principi giuridicamente non vincolanti, aveva tentato di porre su nuove basi la relazione tra uomo, ambiente e sviluppo, nonché richiamato l'attenzione dell'opinione pubblica e delle forze politiche sull'urgenza di elaborare strategie per la soluzione delle principali problematiche ambientali di quegli anni<sup>145</sup>.

La necessità di proteggere e migliorare l'ambiente emerse anche nell'ambito del Vertice di Parigi, di pochi mesi successivo alla *Conferenza di Stoccolma*, che concluse la prima fase<sup>146</sup> della politica ambientale comunitaria.

I primi interventi comunitari in materia di ambiente trovarono giustificazione sostanziale nell'art. 2 del Trattato C.E.E. che, nella sua versione originaria, assegnava alla Comunità il compito di promuovere, tra l'altro, “[...] uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, [...] un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita [...]”. Il conseguimento di questi obiettivi non poteva avvenire mediante iniziative incompatibili con l'esigenza di salvaguardare l'ambiente (inteso, nello specifico, come lotta agli inquinamenti e, in generale, conservazione delle risorse naturali)<sup>147</sup>.

Attraverso il ricorso agli artt. 100<sup>148</sup> – riguardante il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati

---

<sup>145</sup> Sul punto, si rinvia alle considerazioni espresse nel Capitolo I, Parte Prima.

<sup>146</sup> Per la ricostruzione delle fasi storiche della politica ambientale comunitaria, si veda J.H. JANS, *European Environmental Law*, Groningen, 2000; L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002; G. MASTRODONATO, *Tutela amministrativa dell'ambiente nel diritto dell'Unione europea e nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, Bari, 2012, p. 13 ss.

<sup>147</sup> In tal senso, M. RENNA, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2009, fasc. 3-4, p. 649 ss., p. 652, il quale scorge «nelle espressioni “sviluppo armonioso” ed “espansione equilibrata” gli embrioni del concetto di “sviluppo sostenibile e del relativo principio, che costituisce ormai da tempo un principio cardine del diritto dell'ambiente non solo comunitario, ma prima ancora internazionale».

<sup>148</sup> A norma dell'art. 100, Trattato C.E.E., “Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune.

membri – e 235<sup>149</sup>, Trattato C.E.E. – disciplinante l’esercizio dei c.d. poteri impliciti della Comunità –, le istituzioni comunitarie iniziarono ad adottare programmi e direttive concernenti la tutela dell’ambiente pur in assenza di una specifica competenza in materia. Si trattò di misure predisposte per garantire l’instaurazione e il funzionamento del mercato comune.

Lo studio e la ricerca di soluzioni per ridurre gli effetti negativi dell’inquinamento che, in quegli anni, iniziava ad assumere dimensioni macroscopiche, costituì la tematica centrale dei primi interventi comunitari il cui contenuto può definirsi ambientale di carattere legislativo<sup>150</sup> e programmatico.

Nella seconda comunicazione sul programma delle Comunità Europee per l’ambiente<sup>151</sup>, presentata al Consiglio il 24 marzo 1972, la Commissione, sulla scia della prima, predispose un elenco di obiettivi<sup>152</sup> funzionali all’elaborazione e successiva attuazione di una politica ambientale comunitaria e stabilì un piano d’azione costituito da una serie di

---

*L’Assemblea e il Comitato economico e sociale sono consultati sulle direttive la cui esecuzione importerebbe, in uno o più Stati membri, una modificazione nelle disposizioni legislative”.*

<sup>149</sup> A norma dell’art. 235, Trattato C.E.E., “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 l’Assemblea, prende le disposizioni del caso”.

<sup>150</sup> 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 (1967) L 196/1, 1967; Direttiva 70/157/CEE del Consiglio, del 6 febbraio 1970, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative al livello sonoro ammissibile e al dispositivo di scappamento dei veicoli a motore, in GUCE n. L 42, del 23 febbraio 1970, p. 16; 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 dei veicoli a motore, in GUCE n. L 79/1, 1970.

<sup>151</sup> Commissione, Comunicazione della Commissione al Consiglio sul programma delle Comunità Europee per l’ambiente, del 24 marzo 1972, in GUCE n. C 52, del 26 maggio 1972, p. 1.

<sup>152</sup> Gli obiettivi, nel complesso quattro, erano: la riduzione o l’eliminazione degli effetti nocivi sull’ambiente prodotti dal progresso economico e sociale; la conservazione e protezione delle risorse naturali; combattere la crescente concentrazione demografica nelle città; infine, la soddisfazione delle reali esigenze umane attraverso azioni volte ad orientare il progresso.

azioni concrete da svolgere nei settori specificamente individuati, disposte secondo un ordine di priorità definito dall'urgenza dei provvedimenti da adottare. La lotta contro l'inquinamento costituì senza dubbio la tematica centrale del documento. Tuttavia, perlomeno in questa fase, la finalità dei successivi interventi comunitari e nazionali rimaneva di natura economica, ovvero garantire il funzionamento del mercato comune.

Alla seconda comunicazione seguì l'adozione del primo programma di azione in materia ambientale<sup>153</sup>, del 22 novembre 1973, che, oltre agli obiettivi in parte già elencati nel primo documento, definì i principi generali<sup>154</sup> della politica ambientale della Comunità e le azioni concrete che avrebbero dovuto essere intraprese dalle istituzioni e dagli Stati membri volte, in primo luogo, a *“ridurre e a prevenire gli inquinamenti e gli altri fattori nocivi”*, nonché *“migliorare l'ambiente e le condizioni di vita”*. Ispirandosi alla *Dichiarazione di Stoccolma*, vennero delineati i primi contorni del principio dell'azione preventiva, del principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, del principio di integrazione, del principio *“chi inquina paga”* e, in generale, del principio di informazione e di partecipazione della collettività alle decisioni che riguardano l'ambiente. Sebbene non comportasse obblighi giuridicamente vincolanti, il documento impegnava politicamente sia il legislatore comunitario che i legislatori nazionali<sup>155</sup>.

---

<sup>153</sup> Consiglio, Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 17 maggio 1977, concernente il proseguimento e l'attuazione di una politica e di un programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale, in GUCE n. C 112, del 20 dicembre 1973, p. 1. Per una completa disamina dei programmi di azione ambientale, si veda N. OLIVETTI, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Roma - Bari, 2005, p. 3 ss., p. 20 ss.

<sup>154</sup> Cfr. Titolo II (*Principi di una politica ecologica nella Comunità*), Parte Prima (*Obiettivi e principi di una politica ecologica nella Comunità e definizione generale delle azioni che dovranno essere intraprese a livello comunitario nei prossimi due anni*), del primo programma di azione, cit.

<sup>155</sup> M. RENNA, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, cit., p. 654.

Il secondo programma di azione in materia ambientale<sup>156</sup>, del 17 maggio 1977, in continuità con il primo, riaffermò obiettivi e principi della politica ecologica già avviata con il primo programma e pose particolare attenzione all'incidenza del principio di prevenzione nella lotta all'inquinamento, in applicazione del quale intese avviare i lavori per lo studio e la successiva implementazione negli Stati membri della valutazione di impatto ambientale (VIA)<sup>157</sup> con l'obiettivo di valutare, in modo preventivo e sistematico, le ripercussioni sull'ambiente derivanti dalla predisposizione di alcuni piani e progetti.

Con il terzo programma di azione<sup>158</sup>, la politica ambientale comunitaria, da settoriale e connessa alla realizzazione di finalità strettamente economiche, iniziò ad assumere una dimensione globale: dalla predisposizione di azioni che avevano di mira esclusivamente lo studio e la riduzione dell'inquinamento per evitare che singole misure nazionali avessero effetti distorti sulla concorrenza, si passò all'elaborazione di una strategia mirante a garantire la tutela dell'ambiente nel complesso (protezione della salute umana, conservazione e recupero dell'ambiente naturale, del patrimonio culturale, gestione del territorio, ecc.). Nel documento fece la sua prima comparsa il principio del "livello appropriato di intervento" che, insieme ai principi di conservazione e di ripristino, venne considerato necessario per l'attuazione della strategia globale e rappresentò l'antecedente del principio di sussidiarietà, destinato a diventare uno dei cardini dell'azione comunitaria ambientale, prima, e generale, poi.

---

<sup>156</sup> Consiglio, Risoluzione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 22 novembre 1973, concernente il proseguimento e l'attuazione di una politica e di un programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale, in GUCE n. C 139, del 13 giugno 1977, p. 1.

<sup>157</sup> Cfr. Capitolo 1 (*Valutazione dell'impatto sull'ambiente*), Titolo IV (*Azioni di carattere generale relative alla protezione ed al miglioramento dell'ambiente*), del secondo programma di azione, cit.

<sup>158</sup> Consiglio, Risoluzione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 7 febbraio 1983, concernente il proseguimento e l'attuazione di una politica e di un programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale (1982-1986), in GUCE n. C 46, del 17 febbraio 1983, p. 1.

La politica ambientale acquisì, finalmente, concretezza grazie alla proposta della Commissione di iscrizione, nel progetto preliminare di bilancio per l'esercizio 1982, di importi – seppur simbolici – da destinare a tale scopo. Infine, con riguardo alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento – che continuò a mantenere un ruolo di primo piano tra i settori d'intervento – si iniziò ad acquisire consapevolezza dell'inadeguatezza delle misure parziali (aria, acqua, suolo, ecc.) fino a quel momento intraprese dalla Comunità e dagli Stati membri, a causa del problema del trasferimento dell'inquinamento da un fattore all'altro. Venne, pertanto, affermato l'intento di procedere ad un coordinamento delle singole azioni, seppur con esclusivo riguardo a taluni scarichi suscettibili di danneggiare diversi fattori ambientali.

Lo iato tra l'ampiezza degli obiettivi enunciati nei programmi e l'esiguità degli strumenti giuridici a disposizione della Comunità per l'attuazione concreta, venne colmato con l'Atto Unico Europeo (AUE)<sup>159</sup>, firmato nel 1986 ed entrato in vigore l'anno successivo, che aprì la seconda fase della politica ambientale comunitaria. Il testo originario del Trattato CEE venne ampliato attraverso l'inserimento, nella Parte Terza, di un Titolo VII, denominato "Ambiente", composto dagli articoli 130 R, 130 S, 130 T.

L'art. 130 R individuava gli obiettivi e i principi della politica comunitaria ambientale. Venivano, in particolare, enunciati i principi dell'azione preventiva, della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, di "chi inquina paga" e di integrazione<sup>160</sup>. Compariva per la prima volta – sebbene non indicato testualmente con il *nomen iuris*

---

<sup>159</sup> Atto Unico Europeo, firmato il 17 febbraio 1986, a Lussemburgo, e il 28 febbraio 1986, all'Aia; è entrato in vigore il 1° luglio 1987.

<sup>160</sup> Sebbene non presente nel catalogo di principi contenuto nel primo programma di azione ambientale, il principio di integrazione, tuttavia, compariva nella parte iniziale del terzo programma, ove si affermava che l'integrazione della dimensione ambiente nelle altre politiche costituiva uno degli obiettivi cui sono dirette le azioni della Comunità. La seconda parte dell'art. 130 R, par. 2, Trattato CEE, stabiliva, testualmente, che: "*Le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità*".

con cui è attualmente noto – il principio di sussidiarietà<sup>161</sup>, secondo cui la Comunità poteva intervenire solo nella misura in cui un'azione si rivelava più efficace se realizzata a livello comunitario piuttosto che nazionale. Si consentiva, da ultimo, alla stessa di instaurare una cooperazione con i Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti.

L'art. 130 S stabiliva la regola dell'unanimità per l'adozione, da parte del Consiglio, delle decisioni in materia di ambiente, facendo salva, tuttavia, la possibilità di individuare, sempre all'unanimità, quali decisioni adottare a maggioranza qualificata.

A chiusura del Titolo VII, l'art. 130 T stabiliva che i provvedimenti di protezione ambientale adottati dalla Comunità rappresentano il livello minimo obbligatorio per gli Stati membri, consentendo, tuttavia, a questi ultimi di adottare provvedimenti nazionali con la finalità di accordare una protezione ancora maggiore.

Il quadro giuridico venne completato dall'introduzione dell'art. 100 A: la norma prevedeva, innanzitutto, che il Consiglio potesse adottare, a maggioranza qualificata, misure di armonizzazione delle disposizioni legislative, amministrative e regolamentari nazionali giustificate dall'esigenza di garantire il corretto funzionamento del mercato interno. Poteva trattarsi anche di interventi di protezione dell'ambiente che, ove diretti a tale scopo, venivano adottati a maggioranza qualificata, e non all'unanimità come richiesto, di norma, dall'art. 130 S. Si stabiliva, inoltre, che le proposte presentate dalla Commissione, relative a misure di armonizzazione in materia di ambiente, fossero ispirate al principio del livello di protezione elevato che, in seguito, sarebbe stato esteso dal Trattato di Maastricht a tutti gli interventi di tutela ambientale e finanche inserito, dal Trattato di Amsterdam, nell'art. 2 del Trattato CE. Infine, si accordò agli

---

<sup>161</sup> Per F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti e istituti*, Napoli, 2013, p. 184, «[I]o spunto è di interesse, perché conferma la caratteristica della normativa ambientale, [...] e, cioè il fatto che essa si configura come diritto-sonda, chiamato a introdurre e sperimentare istituti destinati a divenire generali (oggi, infatti, la sussidiarietà non è limitata al settore ambientale)».

Stati membri la possibilità, nonostante la misura di armonizzazione, di continuare ad applicare disposizioni nazionali giustificate – tra l’altro – dalla necessità di proteggere l’ambiente, a patto che fossero state notificate alla Commissione e non avessero costituito una restrizione dissimulata o, comunque, un ostacolo al corretto funzionamento del mercato comune. La disposizione consentiva, in sostanza, il mantenimento di misure legislative o amministrative nazionali che contenevano un incremento della protezione ambientale, nonostante la presenza di una normativa comunitaria volta ad uniformare il mercato.

Intanto, nel 1987, venne varato il quarto programma di azione ambientale<sup>162</sup> che si inserì in un contesto giuridico completamente diverso rispetto al passato. Cambiò radicalmente il modo di concepire la tutela dell’ambiente che, da limite, si trasformò in incentivo allo sviluppo economico e all’incremento dell’occupazione. Per questo motivo, particolare attenzione venne dedicata al principio di integrazione e allo studio di strumenti, ulteriori rispetto alla valutazione di impatto ambientale, consentissero di integrare efficacemente l’ambiente nelle altre politiche della Comunità. Sulla base delle conclusioni cui era pervenuto il terzo programma di azione, si continuò lo studio e la ricerca di soluzioni diverse all’approccio settoriale alla prevenzione e controllo dell’inquinamento, che costituiva sino a quel momento il metodo predominante anche se non del tutto efficiente. Allo stesso tempo, vennero comunque prefigurate azioni in settori specifici (inquinamento atmosferico, di acque dolci e marine, acustico, ecc.).

Un significativo passo in avanti nel completamento della cornice giuridica della politica ambientale, venne compiuto dal Trattato di

---

<sup>162</sup> Consiglio, Risoluzione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 19 ottobre 1987 concernente il proseguimento e l’attuazione di una politica e di un programma d’azione delle Comunità europee in materia ambientale (1987-1992), in GUCE n. C 328, del 7 dicembre 1987, p. 1. Il documento venne approvato nel 1987, proclamato “Anno Europeo dell’Ambiente”.

Maastricht<sup>163</sup>, firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1993. Ispirandosi ai lavori della *Commissione Brundtland*, modificò il compito di promuovere “uno sviluppo armonioso delle attività economiche” e “un’espansione continua ed equilibrata” in quello di promuovere “uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche” e “una crescita sostenibile [...] che rispetti l’ambiente”<sup>164</sup>, per l’attuazione del quale la Comunità venne dotata di una vera e propria “politica nel settore dell’ambiente”<sup>165</sup>. Tra le modifiche apportate al Titolo VII, Parte Terza del Trattato CEE (divenuto Titolo XVI, Parte Terza, Trattato CE): l’ampliamento del novero di obiettivi<sup>166</sup> e principi di diritto ambientale, cui si aggiunse il principio di precauzione<sup>167</sup>; ampliò l’ambito di applicazione del principio dell’elevato livello di tutela in materia ambientale (temperato dalla necessità di considerare la diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità)<sup>168</sup>, fino a quel momento previsto solo per le misure adottate *ex art. 100 A*; generalizzò il contenuto del principio di sussidiarietà, che divenne un canone di azione della Comunità in tutte le materie non attribuite dai Trattati alla sua competenza esclusiva<sup>169</sup>. Anche il procedimento decisionale subì un notevole cambiamento rispetto a quello previgente: innanzitutto, l’adozione degli atti rientranti nella tutela dell’ambiente *tout court* fu prevista la procedura di cooperazione (art. 189 C, Trattato CE) e la (conseguente) regola della maggioranza qualificata in luogo dell’unanimità (applicata sino a quel momento); in secondo luogo, la

---

<sup>163</sup> Parlare anche della modifica del TCEE nel TCE e in generale delle modifiche di Maastricht.

<sup>164</sup> Cfr. art. 2, Trattato CE.

<sup>165</sup> Cfr. art. 3, lett. k), Trattato CE.

<sup>166</sup> Nel testo dell’art. 130 R, par. 1, Trattato CEE, accanto alla “*salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell’ambiente*”, alla “*protezione della salute umana*” e alla “*utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali*”, si aggiunse l’ulteriore obiettivo della “*promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell’ambiente a livello regionale o mondiale*”.

<sup>167</sup> Cfr. art. 130 R, par. 2, Trattato CE.

<sup>168</sup> Cfr. art. 130 R, par. 2, Trattato CE.

<sup>169</sup> Cfr. art. 3 A, par. 2, Trattato CE, ove il principio venne introdotto con la denominazione con cui oggi è noto.

predisposizione di programmi d'azione pluriennale e delle misure di cui all'art. 100 A seguì la nuova procedura di codecisione (art. 189 B, Trattato CE)<sup>170</sup>. L'unanimità, pertanto, divenne una deroga e continuò ad essere applicata in casi eccezionali<sup>171</sup>.

Nel 1993 venne varato il quinto programma di azione ambientale<sup>172</sup> che, rispetto ai documenti precedenti, presentava una struttura molto più articolata<sup>173</sup> e copriva un periodo di tempo più lungo<sup>174</sup>. Tra gli obiettivi, il documento assegnava priorità al “controllo integrato dell'inquinamento e prevenzione della creazione di rifiuti”<sup>175</sup>. Sul punto si tornerà nel prosieguo.

Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, impresso uno sviluppo ulteriore alla politica

---

<sup>170</sup> G. CATALDI, *Ambiente (tutela dell'): Il diritto della Comunità Europea*, in *Enc. Giur.*, vol. II, Agg., Roma, 2001, p. 1 ss., p. 3, rileva che «[s]i tratta di una novità di rilievo, poiché il Parlamento europeo viene coinvolto in maniera significativa nelle decisioni più importanti in materia, e perché d'ora in poi i programmi di azione saranno adottati non più con una Risoluzione del Consiglio ma con un atto normativo soggetto al controllo della Corte di Giustizia».

<sup>171</sup> Per l'adozione delle misure elencate dall'art. 130 S, par. 2, Trattato CE, concernenti la materia fiscale, l'assetto del territorio, la destinazione dei suoli, la gestione delle risorse idriche e le misure incidenti sulle scelte nazionali di politica energetica (c.d. settori sensibili).

<sup>172</sup> Consiglio, Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 1° febbraio 1993, riguardante un programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile, in GU C 138, del 17 maggio 1993, p. 1.

<sup>173</sup> Il documento era chiaramente ispirato al modello dell'Agenda 21 – e, in generale, ai risultati della Conferenza di Rio del 1990 – come del resto è confermato dal titolo “*Per uno sviluppo durevole e sostenibile*”.

<sup>174</sup> Gli obiettivi definiti dal programma dovevano essere raggiunti entro il 2000, quindi il documento aveva una validità di ben otto anni. Nel 1998, venne adottata la decisione di riesame (decisione n. 2179/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 1998, relativa al riesame del programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile “*Per uno sviluppo durevole e sostenibile*”, in GU L 257, del 10 ottobre 1998).

<sup>175</sup> Gli altri obiettivi prioritari erano: gestione sostenibile delle risorse naturali: suolo, acqua, zone naturali e zone costiera; riduzione dei consumi di energie non rinnovabili; migliore gestione della mobilità, grazie a decisioni in materia di assetto territoriale e mezzi di trasporto più efficaci e razionali dal punto di vista ambientale; elaborazione di un insieme coerente di misure per conseguire un miglioramento della qualità dell'ambiente urbano; miglioramento della sanità pubblica e della sicurezza, con una particolare attenzione per la valutazione e la gestione dei rischi, per la sicurezza nucleare e la protezione radiologica (cfr. punto 17).

ambientale<sup>176</sup>. Lo sviluppo sostenibile venne inserito formalmente nel preambolo e nell'art. B, Trattato UE, divenendo uno degli obiettivi dell'Unione, nonché negli artt. 2 e 3 C, Trattato CE. Quest'ultima disposizione<sup>177</sup> rappresentò una novità di particolare rilievo: il principio di integrazione, in una formulazione nuova e chiaramente ispirata al testo del Principio 4 della *Dichiarazione di Rio*, venne collegato allo sviluppo sostenibile e collocato nella parte iniziale del Trattato CE, divenendo uno dei canoni generali di esercizio dell'azione comunitaria<sup>178</sup>. Anche il principio dell'elevato livello di protezione dell'ambiente abbandonò la sua portata esclusivamente "settoriale" – limitata, cioè, alla politica ambientale – per divenire uno degli obiettivi generali che la Comunità aveva il compito di promuovere<sup>179</sup>. Gli artt. 130 R, 130 S e 130 T furono rinumerati (divenendo gli artt. 174, 175 e 176) e spostati dal Titolo XVI al Titolo XIX del Trattato CE. Modifiche sostanziali furono apportate al testo dell'art. 130 S: la sostituzione della procedura di cooperazione (art. 189 C, Trattato CE) prevista fino a quel momento per l'adozione di atti a tutela dell'ambiente, con quella di codecisione (art. 189 B, Trattato CE)<sup>180</sup>, mantenendo, tuttavia, il voto all'unanimità per i c.d. settori sensibili; divenne obbligatoria la

---

<sup>176</sup> Per un'analisi completa delle innovazioni in tema di politica ambientale apportate dal Trattato di Amsterdam, si rinvia a R. GARABELLO, *Le novità del Trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria*, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, fasc. 1, p. 151 ss.

<sup>177</sup> G. CATALDI, *Ambiente (tutela dell'): Il diritto della Comunità Europea*, cit., p. 4, rileva che questo articolo «deve inoltre essere messo in relazione con la dichiarazione sulla valutazione dell'impatto ambientale allegata all'Atto finale della Conferenza intergovernativa che ha elaborato il Trattato di Amsterdam. In questa dichiarazione è stabilito l'impegno della Commissione di preparare "studi di impatto" allorché presenti della proposte legislative che possano influire significativamente sull'ambiente».

<sup>178</sup> Cfr. l'art. 3 C, Trattato CE – inserito dal Trattato di Amsterdam –, a norma del quale: «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».

<sup>179</sup> In precedenza, il principio dell'elevato livello di tutela dell'ambiente figurava esclusivamente all'art. 130 S, par. 2, TCE, e la sua portata applicativa era limitata alle azioni della Comunità nel settore dell'ambiente. Il Trattato di Amsterdam inserì il principio anche nel testo dell'art. 2, TCE, dedicato agli obiettivi generali assegnati alla comunità, ampliandone notevolmente il campo di attuazione.

<sup>180</sup> Cfr. art. 175, par. 1 (ex art. 130 S, par. 1), Trattato CE.

consultazione del Comitato delle Regioni sia per l'adozione delle misure incidenti questi ultimi<sup>181</sup>, che per l'adozione dei programmi di azione ambientale<sup>182</sup>.

Altra modifica di rilievo riguardò le misure di armonizzazione, adottate secondo le modalità previste dall'art. 95 (*ex art.* 100 A), Trattato CE. Sotto il profilo soggettivo, si attribuì il potere di predisporre interventi di questo tipo (non più solo al Consiglio, ma anche) alla Commissione. Sul piano contenutistico, si introdusse una distinzione del procedimento da seguire a seconda che lo Stato membro, a seguito dell'adozione di una misura di armonizzazione, intendesse mantenere o introdurre disposizioni nazionali differenti giustificate, tra l'altro, da esigenze di protezione ambientale. Nella prima ipotesi, già disciplinata dal Trattato di Maastricht, lo Stato membro doveva notificare le norme vigenti alla Commissione indicandone i motivi che ne giustificavano il mantenimento. Nella seconda ipotesi (introdotta *ex novo*) rimaneva l'obbligo di notifica alla Commissione, ma veniva ulteriormente precisato che le disposizioni nazionali dovevano fondarsi “*su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro*” e giustificate da un problema specifico presentatosi dopo l'adozione della misura comunitaria di armonizzazione.

La proclamazione a Nizza, il 7 dicembre 2000, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>183</sup> costituì una tappa importante nel processo di evoluzione della politica ambientale comunitaria. All'art. 37, rubricato “*Tutela dell'ambiente*” e collocato nel Capo VI dedicato alla “*Solidarietà*”, venne stabilito 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*”. Il documento, inizialmente privo di forza giuridica

---

<sup>181</sup> Cfr. art. 175, par. 2 (*ex art.* 130 S, par. 2), Trattato CE.

<sup>182</sup> Cfr. art. 175, par. 3, primo comma (*ex art.* 130 S, par. 3, primo comma), Trattato CE.

<sup>183</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in GUCE C 364, del 18 dicembre 2000, p. 1.

vincolante, avrebbe acquisito lo stesso valore giuridico dei Trattati per effetto del *dictum* del Trattato di Lisbona, di cui si dirà nel prosieguo.

Nessuna novità di rilievo venne apportata dal Trattato di Nizza<sup>184</sup> che, per quanto interessa in questa sede, si limitò ad alcune modifiche di scarso rilievo<sup>185</sup>.

Nel 2002 venne varato il sesto programma di azione ambientale<sup>186</sup>, intitolato “*Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*”, che riprese e sviluppò alcune tematiche già delineate nei precedenti, tra cui integrazione, sostenibilità, gestione dei rifiuti, informazione ambientale, soffermandosi altresì sul grave problema dei cambiamenti climatici.

## **1.2. Segue. La tutela dell’ambiente dopo il Trattato di Lisbona: obiettivi e competenze.**

Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, rappresenta un passo importante nel processo di evoluzione della politica ambientale europea, oltre che, in generale, nel miglioramento dell’architettura istituzionale e del processo decisionale dell’Unione.

---

<sup>184</sup> Trattato di Nizza, firmato a Nizza il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003, in GUCE C 80, del 10 marzo 2001, p. 1.

<sup>185</sup> Tra cui, l’art. 175, par. 2, Trattato CE, e, nello specifico i c.d. settori sensibili.

<sup>186</sup> 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 GUCE L 242, del 10 settembre 2002, p. 1. La decisione istituisce il sesto programma comunitario per l’ambiente e definisce gli obiettivi e le priorità dell’approccio strategico, nonché i quattro settori d’intervento (cambiamento climatico; natura e biodiversità: salvaguardia di una risorsa unica; ambiente e salute; garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e dei rifiuti) descritti nella 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/\*COM/2001/0031 def.\*./

Nello stesso anno, si svolse, a Johannesburg, *World Summit on Sustainable Development*, su cui *supra*.

Sul piano formale, attraverso la tecnica dell'emendamento, vengono modificati sia il Trattato sull'Unione Europea (TUE) sia il Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE): il primo mantiene la denominazione originaria, mentre il secondo viene rinominato Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TfUE).

La cornice giuridica risulta notevolmente semplificata<sup>187</sup>: per quanto interessa in questa sede, ai due soggetti, Comunità e Unione, è sostituito un unico soggetto, l'Unione, che “*sostituisce e succede alla Comunità europea*”<sup>188</sup>; una chiara delimitazione delle competenze prende il posto della vecchia struttura a pilastri (politica estera e di sicurezza comune, giustizia e affari interni); alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione viene attribuito “*lo stesso valore giuridico dei trattati*”<sup>189</sup> e si proclama la formale adesione dell'Unione “*alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*”<sup>190</sup>, sebbene ciò non determini un'estensione delle competenze definite dai Trattati.

La tutela ambientale continua ad avere un posto prioritario tra gli obiettivi dell'Unione: la promozione dello sviluppo sostenibile, che l'art. 3, TUE (ex art. 2, TUE) inserisce tra i compiti dell'Unione sia nell'esercizio dell'azione interna che di quella esterna<sup>191</sup>, deve avvenire all'interno di un contesto improntato alla democrazia (ed ai valori e principi su cui la stessa si fonda) e nell'ambito di una cooperazione che non è ispirata ad una logica

---

<sup>187</sup> Così, G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2010, p. 44.

<sup>188</sup> Cfr. art. 1, TUE (ex art. 1, TUE).

<sup>189</sup> Cfr. art. 6, par. 1, TUE (ex art. 6, TUE).

<sup>190</sup> Cfr. art. 6, par. 2, TUE (ex art. 6, TUE).

<sup>191</sup> Cfr., in particolare, l'art. 3, par. 5, TUE (ex art. 2, TUE), che attribuisce all'Unione, “[n]elle relazioni con il resto del mondo”, il compito di contribuire “*alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli [...], 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*”. La relazione tra i valori su cui si fonda la democrazia e il principio dello sviluppo sostenibile si rinviene, sempre in tema di azione con i Paesi terzi, nelle norme di cui agli artt. 21-22, Capo 1 (*Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione*), Titolo V (*Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune*), TUE.

esclusivamente economica<sup>192</sup>, confermando quel profondo legame tra politiche sostenibili e regimi democratici di cui si è detto in precedenza<sup>193</sup>.

Il Trattato ribadisce la portata generale dei principi di elevato livello di tutela dell'ambiente e di integrazione, enunciati, rispettivamente, negli artt. 3, par. 3, TUE (ex art. 2, TUE) e 11, TfUE (ex art. 6, TCE)<sup>194</sup>, e connessi allo sviluppo sostenibile.

All'ambiente è dedicato il Titolo XX (artt. 191-193), Parte Terza, del TfUE, che sostituisce il Titolo XIX (artt. 174-176) del TCE.

Gli obiettivi della politica ambientale sono elencati dall'art. 191, TfUE e, rispetto al passato, sono arricchiti del nuovo impegno dell'Unione nella lotta ai cambiamenti climatici<sup>195</sup>. La formulazione ampia della norma è idonea a legittimare l'adozione di misure legislative idonee a modellarsi sulle nuove esigenze di protezione dell'ambiente di volta in volta emergenti. Ad esempio, il dovere di garantire *“la salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente”* (art. 191, par. 1, primo trattino) può giustificare

---

<sup>192</sup> In tal senso, M. MONTINI, *Unione Europea e ambiente*, in S. NESPOR, A. L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, p. 45 ss., p. 56.

<sup>193</sup> Sul tema, si rinvia alle osservazioni di A. SEN, *Sviluppo sostenibile e responsabilità*, cit., p. 557 ss., di cui al capitolo 1 di questa parte.

<sup>194</sup> L'art. 11, TfUE (ex art. 6, TCE) dispone, testualmente, che: *“Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”*. O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione Europea in materia ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. FERRARA, M. A. SANDULLI, Vol. I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, a cura di R. FERRARA, C. E. GALLO, Milano, 2014, p. 153 ss., p. 159, rileva che: *«[i]n seguito alla riforma adottata a Lisbona e alla conseguente eliminazione dei pilastri, la previsione è destinata a generare un obbligo che investe tutte le attività delle istituzioni dell'Unione e tutte le politiche e forme di cooperazione previste dai Trattati, inclusi i settori della Politica estera e della Cooperazione giudiziaria in materia penale»*.

<sup>195</sup> La lotta ai cambiamenti climatici aveva costituito uno dei settori d'intervento del sesto programma di azione ambientale. Trova, ancora una volta, conferma la rilevanza di questi documenti che, sebbene privi di carattere giuridicamente vincolante, hanno avuto il merito di prefigurare le future linee di azione della Comunità, prima, dell'Unione, poi, nel settore dell'ambiente, oltre che contribuire all'elaborazione di principi e obiettivi di carattere generale, destinati a divenire i cardini della politica ambientale europea.

sia interventi di carattere generale che specifico (ad esempio, misure specifiche di prevenzione dell'inquinamento)<sup>196</sup>.

L'inserimento, tra le finalità della politica ambientale, della “*protezione della salute umana*” (art. 191, par. 1, secondo trattino) riafferma il legame di assoluta dipendenza dell'uomo dall'ambiente che lo circonda, già ampiamente sviluppato nelle dichiarazioni internazionali di principi in materia

Ulteriori obiettivi consistono nella “*utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali*” e nella “*promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici*” (art. 191, par. 1, rispettivamente, terzo e quarto trattino).

L'esercizio dell'azione nel settore ambientale deve, inoltre, tener conto dei criteri<sup>197</sup> elencati dall'art. 191, par. 3, che impongono il rispetto: dei dati scientifici e tecnici disponibili; delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni che la compongono; dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione; dello sviluppo socio-economico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni. Si tratta di parametri che si riferiscono alla politica ambientale nel suo complesso e non necessariamente a tutte le singole misure normative<sup>198</sup>.

Il Trattato di Lisbona interviene, inoltre, a precisare e ridefinire il sistema di competenze<sup>199</sup> dell'Unione, elencando puntualmente i settori nei quali l'azione normativa di quest'ultima può svolgersi in via esclusiva o

---

<sup>196</sup> Così R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, Vol. I, *Principi generali*, Padova, 2012, 147 ss., p. 162.

<sup>197</sup> Si noti che tali criteri furono introdotti per la prima volta con l'Atto Unico Europeo ed erano elencati dall'art. 130 R, par. 3, Titolo VII (Ambiente), Parte Terza, Trattato CEE. Attualmente, come si è visto, sono elencati dall'art. 191, par. 3, TfUE, che non ha apportato modifiche alla formulazione originaria.

<sup>198</sup> M. MONTINI, *Unione Europea e ambiente*, cit., p. 73, secondo cui «*si tratta di criteri non vincolanti, che costituiscono semplicemente delle linee guida o dei criteri di buona pratica per l'esercizio dell'azione comunitaria in materia ambientale*».

<sup>199</sup> Cfr. il Titolo I (*Categorie e settori di competenza dell'Unione*), Parte Prima (*Principi*), TfUE.

concorrente con gli Stati membri o, semplicemente, essere di sostegno, coordinamento e completamento delle misure intraprese a livello nazionale<sup>200</sup>.

La distribuzione delle competenze continua ad essere regolata dal principio attribuzione<sup>201</sup>, mentre l'esercizio delle stesse dai principi di sussidiarietà e proporzionalità<sup>202</sup>. Mentre la sussidiarietà «condiziona l'esercizio delle competenze non esclusive dell'Unione e incide sulla possibilità e quindi sulla legittimità dell'azione»<sup>203</sup>, la proporzionalità «riguarda invece tutte le competenze (quindi anche quelle esclusive) e mira a modulare l'intensità dell'azione, sia nella scelta dello strumento sia del tipo di azione»<sup>204</sup>.

In questo contesto, l'ambiente costituisce oggetto di una competenza concorrente dell'Unione con quella degli Stati membri (art. 4, par. 2, lett. e), TfUE). Oltre a precisare che si tratta di una competenza residuale – costituita, cioè, dalle materie che non sono oggetto di competenza esclusiva<sup>205</sup>, – il Trattato si preoccupa altresì di indicare il modo di esercizio

---

<sup>200</sup> O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze? Il trattato di riforma e la ripartizione delle competenze*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, fasc. 3, p. 631 ss., p. 638, relativamente alla competenza di sostegno, coordinamento e completamento dell'Unione, rileva che: «[s]i tratta di una categoria non estranea al sistema precedente, anche se finora non era mai stata esplicitata» e che, in tali settori, «[...] le azioni dell'Unione, per le finalità che le caratterizza, mirano ad agevolare l'esercizio delle competenze nazionali».

<sup>201</sup> Cfr. art. 5, TUE (ex art. 5, TCE), secondo cui: “La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione [...]”, in virtù del quale “[...] l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri” (combinato disposto del par. 1, prima parte, e del par. 2).

<sup>202</sup> Cfr. art. 5, TUE (ex art. 5, TCE), in base al quale: “[...] L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità”. Per effetto del principio di proporzionalità, “[...] il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati” (combinato disposto del par. 1, seconda parte, e del par. 4, comma 1).

<sup>203</sup> O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze?*, cit., p. 639 ss., cui si rinvia per una completa disamina della portata dei principi in questione.

<sup>204</sup> O. PORCHIA, *op. ult. cit., ibidem*.

<sup>205</sup> Si tratta delle materie elencate dagli artt. 3 e 6, TfUE.

della stessa<sup>206</sup>, stabilendo che, in questi settori, il potere legislativo è ripartito tra l'Unione e gli Stati membri; questi ultimi, in particolare, possono esercitare la propria competenza *ab origine* o *ex novo* nella misura in cui, rispettivamente, l'Unione non ha esercitato o ha cessato di esercitare la propria. Si tratta, in buona sostanza, del principio di sussidiarietà che, come si è visto, si è affermato proprio con riguardo alla politica ambientale<sup>207</sup>, assumendo solo in seguito al Trattato di Maastricht portata generale. In virtù di tale principio, nei settori che non appartengono alla sua competenza esclusiva, l'Unione interviene solo se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ai vari livelli, ma si prestano ad essere conseguiti più efficacemente a livello sovranazionale<sup>208</sup>. Il rispetto del principio è sottoposto al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione Europea che investe l'atto sotto il profilo motivazionale<sup>209</sup>.

---

<sup>206</sup> L'art. 2, par. 2, TfUE stabilisce che: *“Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria”*.

<sup>207</sup> Il principio di sussidiarietà rappresenta un'evoluzione del principio “del livello appropriato di azione”, affermatosi, per la prima volta, nel contesto del terzo programma di azione ambientale (sul punto, si rinvia alle considerazioni di cui *supra*).

<sup>208</sup> Cfr. art. 5, TUE (ex art. 5, TCE), in base al quale: *“[...] L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità”*. Per effetto del principio di sussidiarietà, *“[...] nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione [...]”* (combinato disposto del par. 1, seconda parte, e del par. 3, comma 1).

<sup>209</sup> Si noti, tuttavia, che la Corte di giustizia tende, solitamente, a giustificare l'azione europea in materia di ambiente, in ragione della necessità di prendere in considerazione gli obiettivi e i principi della politica ambientale enunciati dai Trattati, nonché della complessità dell'attuazione dei criteri stessi. Per questo motivo, il controllo giurisdizionale deve necessariamente limitarsi a verificare l'adozione dell'atto costituisca il risultato di un *«errore di valutazione manifesto»* quanto alle condizioni di applicabilità delle disposizioni sull'ambiente. In tal senso, sia pur con riferimento all'ormai abrogato art. 130 R, TCE, C. giust. UE, 14 luglio 1998, in causa C-341/95 (*Gianni Bettati c. Safety Hi-Tech s.r.l.*), in *Racc.*, 1998, I-4355 (cfr., in particolare, il punto 35). Sulla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà attraverso il controllo giurisdizionale della motivazione dell'atto, cfr. C. giust. UE, 13 maggio 1997, in causa C-233/94 (*Repubblica federale di Germania c.*

L'applicazione dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà avviene nel rispetto di uno specifico Protocollo<sup>210</sup>, espressamente richiamato dall'art. 5, par. 3, TUE (ex art. 5, TCE), che prevede una complessa procedura di controllo<sup>211</sup>.

A ben vedere, alle (ormai note) categorie delle competenze esclusiva e concorrente, l'art. 2, par. 5, TfUE aggiunge un'ulteriore tipologia di competenza che si sostanzia nel sostegno, coordinamento e completamento, da parte dell'Unione, dell'azione degli Stati membri in alcuni settori puntualmente individuati dal Trattato, senza che la stessa possa invadere le competenze nazionali o disporre misure di armonizzazioni delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore. Tra i settori individuati dal successivo art. 6, TfUE, figura, alla lett. a), la “*tutela e miglioramento della salute umana*” che, come si è visto in precedenza, costituisce anche uno degli obiettivi della politica ambientale europea. Quindi, in materia di ambiente, all'ordinaria competenza condivisa con gli Stati membri, si aggiunge la

---

*Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea*), in *Racc.*, 1997, I-2405 (punti 22 ss.).

<sup>210</sup> Si tratta del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

<sup>211</sup> In via di principio, l'art. 12, lett. b), TUE, stabilisce che: “*I parlamenti nazionali contribuiscono al buon funzionamento dell'Unione vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*”. Nello specifico, il Protocollo in questione prevede che i progetti di atti legislativi dell'Unione devono essere motivati con riguardo al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e accompagnati da una scheda contenente l'indicazione di elementi specifici che consentano di valutare il rispetto dei principi. Tuttavia, solo per accertare il rispetto del principio di sussidiarietà da parte dell'Unione, il documento prevede una complessa procedura di controllo *ex ante*. In particolare, i progetti, opportunamente motivati, sono successivamente trasmessi ai parlamenti nazionali che, entro otto settimane, possono inviare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato recante le ragioni di opposizione al progetto per violazione del principio di sussidiarietà. Il progetto deve essere esaminato qualora i pareri espressi rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali. Al termine del riesame, la Commissione (o il Parlamento europeo, un gruppo di Stati, la Corte di Giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, se il progetto di atto legislativo pervenga da essi) possono mantenere, modificare o ritirare il progetto con decisione motivata.

Per quanto concerne il rispetto del principio di proporzionalità, il Protocollo si limita a stabilire puntuali obblighi di motivazione, senza, tuttavia, prevedere la procedura di controllo *ex ante* nella quale sono coinvolti i parlamenti nazionali. Sul punto, si rinvia all'analisi condotta da O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze?*, cit., p. 642 ss.

possibilità dell'Unione supportare e coordinare le azioni nazionali quando ciò sia giustificato dalla finalità di garantire una maggior protezione della salute umana.

L'art. 191, par. 4, TfUE reca la disciplina della competenza esterna in materia di ambiente, prevedendo, al primo comma, che l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti nel rispetto delle reciproche competenze e facendo salva, al secondo comma, la possibilità per gli Stati membri di condurre negoziati e concludere accordi internazionali<sup>212</sup>. La previsione va, ovviamente, integrata con le altre disposizioni regolanti l'azione esterna dell'Unione, contenute, come si è visto in precedenza, nel Titolo V, TUE.

L'art. 192, TfUE (ex art. 175, TCE) disciplina le procedure decisionali. La realizzazione degli obiettivi di politica ambientale avviene nel rispetto della procedura di codecisione, rinominata “procedura legislativa ordinaria” dal Trattato di Lisbona e disciplinata dall'art. 294, TfUE (ex art. 251, TCE). In tal caso, la deliberazione del Parlamento europeo e del Consiglio è preceduta dalla consultazione del Comitato delle Regioni e del Comitato economico e sociale. Anche l'adozione dei programmi generali di azione, che definiscono gli obiettivi prioritari da raggiungere, seguono lo stesso procedimento<sup>213</sup>.

Rimane il voto all'unanimità e la “procedura legislativa speciale” (nella quale, a seguito della riforma, sono confluite le procedure di cooperazione, di consultazione e del parere conforme) per l'adozione di misure destinate ad influire sui c.d. settori sensibili<sup>214</sup>.

---

<sup>212</sup> Secondo P. FOIS, *Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2008, 51 ss., p. 73, «il richiamo [...] alla cooperazione della Comunità e degli Stati membri con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti, induce a sottolineare, anzitutto, il grande rilievo che nei Trattati istitutivi viene dato ai rapporti internazionali in materia di ambiente».

<sup>213</sup> Cfr. art. 192, par. 3, TfUE (ex art. 175, TCE).

<sup>214</sup> Cfr. art. 192, par. 2, TfUE (ex art. 175, TCE).

L'art. 193, TfUE (ex art. 176, TCE) prevede una clausola di salvaguardia, attribuendo agli Stati membri il potere di mantenere o introdurre provvedimenti miranti a garantire una protezione dell'ambiente più elevata di quella assicurata dall'Unione, purché siano compatibili con i Trattati e siano notificati alla Commissione<sup>215</sup>. Si noti che ulteriori clausole di salvaguardia sono, inoltre, previste dall'art. 114, TfUE (ex art. 95, TCE) che, come si è visto in precedenza, consente agli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni derogatorie rispetto alla misura di armonizzazione adottata a livello sovranazionale, giustificate, tra l'altro, dall'esigenza di tutelare l'ambiente<sup>216</sup>.

---

<sup>215</sup> La *ratio* della disposizione deve rinvenirsi nella necessità, avvertita dall'Unione, di evitare «un livellamento verso il basso e un regresso rispetto ai progressi già realizzati da alcuni Paesi (come Danimarca, Germania e Svezia), fortemente sensibili alle esigenze ecologiche»; così O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione Europea in materia ambientale*, cit., p. 192. Sulle conseguenze derivanti dalla mancata notificazione dei provvedimenti di “protezione rafforzata” alla Commissione, cfr. C. giust. UE, sez. I, 21 luglio 2011, in causa C-2/10 (*Azienda Agro-Zootecnica Franchini s.a.r.l. e Eolica di Altamura s.r.l. c. Regione Puglia*), in *Racc.*, 2011, I-6561; nonché in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2011, fasc. 5, p. 1251, con nota di G. LIGUGNANA, *Corte di giustizia, interessi ambientali e principio di proporzionalità. Considerazioni a margine della sent. 21 luglio 2011, C-2/10*. La Corte, in particolare, rileva che, nonostante l'art. 193, TfUE impone agli Stati membri l'obbligo di comunicare alla Commissione tali provvedimenti, tuttavia, «esso non subordina l'esecuzione dei provvedimenti previsti all'assenso o alla mancata opposizione della Commissione. In tale contesto [...] né il testo, né la finalità della disposizione esaminata consentono quindi di ritenere che l'inosservanza dell'obbligo di notifica [...] comporti, di per sé, l'illegittimità dei provvedimenti di protezione rafforzata così adottati» (punto 53). Si vedano altresì C. giust. UE, sez. V, 6 giugno 2002, in causa C-159/00 (*Sapod Audic c. Eco-Emballages SA*), in *Racc.*, 2002, I-5031, punti 60-63; C. giust. UE, 23 maggio 2000, in causa C-209/98 (*Sydhavnens Sten & Grus*), *Racc.*, 2000, I-3743, punto 100; C. giust. UE, sez. V, 13 luglio 1989, causa 380/87 (*Enichem Base e altri c. Comune di Cinisello Balsamo*), *Racc.*, 1989, 2491, punti 20-23.

<sup>216</sup> Sulla diversa finalità perseguita dagli artt. 114, TfUE e 193, TfUE – seppur con riguardo alla versione antecedente alla nuova numerazione operata dal Trattato di Lisbona – si veda la puntuale disamina condotta da M. RENNA, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, cit., p. 661 ss. L'A., in particolare, nota come attraverso l'art. 114, TfUE (ex art. 95, TCE), «la Comunità è chiamata a tutelare il corretto funzionamento del mercato attraverso misure di protezione ambientale dirette ad uniformarlo, con l'obbligo di garantire in ogni caso un livello di protezione elevato [...]»; al contrario, applicando l'art. 193, TfUE (ex art. 175, TCE), viceversa, «gli organi comunitari tutelano immediatamente l'ambiente, attraverso misure che, ad ogni modo devono essere compatibili con la necessità di salvaguardare il corretto funzionamento del mercato medesimo [...]». Questo spiega perché risulta più difficile per i legislatori nazionali incrementare o rinforzare le misure di protezione ambientale adottate dall'Unione in base all'art. 114, TfUE, rispetto a quelle predisposte in virtù dell'art. 193, TfUE, «fermo restando [...] che in nessun caso le deroghe in questione sono ammesse incondizionatamente».

Il tessuto normativo sopra delineato costituisce lo sfondo entro cui si inserisce il settimo programma generale di azione in materia ambientale<sup>217</sup>, che riprende e sviluppa i (seppur modesti) risultati della *Conferenza Rio+20*, tra cui, in primo luogo, la promozione di un'economia verde e l'intensificazione della cooperazione sul piano internazionale<sup>218</sup>.

## **2. I principi di diritto ambientale europeo: da *general guidelines* a norme di diritto positivo.**

Il (lungo) processo di formazione (e affermazione) del diritto ambientale europeo e dei suoi principi generali è stato fortemente condizionato dall'adozione dei programmi di azione ambientale che, ispirandosi alle note dichiarazioni internazionali in materia, hanno fissato obiettivi e principi della politica ecologica sovranazionale. Sono stati questi documenti, inizialmente adottati in assenza di una base giuridica *ad hoc* e privi di valore giuridico vincolante, a delineare un catalogo principi, destinato a diventare lo "statuto" dell'azione europea (non solo) settoriale. Le modifiche ai Trattati istitutivi riguardanti l'ambiente e la successiva adozione di atti secondari sono scaturite proprio dai contenuti dei

---

<sup>217</sup> Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*", in GU L 354, del 28 dicembre 2013. Il fondamento giuridico dell'atto è costituito dall'art. 192, par. 3, TfUE (ex art. 175, TCE).

<sup>218</sup> Il programma si articola in nove obiettivi prioritari: protezione, conservazione e miglioramento del capitale naturale dell'Unione; trasformazione dell'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva; protezione dei cittadini europei da pressioni legate all'ambiente e da rischi per la salute e il benessere; miglioramento dell'attuazione della legislazione europea in materia di ambiente; potenziamento delle basi di conoscenza e di quelle scientifiche della politica ambientale europea; sostegno finanziario delle politiche ambientali e climatiche; miglioramento dell'integrazione della componente ambientale nelle altre politiche dell'Unione (in primo luogo, attraverso la piena attuazione e implementazione, da parte degli Stati membri, delle direttive sulla valutazione di impatto ambientale e sulla valutazione ambientale strategica); intensificazione dell'azione esterna dell'Unione e della cooperazione internazionale in materia di ambiente e clima.

programmi che, almeno in un primo momento, presentavano una struttura non particolarmente articolata e proponevano strategie improntate sulla soluzione di problemi specifici.

I principi di diritto ambientale recepiti nei programmi rispecchiano quasi interamente quelli proclamati al termine delle conferenze internazionali su tematiche ecologiche e racchiusi nelle dichiarazioni conclusive. In questo settore, infatti, e, anzi, prima e soprattutto, sul piano dei principi ordinatori della materia, «è stato il diritto internazionale a dare l'incipit, rappresentando il volano di ogni positiva evoluzione»<sup>219</sup> sia dell'ordinamento sovranazionale che di quello nazionale. Ma è solo grazie al contributo dei programmi di azione ambientale questi principi hanno iniziato a farsi strada nel diritto europeo, assumendo una forza giuridica del tutto sconosciuta al diritto internazionale. La metamorfosi prodotta dal "trapasso" da un ordinamento all'altro ha interessato non solo (e non tanto) il contenuto dei principi, quanto la sistemazione degli stessi nel sistema delle fonti. Rispetto al contesto internazionale dove, come si è visto, i principi di diritto ambientale acquistano natura giuridica obbligatoria e vincolante solo se inseriti in accordi e convenzioni ed esclusivamente nei confronti di quegli Stati che vi hanno aderito, restando perlopiù confinati sul piano della *soft law*; al contrario, nell'ordinamento europeo, si collocano sullo stesso piano dei Trattati che li prevedono e non possono essere derogati dagli atti delle istituzioni europee, oltre che nazionali, dei quali costituiscono parametro di legittimità<sup>220</sup>. La posizione al vertice del sistema

---

<sup>219</sup> R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. Amm.*, 2005, fasc. 3, 509 ss., p. 512. In tal senso, anche F. DE LEONARDIS, *La disciplina dell'ambiente tra Unione Europea e WTO*, in *Dir. Amm.*, 2004, n. 3, 513 ss., p. 513-514, il quale osserva che, mentre «[...] generalmente, la tutela di un interesse viene riconosciuta dagli ordinamenti nazionali e poi "ascende" negli ordinamenti superiori (diritto comunitario e diritto internazionale)», al contrario «la tutela ambientale è "discesa" nell'ordinamento nazionale in gran parte in risposta a inputs provenienti da livelli superiori».

<sup>220</sup> Per una disamina dei principi e delle fonti comunitarie (sia pure *ante* Trattato di Lisbona), cfr. G. A. BENACCHIO, *Fonti del diritto (diritto comunitario)*, in *Enc. dir., Annali*, vol. I, 2007, p. 616 ss., spec. p. 619, il quale osserva che i principi espressamente menzionati dai Trattati «ne assumono lo stesso rango e non possono essere derogati nemmeno dagli atti delle istituzioni comunitarie».

delle fonti, tuttavia, non attribuisce ad essi un carattere assoluto e incondizionato, dovendo essere oggetto di bilanciamento con gli altri principi del diritto europeo secondo il canone della proporzionalità<sup>221</sup>.

Per effetto delle modifiche apportate ai Trattati originari, i principi del diritto europeo relativi alla protezione e tutela dell'ambiente, attualmente, si collocano su tre livelli differenti<sup>222</sup>. In ordine ascendente, assumendo come parametro di riferimento l'attinenza immediata con l'ambiente, si situano al gradino più basso i principi riguardanti esclusivamente la tutela ambientale che compongono, per così dire, lo "statuto" basilare della politica ecologica dell'Unione: e quindi, i principi dell'azione preventiva, di precauzione, dell'elevato livello di tutela, di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e "chi inquina paga". In altri termini, si tratta dei principi enunciati dall'art. 191, par. 2, TfUE, situato, come si è visto, nel Titolo XX, dedicato per l'appunto all'ambiente.

Al gradino successivo si collocano i principi che, sebbene nati nel contesto della protezione ambientale, hanno assunto un campo di applicazione più generale, situandosi tra gli obiettivi dell'Unione e divenendo criteri-guida delle azioni suscettibili di riverberarsi sull'ambiente. Lo sviluppo sostenibile, l'integrazione e l'elevato livello di tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente figurano, come si vedrà, nelle norme di apertura dei Trattati in vigore, che enunciano gli obiettivi che l'Unione si impegna a raggiungere, i principi generali e i valori su cui essa si fonda, e nella Carta dei diritti fondamentali.

L'ultimo gradino è occupato dai principi di portata generale, la cui area di applicazione non è limitata alle azioni intraprese nel campo della tutela ambientale o, comunque, aventi ripercussione sull'ambiente in genere, ma si estende al complesso delle politiche sovranazionali. I principi di

---

<sup>221</sup> Così, C. giust. UE, grande sezione, 16 dicembre 2008, in causa C-127/07, in <http://curia.europa.eu>.

<sup>222</sup> La classificazione qui proposta, in realtà, è solo una di quelle possibili, dipendendo dalla prospettiva dalla quale si decide di trattare l'argomento.

attribuzione, sussidiarietà, proporzionalità e partecipazione regolano l'esercizio delle competenze (esclusive e concorrenti) dell'Unione, l'attività delle istituzioni europee e i procedimenti decisionali. Alcuni di essi – come la sussidiarietà – sono nati, come si è visto, proprio nel contesto “ambientale” per acquisire, solo in un momento successivo, portata generale; altri, invece, pur non avendo una genesi “ambientale”, assumono nei procedimenti riguardanti l'ambiente una valenza e un significato più profondi e pregnanti (si pensi al principio di partecipazione).

### **2.1. Il principio dell'azione preventiva.**

Il principio dell'azione preventiva (o di prevenzione) è espressamente enunciato dall'art. 191, par. 2, TfUE (ex art. 174 TCE) e rappresenta, insieme al principio di precauzione, il nucleo intorno al quale ruota il complesso di regole riguardanti la tutela dell'ambiente a livello europeo. Nonostante, infatti, il Trattato non ponga alcun criterio gerarchico tra i principi, è tuttavia evidente «*il prevalere logico del principio di prevenzione rispetto ad ogni altro principio*»<sup>223</sup>.

L'importanza dell'approccio preventivo nel campo della protezione dell'ambiente emerge già nel primo programma di azione ambientale che attribuisce alla prevenzione un ruolo di primo piano nell'alveo dei principi della politica ecologica. Il documento, infatti, si prefigge di stimolare lo studio, la predisposizione e successiva attuazione di una serie di misure volte a combattere l'inquinamento, in relazione al quale la prevenzione gioca un ruolo fondamentale. La finalità dell'azione preventiva risiede, in generale, nell'esigenza di predisporre interventi a carattere anticipatorio

---

<sup>223</sup> Così, S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo II, Milano, 1996, p. 907 ss., p. 931.

onde evitare il verificarsi di danni all'ambiente che potrebbero essere non solo difficili da risarcire, ma anche irreversibili<sup>224</sup>.

La codificazione del principio è avvenuta solo in un momento successivo, e precisamente con l'Atto Unico Europeo che, come si è visto, ha creato la cornice giuridica della politica ambientale comunitaria e delineato un primo "statuto" dei principi ispiratori. Tuttavia, né l'art. 130 R, dove il principio viene per la prima volta enunciato espressamente, né le disposizioni che si sono ad esso sostituite per effetto delle modifiche disposte ai Trattati originari, specificano cosa s'intenda per prevenzione. Anche dai programmi di azione ambientale risulta difficile trarre indicazioni sufficienti per definirne con certezza il contenuto, l'ambito di applicazione ed i rapporti con gli altri principi di diritto ambientale. L'unico dato certo è che, nel contesto europeo, il principio trascende il carattere esclusivamente transfrontaliero, tipico del diritto internazionale e accolto a partire dalla *Dichiarazione di Stoccolma*, per divenire canone ispiratore misure specifiche volte ad evitare *in nuce* danni e deterioramenti all'ambiente. Fin dal primo programma ambientale, infatti, possibile osservare che la prevenzione non si sostanzia esclusivamente nel dovere di vigilare che le attività svolte in uno Stato non provochino una degradazione dell'ambiente di un altro Stato, ma, in generale, nella predisposizione di una politica ambientale che rinvenga nel principio il suo tratto distintivo e qualificante<sup>225</sup>.

Per quanto riguarda il contenuto, la Corte di giustizia, in numerose pronunce in cui la prevenzione è stata impiegata come parametro di

---

<sup>224</sup> T. SCOVAZZI, *Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente*, cit., p. 599, rileva che: «[l]'elemento della prevenzione è di primordiale importanza in materia ambientale, non soltanto perché prevenire è sempre meno gravoso che risarcire, ma anche in considerazione del carattere estremamente rischioso di determinate attività rispetto alle quali i danni potrebbero eccedere qualsiasi possibilità di riparazione».

<sup>225</sup> Nel primo programma di azione ambientale, cit., e specificamente, nel Titolo II, Parte Prima, dedicato ai principi, si fa riferimento alla prevenzione sia nella dimensione transfrontaliera – accogliendo il *dictum* della Dichiarazione di Stoccolma – sia come *leitmotiv* della politica ambientale comunitaria (si vedano, in particolare, i Principi 1 e 6).

compatibilità di alcune normative nazionali<sup>226</sup> con l'ordinamento europeo, non ha apportato un contributo significativo, limitandosi ad affermare che rientra nella discrezionalità delle istituzioni la scelta delle azioni più appropriate, ferma restando la possibilità degli Stati membri mantenere o adottare *ex novo* provvedimenti di maggior protezione purché compatibili con il Trattato.

Per supplire alla carenza di definizioni sia nella giurisprudenza sia nelle numerose direttive che nel principio trovano la fonte di ispirazione, la dottrina<sup>227</sup> ha tentato di ricostruirne la nozione, individuando tre funzioni che risultano comprese ed in cui si articola il concetto di prevenzione: la prima riguarda l'individuazione dei pericoli e dei rischi connessi a determinate attività incidenti sull'ambiente (c.d. *prevenzione-previsione*); la seconda si sostanzia nella predisposizione di misure tese a impedire o evitare gli effetti lesivi, tra cui rientrano i procedimenti autorizzativi (c.d. *prevenzione negativa*); l'ultima comprende l'adozione di speciali cautele di presidio ambientale e sanitario finalizzate a limitare la gravità e l'intensità

---

<sup>226</sup> Cfr., *ex multis*, C. giust. UE, 14 luglio 1994, in C-379-92 (*Procedimento penale c. Matteo Peralta*), in *Racc.*, 1994, I-3453, resa al termine di un procedimento pregiudiziale avente ad oggetto, per l'appunto, compatibilità con l'ordinamento comunitario e, in particolare, con il principio di prevenzione (previsto, *ratione temporis*, dall'art. 130 R, Trattato CEE) di una normativa italiana che, imponendo alle navi nazionali un divieto assoluto di scaricare sostanze nocive nelle acque marine extraterritoriali, ha come effetto, nella pratica di obbligare le navi stesse ad avvalersi di un sistema di scarico alternativo e, comunque, in contrasto con gli obblighi assunti dall'Italia a livello internazionale. La Corte di giustizia si sofferma, *per incidens*, sul principio di prevenzione, esulando dalla sua competenza pronunciarsi sulla compatibilità di una normativa nazionale con una convenzione internazionale (c.d. "*Convenzione di Marpol*" sulla prevenzione dell'inquinamento causato da navi), né interpretare l'art. 130 R, Trattato CEE in funzione di una convenzione che non vincola la Comunità europea ed alla quale, inoltre, non tutti gli Stati membri hanno aderito (v. punti 17 e 56).

Il principio è stato impiegato anche per interpretare la nozione di rifiuto: cfr., tra le tante, C. giust. UE, grande sezione, 24 giugno 2008, in causa C-188/07 (*Commune de Mesquer c. Total France SA e Total International Ltd*), in *Racc.*, 2008, I-4501, punti 38-48; C. giust., 5 ottobre 1999, in cause riunite C-175/97 e 177/97 (*Lirussi e Bizzarro*), in *Racc.*, 1999, I-6881, punti 39-40. Sull'incidenza della prevenzione nell'ambito della gestione dei rifiuti, si veda, di recente, C. giust. UE, sez. VI, 18 dicembre 2014, n. 551, in C-551/13 (*Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) s.p.a. c. Comune di Quartu S. Elena*), in <http://curia.europa.eu>.

<sup>227</sup> P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, p. 83, che riprende e sviluppa le osservazioni già espresse nello scritto *Prevenzione dell'inquinamento ambientale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, fasc. 1, p. 206 ss.

degli eventi lesivi oppure a circoscriverne la diffusione (c.d. *prevenzione-protezione*)<sup>228</sup>.

Sul piano operativo, il principio trova la sua più compiuta valorizzazione nei procedimenti ambientali finalizzati al rilascio di un titolo giuridico permissivo per la realizzazione di opere o per l'esercizio di attività potenzialmente dannose per l'ambiente<sup>229</sup>.

## 2.2. Il principio di precauzione.

Il principio di precauzione apre il catalogo dei principi intorno ai quali ruota la politica ambientale europea, contenuto nell'art. 191, par. 2, TfUE (ex art. 174, TCE). La sua codificazione è avvenuta in epoca successiva rispetto agli altri principi di diritto ambientale, essendo entrato a far parte del tessuto costituzionale europeo solo a partire dal Trattato di Maastricht, firmato nello stesso anno della *Conferenza di Rio*.

L'importanza del principio è, tuttavia, inversamente proporzionale alla sua ascesa temporale nell'ordinamento europeo: sebbene sia l'ultimo ad essersi affermato tra i principi di diritto ambientale, tuttavia è primo nell'elenco dell'art. 191, par. 2. L'approccio precauzionale è, infatti, espressione di una nuova fase di evoluzione del diritto ambientale che, di fronte ai risultati non pienamente soddisfacenti dei modelli curativo e

---

<sup>228</sup> Le misure di c.d. *prevenzione negativa* comprenderebbero, oltre ai procedimenti permissivi, anche l'applicazione di prescrizioni interdittive della localizzazione di industrie (vincoli ambientali), della gestione di imprese (centrali elettronucleari), dell'impiego di sostanze o prodotti pericolosi (gas lesivi dello strato di ozono, amianto). Tra gli interventi di c.d. *prevenzione-protezione*, rientrerebbero l'imposizione di impianti di abbattimento o di depurazione delle emissioni, installazione di barriere fonoassorbenti o "tagliafuoco", fissazione di distanze di sicurezza, prescrizione di limiti di emissione e di esposizione, asozione di *standard* di qualità ambientale, ecc. Così, P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale*, cit., p. 84.

<sup>229</sup> Si allude, rispettivamente, alla normativa europea in tema di VIA e AIA (su cui *infra*).

preventivo, tende ad ampliare le proprie basi epistemologiche<sup>230</sup>. L'essenza della precauzione risiede, infatti, nella necessità di gestire situazioni di rischio cui sono sovente esposti interessi giuridicamente rilevanti (ambiente, salute umana e animale, ecc.) e vi sia incertezza scientifica sulla sua esistenza o estensione<sup>231</sup>. Un approccio di questo tipo consente al diritto di farsi carico della soluzione di problemi di fronte ai quali la scienza non è un appiglio sicuro al quale ancorarsi<sup>232</sup>. In situazioni simili, l'applicazione del principio di prevenzione si rivelerebbe del tutto inadeguato, muovendosi su presupposti ispirati a certezza scientifica<sup>233</sup>.

Le incertezze sull'ambito e le modalità di applicazione del principio derivano anche da una certa laconicità della formula impiegata dall'art. 191, par. 2, che si limita ad inserire la precauzione tra i principi ispiratori della politica ambientale dell'Unione, senza fornire indicazioni sul suo contenuto e sulla sua portata. Sotto questo profilo, sembrerebbe più completo il testo del Principio 15 della *Dichiarazione di Rio* che, come si è visto, menziona la

---

<sup>230</sup> Così, D. AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Napoli, 2003, p. 38-39, secondo cui «[l]'idea della precauzione non come generico approccio prudenziale, ma come metodo generale e giuridicamente strutturato di valutazione dei rischi impliciti nelle azioni umane, nasce infatti dall'insicurezza della società contemporanea di fronte agli orizzonti sempre più ampi che l'applicazione a ritmi vertiginosi di nuove tecnologie e la loro diffusione nel tessuto sociale pone, non solo ai cosiddetti public actors, ma più in generale all'opinione pubblica ed alle coscienze individuali».

<sup>231</sup> Il Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo sul tema "Il ricorso al principio di precauzione", Bruxelles, 12 luglio 2000, in GU C-268, del 19 settembre 2000, p. 6, punto 7.3, rileva che: "Il fattore di attivazione del principio sarà quindi costituito dall'incertezza scientifica e non già dalla certezza".

<sup>232</sup> F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, cit., p. 128.

<sup>233</sup> G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, 2004, fasc. 3, p. 1075 ss., p. 1086; F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in tema di rifiuti*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2011, fasc. 2, 13 ss., spec. 23 ss., che ricostruisce i rapporti tra prevenzione e precauzione. L'A. osserva che: «[s]ebbene [...] non si possa negare che vi sia un pratico collegamento tra i due principi l'auspicabile differenziazione concettuale discende dal fatto che il principio di prevenzione agisce nell'ipotesi in cui i danni temuti sono certi (ammesso che di certezza si possa parlare), mentre quello di precauzione è chiamato ad operare in presenza di danni temuti, che, invece, sono fondamentalmente potenziali. Ne deriva che il principio di precauzione, per cui la soglia di intervento dell'azione preventiva viene ulteriormente anticipata, e in misura tendenzialmente illimitata, s'iscrive in una logica nettamente diversa da quella della prevenzione: quella dell'amministrazione del rischio».

finalità della precauzione e il requisito della gravità o irreversibilità del danno.

Ma si tratta solo di un'apparenza.

I vincoli che il diritto europeo pone all'adozione di misure dirette alla cura di interessi generali di particolare rilievo (ambiente, salute, ecc.) in presenza di dati scientificamente incerti, possono essere desunti, in primo luogo, da una lettura combinata dei par. 2 e 3 dell'art. 191<sup>234</sup>. Quest'ultima disposizione, infatti, impone all'Unione, nella predisposizione della politica ambientale, di tenere conto: - dei dati scientifici e tecnici disponibili; - delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni; - dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione; - dello sviluppo socio-economico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni. Si tratta, in sostanza, di vincoli imposti alle autorità competenti nell'ambito dei procedimenti decisionali con la finalità di circoscrivere la libertà di scelta quando non sia possibile ancorare l'azione (o l'inazione) a dati scientificamente certi.

Inoltre, una comunicazione interpretativa della Commissione è intervenuta a chiarire “come e quando utilizzare il principio di precauzione” ai vari livelli decisionali. Si chiarisce, innanzitutto, che l'approccio precauzionale consente alle autorità competenti di gestire rischi sulla cui esistenza e gravità la scienza non è in grado di fornire risposte certe e opera all'interno di una sequenza procedimentale costituita dalle (ulteriori) fasi della valutazione e della comunicazione dei rischi. L'applicazione del principio avviene, in sostanza, per “gradi”<sup>235</sup>. L'istruttoria riveste, pertanto, un ruolo centrale: le autorità competenti acquisiscono i dati scientifici disponibili e valutano gli interessi dei soggetti interessati che, attraverso la

---

<sup>234</sup> Suggestisce un'interpretazione sistematica dei par. 2 e 3 dell'art. 174, TCE (corrispondenti, attualmente, ai par. 2 e 3, art. 191, TfUE), F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, cit., p. 33.

<sup>235</sup> Analogamente a quanto accade per il principio di proporzionalità, la cui applicazione avviene sulla base di una valutazione di idoneità, necessità e adeguatezza (o proporzionalità in senso stretto). Sul principio di proporzionalità, tra i tanti, F. MERUSI, *Ragionevolezza e discrezionalità amministrativa*, Napoli, 2011.

partecipazione, trovano ingresso nel procedimento. La decisione finale potrà spaziare dall'adozione di misure giuridicamente vincolanti<sup>236</sup> o dall'inazione, ma in ogni caso sarà soggetta a sindacato giurisdizionale<sup>237</sup>.

La scelta tra l'agire e il non agire dovrà comunque essere compiuta all'esito di una ponderazione dei dati disponibili e degli interessi coinvolti che potrebbero subire una qualche forma di pregiudizio. La partecipazione, pertanto, assume nei procedimenti finalizzati all'adozione di misure precauzionali un'importanza considerevole<sup>238</sup>: consente la formazione di consensi intorno alle decisioni assunte dalle autorità pubbliche in un momento in cui i pregiudizi all'ambiente non si sono ancora verificati e non è neanche possibile prevedere con certezza che si verificheranno. La condivisione delle scelte pubbliche da parte della società civile rappresenta, infatti, una delle forme più evidenti di democrazia<sup>239</sup>. Questo aspetto è particolarmente importante nella fase di applicazione del principio, dove la tensione tra tutela dell'ambiente e sviluppo economico assume caratteri ben

---

<sup>236</sup> Sul punto, cfr. Comunicazione sul principio di precauzione, cit., par. 6, nella quale vengono delineati una serie di criteri puntuali che dovranno orientare l'adozione di una misura specifica di carattere precauzionale. Nel testo, in particolare, si legge che: *“Nel caso in cui si ritenga necessario agire, le misure basate sul principio di precauzione dovrebbero essere, tra l'altro: - proporzionali rispetto al livello prescelto di protezione, - non discriminatorie nella loro applicazione, - coerenti con misure analoghe già adottate, - basate su un esame dei potenziali vantaggi e oneri dell'azione o dell'inazione (compresa, ove ciò sia possibile e adeguato, un'analisi economica costi/benefici), - soggette a revisione, alla luce dei nuovi dati scientifici, e - in grado di attribuire la responsabilità per la produzione delle prove scientifiche necessarie per una più completa valutazione del rischio”* (corsivo testuale).

<sup>237</sup> Si noti che, diversamente da quanto accade nell'ordinamento nazionale, il diritto europeo sottopone al sindacato giurisdizionale tutti gli atti delle istituzioni dell'Unione, a prescindere dal contenuto legislativo o amministrativo.

<sup>238</sup> Sul punto, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, p. 267-268, proprio con riferimento al principio di precauzione, rileva che: *«Il favore per la libertà di accesso ai dati ed ai processi decisionali, anch'esso cardine del diritto ambientale, [...] da un lato accelera la raccolta e lo scambio delle conoscenze (dunque mitiga il deficit cognitivo e prepara le condizioni propizie all'apprendimento), d'altra parte catalizza la formazione del consenso tra soggetti destinati a subire le conseguenze delle decisioni e ad influire sui risultati (in un contesto in cui proprio l'opinabilità delle previsioni perpetua il conflitto)»*.

<sup>239</sup> In tal senso, cfr. Parere del Comitato Economico e Sociale europeo, cit., punti 2.13 e 2.14, dove si legge che: *“[...] La dimensione sociale costituisce parte integrante di un principio trattato in maniera razionale”*. *“[...] Il suo vero ruolo sociale è quello di fornire le basi del dialogo”*.

definiti e tangibili. Il coinvolgimento degli interessati, in sostanza, dovrebbe fungere da contrappeso alla mancanza di presupposti certi cui ancorare la decisione finale. Una decisione che, per certi versi, potrebbe apparire strutturalmente “fragile”, oltre che imposta in assenza di condivisione.

Partecipazione e informazione al pubblico integrano, pertanto, il contenuto dei doveri di precauzione che incombono sui governanti e sulle pubbliche amministrazioni, la cui inosservanza è, rispettivamente, fonte di responsabilità politica e amministrativa<sup>240</sup>.

Anche la giurisprudenza europea si è pronunciata, in diverse occasioni, sulla portata del principio, che ha trovato applicazione soprattutto nel settore alimentare. La sentenza *Repubblica francese c. Commissione*<sup>241</sup> relativa alla vicenda della “mucca pazza”, è una delle più note ed emblematiche: dopo aver ricostruito il contesto normativo e la finalità della precauzione, il giudice europeo si sofferma sul contenuto delle diverse fasi in cui si articola l’applicazione del principio, concludendo che una misura preventiva può essere adottata esclusivamente qualora il rischio, seppur non pienamente e scientificamente dimostrato nell’esistenza e gravità, appaia almeno sufficientemente documentato sulla base dei dati scientifici disponibili al momento dell’adozione della misura<sup>242</sup>. Quest’ultima deve, tuttavia, superare il *test* di proporzionalità, non discriminazione, trasparenza e coerenza. Infine, può essere sottoposta al controllo giurisdizionale qualora sia ritenuta illegittima<sup>243</sup>.

---

<sup>240</sup> Sulla responsabilità delle pubbliche amministrazioni per inosservanza degli obblighi di informazione, nella disciplina di attività potenzialmente pericolose per la salute, nei confronti dei soggetti esposti, si vedano le pronunce della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, *Vilnes e altri c. Norvegia* e *Tătar c. Romania*, cit.

<sup>241</sup> Trib. I grado UE, sez. III, 9 settembre 2011, in causa T-257/07 (Repubblica francese c. Commissione), in *Foro amm. C.d.S.*, 2011, fasc. 9, p. 2631, punti 66 ss.

<sup>242</sup> Trib. I grado UE, 9 settembre 2011, cit., punto 76. In senso conforme, Trib. I grado UE, sez. III, 11 settembre 2002, in causa T-13/99 (*Pfizer Animal Health c. Consiglio*), in <http://curia.europa.eu>, punti 144 e 146.

<sup>243</sup> Trib. I grado UE, 9 settembre 2011, cit., punti 84 ss.

### **2.3. Il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente.**

Terzo nell'ordine stabilito dall'art. 191, par. 2, TfUE, il principio di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente rappresenta un'elaborazione esclusiva del diritto europeo, non rinvenendo precedenti nel contesto internazionale. Il principio è stato introdotto nel tessuto normativo europeo dall'Atto Unico Europeo ma risulta accennato già dal primo programma di azione ambientale.

Il suo ambito di applicazione è suppletivo e residuale rispetto ai principi di prevenzione e precauzione, intervenendo *ex post* a correggere i danni all'ambiente, qualora non sia stato possibile evitarli del tutto. La sua finalità, infatti, è quella di evitare la propagazione e la moltiplicazione dei pregiudizi all'ambiente in caso di *default* dell'approccio preventivo e precauzionale. Ma è innegabile che il principio presenti una valenza preventiva ogni qual volta le norme di protezione ambientale intervengano sulle fonti degli inquinamenti stabilendo, ad esempio, dei limiti di emissione<sup>244</sup>. Questa interpretazione coglie, in effetti, la vera essenza dell'azione correttiva che si fonda sul presupposto che alcuni danni all'ambiente sono inevitabili e che l'unico modo per evitarne la propagazione è rivolgere l'intervento pubblico alla fonte di origine secondo un criterio di prossimità elaborato dalla giurisprudenza europea in materia di rifiuti<sup>245</sup>. Quest'ultimo profilo è

---

<sup>244</sup> Il riferimento è, ancora una volta, alla direttiva IPPC. Sulla valenza preventiva del principio di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, M. RENNA, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, cit., p. 690, il quale osserva che tale principio «*dev'essere [...] inteso anche in un senso più lato, ossia quale metodo di tutela ambientale che vale non solo per gli interventi di ripristino, ma altresì per le azioni preventive. In questo senso, dunque, il principio viene a significare che bisogna intervenire in primo luogo sulle fonti inquinanti anche nell'adozione delle misure di prevenzione, dirette a evitare che si verifichino i danni all'ambiente. Occorre, insomma, agire "alla fonte" dei possibili eventi dannosi, per cercare di eliminare ex ante le cause*»; nonché ID, *I principi in materia di tutela ambientale*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2012, fasc. 1-2, p. 61 ss., p. 81-82.

<sup>245</sup> Sul punto, cfr., di recente, C. giust. UE, sez. III, 16 luglio 2015, in causa C-653/13 (*Commissione c. Repubblica italiana*), in *Dir. & Giust.*, 2015, 24 luglio, spec. 44, secondo

essenziale per dimostrare che anche il principio in questione è improntato ad una logica democratica e partecipativa. La prossimità<sup>246</sup>, infatti, individua la necessità che l'azione correttiva debba essere condotta dall'autorità e nel luogo più vicini, rispettivamente, alla comunità territoriale e al punto in cui si è verificato o rischia di verificarsi il danno. La *ratio* è, in ultima analisi, quella di consentire un coinvolgimento diretto dei soggetti interessati nei procedimenti finalizzati all'adozione di misure correttive.

#### **2.4. Il principio “chi inquina paga”.**

Il principio “chi inquina paga” è l'ultimo dei principi menzionati dall'art. 191, par. 2, TfUE, anche se, in realtà, è stato uno dei primi ad affermarsi nel diritto ambientale. Anche in questo caso, tuttavia, non sono menzionati, nel Trattato, il significato e la portata applicativa del principio.

Alcune indicazioni al riguardo possono evincersi dal primo programma di azione ambientale, nel quale si legge che: «[l]e spese per la prevenzione e l'eliminazione dei fattori nocivi spettano, per principio, all'inquinatore

---

cui il principio di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, stabilito per l'azione dell'Unione in materia ambientale, implica “che spetta a ciascuna regione, comune o altro ente locale adottare le misure appropriate per garantire il ricevimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti e che questi ultimi vadano quindi smaltiti il più vicino possibile al luogo in cui vengono prodotti per limitarne al massimo il trasporto”. La sentenza è resa nell'ambito della nota vicenda dei rifiuti nella Regione Campania e condanna l'Italia al pagamento di una penalità per mancata esecuzione degli obblighi derivanti dalla pronuncia *Commissione c. Italia* (causa C-297/08, in *Racc.*, 2010, I-1749), riguardanti la predisposizione di una rete adeguata e integrata di impianti di smaltimento dei rifiuti prevista dagli artt. 4 e 5, direttiva 2006/12/UE. Per una ricostruzione giurisprudenziale completa della vicenda, si rinvia a L. BARONI, *Le principali sentenze di condanna dell'Italia per la mala gestio dell'emergenza rifiuti in Campania e la perdurante violazione della normativa europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2015, fasc. 2, p. 615 ss.; nonché ID, *Lo sguardo vigile dell'Europa sulla «emergenza rifiuti» in Campania*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, 2011, fasc. 5, p. 1093 ss.

<sup>246</sup> Si esprimono in termini di «prossimità geografica», F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole, problemi*, Bologna, 2012, p. 85. Gli A. osservano, inoltre, che il principio in esame presenta evidenti similitudini con la sussidiarietà, pur avendo il primo l'obiettivo (diverso e più specifico) dell'elevata protezione ambientale (p. 84).

[..]»<sup>247</sup>. Non vi è, tuttavia, alcun riferimento ai costi e alle spese posti a carico dell'inquinatore, né degli strumenti idonei a conseguire tale risultato. Il terzo programma di azione ambientale riprende l'impostazione del primo ma aggiunge che l'applicazione del principio ha una funzione decisiva nell'ambito di una strategia finalizzata al miglior uso possibile delle risorse. I documenti, in sostanza, propongono una concezione meramente economica del principio, che diviene criterio di internalizzazione delle diseconomie<sup>248</sup>.

Una raccomandazione del Consiglio, di pochi anni successiva al primo programma di azione ambientale, si rivela particolarmente importante sul punto, attribuendo al principio un significato tendenzialmente diverso rispetto a quello desumibile dai programmi in questione, e cioè come criterio di equità. L'art. 1 della raccomandazione precisa, infatti, che l'addossamento agli inquinatori dei costi della lotta contro l'inquinamento causato dalle loro attività li spinge a ridurre lo stesso e a ricercare prodotti o tecniche meno inquinanti, consentendo così una utilizzazione più razionale delle risorse all'ambiente. In sostanza, il principio deve operare come criterio di redistribuzione delle risorse, in base a parametri di equità. Il conseguimento di tale risultato può avvenire attraverso l'imposizione di

---

<sup>247</sup> La formulazione completa del Principio 5, Titolo II, Parte Prima del primo programma di azione ambientale, cit. era la seguente: *“Le spese per la prevenzione e l'eliminazione dei fattori nocivi spettano, per principio, all'inquinatore. Si potranno, tuttavia, contemplare alcune eccezioni e accordi speciali, in particolare per i periodi di transizione, a condizione che non provochino gravi distorsioni nel commercio e negli scambi internazionali. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni dei trattati, sarà opportuno precisare tale principio e definirne le modalità di applicazione, comprese le eccezioni a livello comunitario. Nell'accordare eccezioni si deve tener conto anche della necessità di una progressiva eliminazione degli squilibri regionali della Comunità”*. In realtà, i riferimenti al principio “paghi l'inquinatore” erano disseminati in diverse parti del documento: ad esempio, nella parte dedicata alle azioni volte a ridurre gli inquinamenti e gli altri fattori nocivi (cfr. punti 4 e 7, Capitolo 1, Titolo III), nonché in quella relativa alla valutazione degli aspetti economici della lotta all'inquinamento (cfr. lett. A), B), punto 1, e lett. D), punto 1, Capitolo 9, Titolo III).

<sup>248</sup> Si esprime in questi termini M. MELI, *Le origini del principio «chi inquina paga» e il suo accoglimento da parte della Comunità Europea*, in Riv. giur. amb., 1989, fasc. 2, p. 217 ss., p. 245-246, cui si rinvia per una completa ricostruzione delle diverse interpretazioni del principio desumibili dai documenti programmatici, dalle raccomandazioni e di Trattati comunitari.

“norme”<sup>249</sup> e/o “canoni”<sup>250</sup>, appartenenti al *genus* dei classici strumenti di regolazione diretta (c.d. *command & control*).

Tale documento rappresenta dunque la prima tappa verso il superamento della concezione prettamente economica del principio<sup>251</sup>. È significativo al riguardo che la decisione di riesame del quinto programma di azione ambientale affermi che una politica di riduzione delle emissioni e dell'inquinamento industriale, nonché l'applicazione di sanzioni in caso di violazioni, sia funzionale ad una piena attuazione del principio di “chi inquina paga”. Al contempo, si preannuncia l'adozione di un Libro bianco sulla responsabilità ambientale<sup>252</sup>. Il passo è importante perché chiarisce (e conferma) non solo che il principio ha perso i caratteri economici originari, per divenire criterio alla stregua del quale internalizzare i costi delle attività inquinanti<sup>253</sup>, ma anche perché viene collegato, in maniera effettiva, al tema

---

<sup>249</sup> La raccomandazione distingue tra norme di qualità dell'ambiente, che prescrivono la quantità minima di inquinamento che ogni corpo recettore può tollerare; norme sui prodotti, che fissano i limiti di sostanze inquinanti presenti nella composizione o nell'emanazione di un prodotto, specificano le sue qualità o le caratteristiche di progettazione ed infine riguardano le modalità di utilizzazione dello stesso; norme per impianti fissi (dette anche norme di procedimento), che disciplinano il funzionamento degli impianti fissi, relativamente ai limiti massimi di emissione ed ai requisiti per la loro progettazione, costruzione ed utilizzazione (cfr. punto 4, lett. a).

<sup>250</sup> Il canone ha lo scopo di incitare il responsabile dell'inquinamento all'adozione, al minor costo, di tutte le misure necessarie alla sua riduzione (funzione di stimolo) e/o di fargli sostenere la sua parte di spese per le misure collettive, ad esempio le spese di depurazione (funzione di redistribuzione) (cfr. punto 4, lett. b), raccomandazione, cit.).

<sup>251</sup> M. MELI, *Le origini del principio «chi inquina paga» e il suo accoglimento da parte della Comunità Europea*, cit., ivi, evidenzia che, sebbene «le fonti comunitarie citate non chiariscono affatto la relazione che lega il principio in esame ed il risarcimento del danno ambientale, né analizzano il tipo di responsabilità che, eventualmente, su tale principio intendono basare», tuttavia, «dimostrano un certo interessamento verso tale materia, quasi ad evidenziare l'eccessiva limitatezza dell'impostazione originaria».

<sup>252</sup> Decisione, punto 3, lett. d).

<sup>253</sup> M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela dell'ambiente come “diritto dell'ambiente”*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 77, rileva che il principio, «oltre che espressione diretta (in guisa di corollario) del principio di economicità dell'ambiente, dal momento che si fonda sul duplice presupposto che all'ambiente deve essere riconosciuto un valore economico e che ogni intervento di modifica implica un costo economico che non può essere trascurato [...]», il principio assume anche «la funzione di criterio orientatore per la predisposizione in concreto delle azioni e delle misure di tutela dell'ambiente, proprio in quanto costituisce la formalizzazione giuridica di quell'esigenza di internalizzazione che nasce sul piano squisitamente economico e che impone l'imputazione del costo ambientale al soggetto che agisce sull'ambiente».

della responsabilità ambientale<sup>254</sup>. Modificare. Non si capisce. In pratica il principio viene usato all'interno di una strategia connessa alla tutela dell'ambiente nel complesso. Per questo perde i caratteri economici originari.

Le interpretazioni che ne esaltano esclusivamente la funzione economica o, per converso, quella repressiva sono fuorvianti. Il principio deve essere, infatti, letto congiuntamente al principio dell'elevato livello di tutela ambientale e sanitaria, cui sono preordinate tutte le politiche europee. L'Unione persegue, infatti, l'obiettivo di evitare pregiudizi all'ambiente. Dunque, anche il principio "chi inquina paga" deve essere diretto al raggiungimento di questo risultato. Addossando all'inquinatore i costi derivanti dall'inquinamento che produce, lo si incentiva indirettamente (non a pagare per inquinare di più ma) a dotarsi di tecnologie e prodotti che gli consentano di eliminare (o almeno ridurre) l'inquinamento. Cioè, lo incentivano a mettere in atto una strategia preventiva<sup>255</sup>.

Ovviamente, quando il danno c'è e non è più evitabile, il principio consente di individuare il responsabile cui imputare le conseguenze patrimoniali derivanti dall'inquinamento.

Quest'ultimo profilo, concernente appunto il suo ambito oggettivo di applicazione, è stato esaminato dalla Corte di giustizia<sup>256</sup> con sentenza resa

---

<sup>254</sup> Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, in GU L 143/56, del 20 aprile 2004.

<sup>255</sup> Sulla valenza preventiva, oltre che repressiva del principio "chi inquina paga", F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, cit., 134-135.

<sup>256</sup> C. giust. UE, sez. III, 4 marzo 2015, in causa C-534/13 (*Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e altri c. Fipa group s.r.l. e altri*), in *Riv. giur. amb.*, 2015, fasc. 1, p. 33 ss., con commenti di E. MASCHIETTO, *La Corte di Giustizia dell'Unione europea conferma la compatibilità della disciplina italiana sul "proprietario incolpevole" dell'inquinamento con i principi comunitari in materia ambientale*; B. POZZO, *Misure di riparazione del danno ambientale in capo al proprietario non colpevole e applicazione ratione temporis della direttiva 2004/35: note a margine della recente sentenza 4 marzo 2015, nella causa C-534/13*; G. GAVAGNIN, *Le conclusioni dell'Avvocato generale e la riaffermata centralità del nesso causale*. Nella letteratura straniera, la sentenza è commentata da N. DE SADELEER, *Preliminary Reference on Environmental Liability and the Polluter Pays Principle: Case C-534/13, Fipa group*, in *RECIEL*, Vol. 4, Issue 2, 2015, p. 232 ss., p. 237, secondo cui: «*The significance of the annotated judgment lies in the fact that the CJEU has adopted a robust view of causation between the activity of the operator*

su un rinvio pregiudiziale sollevato dallo Stato italiano. La questione riguardava, in estrema sintesi, la possibilità di addossare ad un soggetto (diverso dal responsabile dell'inquinamento ma) proprietario del sito inquinato conseguenze patrimoniali del danno (e quindi, le misure di riparazione e messa in pristino). In base alla legge nazionale, solo il responsabile può (e deve) farsi carico dei costi derivanti dall'inquinamento. Tale normativa è stata giudicata dalla Corte pienamente conforme alla direttiva europea sulla responsabilità ambientale.

### **2.5. Il principio dell'elevato livello di tutela (rinvio).**

## **3. I principi dell'Unione europea rilevanti per la protezione ambientale.**

### **3.1. Lo sviluppo sostenibile: da obiettivo a principio generale.**

La formula “sviluppo sostenibile” è disseminata in diverse parti dei Trattati attualmente in vigore: nel preambolo e nell'art. 3, par. 3 e 5, TUE (ex art. 2, TUE), dove si afferma l'impegno dell'Unione di favorire lo sviluppo sostenibile dell'Europa e, nelle relazioni con il resto del mondo,

---

*and the concrete damage. Accordingly, liability for remediating contaminated lands falls primarily on the operators who caused or knowingly permitted the pollution. Conversely, mere owners of historically contaminated occupational sites, who are not responsible for the environmental damage, must not take on the burden of remedying pollution to which they have not contributed. Wherever the national legislation is silent on the issue, the owners or occupiers that are in no way connected with the pollution, or the risk of pollution, thus fall outside the scope of the obligation to cover the costs of the remedial measures».*

Commenta l'ordinanza con la quale l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato aveva sollevato la questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia, M. NUNZIATA, *I principi europei di precauzione, prevenzione e “chi inquina paga”*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, fasc. 6, p. 656 ss.

In senso conforme, più di recente, C. giust. UE, sez. VIII, ord. 6 ottobre 2015, in causa C-156/14 (*Tamoil s.p.a. c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare*), in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).

della Terra; nell'art. 21, par. 2, lett. d), TUE, in cui l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo si traduce, innanzitutto, nell'eliminazione della povertà; nell'art. 11, TfUE (ex art. 6, TCE), che imprime un vincolo di scopo al principio di integrazione, anch'esso orientato al raggiungimento dello sviluppo sostenibile; da ultimo, nella Carta dei diritti dell'Unione, cui è stato formalmente riconosciuto lo stesso valore giuridico dei Trattati, il cui art. 37, interseca sviluppo sostenibile, elevato livello di tutela e integrazione<sup>257</sup>.

Le disposizioni elencate si limitano a menzionare il concetto, senza tuttavia specificarne il contenuto<sup>258</sup>, quasi come se dessero per acquisito (e per certi versi, scontato) che cosa effettivamente significhi “sviluppo sostenibile”.

Inoltre – in un certo senso, curiosamente – non vi è alcuna traccia dello stesso nella parte dedicata alla politica ambientale e ai suoi principi.

Infine, resta da stabilire quale sia il rango che esso rivesta nel sistema delle fonti, e dunque, se nel contesto europeo possa parlarsi di vero e proprio principio giuridicamente vincolante, piuttosto che di mero obiettivo generale.

Quanto al primo problema, va rilevato che già il Trattato di Amsterdam, cui si deve la sua formale introduzione nell'ordinamento europeo, non menziona nessuno di quegli elementi che compaiono nella definizione datane dal *Rapporto Brundtland*. Un timido accenno ad alcuni di essi si rinviene tuttavia nel testo dei programmi di azione ambientale che, appunto, si riferiscono alle “generazioni future” e alla “responsabilità” dei singoli e dell'intera collettività<sup>259</sup>. La lacuna – se di lacuna si può parlare – perdura

---

<sup>257</sup> Sul processo di affermazione dello sviluppo sostenibile in ambito europeo, di recente, E. FREDIANI, *Il paradigma trasversale dello sviluppo sostenibile*, in *Dir. econ.*, 2015, fasc. 1, p. 49 ss., p. 56 ss.

<sup>258</sup> P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, cit., p. 73, rileva che il concetto «è privo di una definizione “interna”».

<sup>259</sup> Ad esempio, il primo programma di azione ambientale, cit. afferma che: “La protezione dell'ambiente riguarda tutti nella Comunità ed è quindi indispensabile che l'opinione pubblica si renda conto dell'importanza del problema. Il successo della politica

anche durante le modifiche successive ai Trattati originari, dimostrando la volontà del legislatore di lasciare volutamente senza definizione un concetto che, per sua natura, è aperto e che si ritiene ormai acquisito nella coscienza globale.

Anche la scelta di non inserirlo nella parte dedicata ai principi di politica ambientale – e qui veniamo alla seconda questione – è una chiara dimostrazione del fatto che i suoi contenuti travalicano le questioni ambientali (in senso letterale) ed abbracciano aspetti più ampi e complessi. Lo si evince dalle norme sull'azione esterna dell'Unione<sup>260</sup>: l'eliminazione della povertà nei paesi svantaggiati è una delle prime tappe per raggiungere uno sviluppo che sia sostenibile per il pianeta.

Attraverso l'incorporazione nei Trattati, esso è divenuto parte integrante del diritto primario, rappresentando un principio generale, giuridicamente vincolante, cui sono ispirate le politiche (non solo ambientali) dell'Unione<sup>261</sup>.

---

*ecologica dipende dal contributo di tutte le categorie della popolazione e di tutte le forze sociali della Comunità alla protezione e al miglioramento dell'ambiente. Occorre perciò sviluppare a tutti i livelli un'azione educativa continua e approfondita allo scopo di sensibilizzare tutti nella Comunità al problema e fare in modo che assumano pienamente le loro responsabilità di fronte alle generazioni future”* (cfr. principio 9). Il secondo programma di azione ambientale, cit. riprende e sviluppa i principi e i contenuti già affermati dal precedente (cfr. punti 21 e 235). Il quinto programma di azione ambientale, cit. è, inoltre, interamente dedicato allo sviluppo sostenibile, come si evince già dal titolo: *“Per uno sviluppo durevole e sostenibile”*.

<sup>260</sup> Cfr. art. 21, par. 2, lett. d), TUE, cit.

<sup>261</sup> In dottrina, conforme al carattere giuridicamente vincolante dello sviluppo sostenibile nel diritto europeo, P.A. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione Europea*, cit., p. 245, secondo cui «[i]l principio, pur corrispondendo ai caratteri internazionalistici della nozione, risulta [...] molto più strutturato e preciso sotto i profili della funzione, della gerarchia normativa e della garanzia. Pertanto, in ambito comunitario esso rappresenta sicuramente un principio giuridico di rango costituzionale [...]».

### 3.2. Il principio di integrazione.

Il fondamento normativo del principio di integrazione è l'art. 11, TfUE (ex art. 6, TCE), a norma del quale: “[I]e esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”.

Codificato dal Trattato di Maastricht, il principio è stato in seguito trasferito dal Trattato di Amsterdam dallo specifico settore della politica ambientale, dove era stato inizialmente inserito<sup>262</sup>, alla parte iniziale dedicata ai principi generali dell’Unione. In realtà, l’integrazione era ben presente nel primo programma di azione ambientale<sup>263</sup> che enunciava l’indissolubilità tra ambiente e progresso umano e la necessità valutare gli effetti sull’ambiente già in fase di programmazione, oltre che decisionale. Una formula diversa rispetto a quella attuale ma con significato simile.

L’essenza dell’integrazione risiede, dunque, nell’esigenza di prendere in considerazione l’ambiente all’interno delle altre politiche pubbliche<sup>264</sup>. Si può facilmente intuire come, in effetti, il principio comporti la necessità di operare un bilanciamento tra le esigenze riguardanti l’ambiente, da un lato, e quelle collegate ad altri interessi e obiettivi (economici, prima di tutto) che l’Unione persegue. In base al *dictum* dell’art. 11, TfUE, l’applicazione del

---

<sup>262</sup> Art. 130 R, par. 2, comma 1, TCE, *supra*.

<sup>263</sup> Cfr., principio 2, primo programma di azione, cit.

<sup>264</sup> M. C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell’ambiente*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, 2007, fasc. 2, p. 467 ss., p. 467-468, rileva che «[l]’applicazione di tale principio alle politiche comunitarie (sia in sede di disciplina delle stesse ad opera della normativa derivata, sia in sede di esecuzione materiale delle politiche da parte degli organi competenti), nonché nell’ambito degli Stati membri (anche qui nella duplice sede normativa ed amministrativa) ha un impatto notevole ai fini della tutela dell’ambiente». Infatti, «[...] accanto alla politica ambientale vera e propria, che ha ad oggetto, cioè, la tutela del bene “ambiente”, esiste un altro modo, per così dire indiretto, di garantire e preservare il bene “ambiente”: un modo che si fonda essenzialmente sul principio di integrazione. In altre parole, la tutela del bene ambiente passa attraverso la cura e la gestione di altri valori e principi dell’ordinamento, in parte vicini alle tematiche ambientali, come ad esempio la tutela della salute o il governo del territorio; altre volte apparentemente più distanti, come la disciplina dei trasporti o degli aiuti di Stato».

principio non comporta uno spostamento dell'ago della bilancia a favore dell'ambiente, né pone quest'ultimo in posizione sovraordinata rispetto alle altre politiche. Sennonché tale disposizione deve essere messa in relazione con l'art. 37 della Carta dei diritti dell'Unione, che afferma la necessità di integrare nelle altre politiche dell'Unione non le problematiche ambientali genericamente intese, ma un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Quindi, alla luce di tali considerazioni, è possibile concludere che tutte le azioni condotte a livello sovranazionale, sia isolate che inserite all'interno di una strategia unitaria, devono considerare non solo le ripercussioni che esse possono produrre sull'ambiente ma (soprattutto) avere di mira un livello elevato dello stesso e tendere ad un progressivo miglioramento della sua qualità.

### **3.3. Il principio dell'elevato livello di tutela.**

Il principio dell'elevato livello di tutela compare sia nell'art. 3, TUE (ex art. 2, TUE) dedicato agli obiettivi dell'Unione e ai valori su cui essa si fonda, sia nell'art. 191, par. 2, TfUE (ex art. 174, TCE), e dunque nella parte dedicata alla politica ambientale.

In base alla prima disposizione, “[l]’Unione [...] si adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato [...] su un elevato livello di tutela e di miglioramento di qualità dell’ambiente”. Si comprende subito il carattere orizzontale e trasversale del principio la cui portata applicativa non riguarda il solo settore ambientale, ma tutte le politiche e le azioni dell’Unione.

Il suo ambito di applicazione ha subito una progressiva evoluzione per effetto delle modifiche ai Trattati originari. Inizialmente previsto solo per l'adozione delle misure adottate ex art. 100 A, TCEE, il principio venne successivamente inserito dal Trattato di Maastricht nel testo dell'art. 130 R,

par. 2, TCE e, in seguito al Trattato di Amsterdam, richiamato anche dall'art. 2, TUE, dove erano enunciati gli obiettivi generali della Comunità.

Per comprendere quale sia il suo esatto significato, occorre partire dal dato normativo. Gli artt. 3, TUE e 191, par. 2, TfUE presentano un contenuto ed un ambito di applicazione diversi.

La prima norma enuncia gli obiettivi generali dell'Unione ed ha una portata generale, interessando tutte le azioni e le politiche dell'Unione.

L'art. 191, par. 2, TfUE, al contrario, è una disposizione "settoriale", nel senso che si riferisce esclusivamente al settore ambientale. In più, introduce un "contemperamento" al principio, affermando che la politica ambientale dell'Unione mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni<sup>265</sup>. Si tratta, in altre parole, di un criterio volto a mitigare gli effetti negativi derivanti da una sua applicazione generalizzata e uniforme negli ordinamenti nazionali.

In sintesi, il principio ha sia una portata applicativa "settoriale", operando come criterio di azione della politica europea ambientale, sia "generale", applicabile cioè a tutte le azioni dell'Unione, anche a quelle non riguardanti l'ambiente.

All'elevato livello di tutela si riferisce anche l'art. 37 della Carta dei diritti dell'Unione. La norma opera una sintesi degli artt. 3, TUE (elevato livello di tutela e sviluppo sostenibile) e 11, TfUE (integrazione e sviluppo sostenibile), affermando che "[u]n livello elevato di tutela dell'ambiente ed un miglioramento delle sue qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile".

Il concetto presenta margini evidenti di relatività, essendo la protezione dell'ambiente il risultato di un bilanciamento con altri interessi giuridicamente rilevanti che l'Unione analogamente tutela; «*e il punto di*

---

<sup>265</sup> Sul criterio della differenziazione, che opera come "correttivo" al principio dell'elevato livello di tutela, cfr., di recente, C. giust. UE, sez. II, 11 settembre 2014, in causa C-525/12, in <http://curia.europa.eu>.

*equilibrio tra questi valori deve essere collocato ad un livello di elevata, ma non massima, protezione ambientale»<sup>266</sup>.*

Inoltre, si tratta di un concetto in continua evoluzione, essendo strettamente connesso al grado di sviluppo scientifico e tecnologico vigente in un dato momento storico.

#### **4. I principi dell'Unione europea comuni alle diverse forme di azione: attribuzione, sussidiarietà, proporzionalità e partecipazione (rinvio).**

I principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità regolano le diverse forme dell'azione dell'Unione europea. Si rinvia alle considerazioni già fatte in precedenza.

Quanto al principio di partecipazione, il paradigma di riferimento viene costituito dall'art. 41, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione che, attualmente, ha assunto lo stesso valore giuridico dei Trattati. Il tessuto normativo europeo si è ulteriormente arricchito a seguito del recepimento della *Convenzione di Åarhus*. Specifiche considerazioni sulla rilevanza di tale principio sui procedimenti in materia ambientale, saranno condotte nella parte seconda, cui si rinvia.

---

<sup>266</sup> M. RENNA, *I principi in materia di tutela ambientale*, cit., p. 74-75, che, appunto, sottolinea la relatività del concetto di elevata protezione dell'ambiente.

## parte seconda

### La politica di prevenzione e controllo integrato dell'inquinamento tra “spinte” europee e ritardi nazionali

#### capitolo 1

#### Linee evolutive della politica di prevenzione e controllo integrato dell'inquinamento in Europa: incertezze, punti fermi e prospettive future.

sommario: 1. La nuova dimensione della politica europea di prevenzione e controllo dell'inquinamento. Dai programmi di azione ambientale... – 2. ... al diritto europeo derivato. – 2.1. La direttiva 96/61/CE (c.d. IPPC). – 2.1.1. *Segue*. I lavori preparatori: le pressioni degli Stati “forti” dell'Europa. Il testo definitivo come sintesi tra le legislazioni del Regno Unito e della Germania sul controllo integrato dell'inquinamento atmosferico. – 2.1.2. *Segue*. Finalità, principi, norme sostanziali e procedurali. I punti critici e le ragioni dei ritardi nell'attuazione: un problema di *drafting* legislativo? – 2.1.3. *Segue*. Le “aggiunte” e le modifiche al testo originario. – 2.2. Il processo di “*restyling*” compiuto dalla direttiva 2008/1/CE. – 2.3. La prevenzione e il controllo integrato delle emissioni industriali nella direttiva 2010/75/UE (c.d. IED). – 2.3.1. *Segue*. La direttiva 2010/75/UE e la nascita di un nuovo modello di

governance per le attività industriali inquinanti. Un processo parzialmente incompiuto?

## **1. La nuova dimensione della politica europea di prevenzione e controllo dell'inquinamento. Dai programmi di azione ambientale...**

La politica europea nel settore della prevenzione e del controllo dell'inquinamento costituisce un osservatorio privilegiato per analizzare il modo in cui i principi di diritto ambientale hanno influenzato la nascita e l'evoluzione della legislazione di diritto derivato. La descrizione del processo passa necessariamente attraverso l'esame dei programmi di azione ambientale, che al tema dell'inquinamento hanno fin dall'inizio dedicato una particolare attenzione.

L'analisi di questi documenti è imprescindibile per comprendere le ragioni che hanno determinato un mutamento nell'approccio alla tutela ambientale in generale, e al problema della lotta all'inquinamento in particolare. Se, infatti, fino al terzo programma la protezione dell'ambiente rappresenta un limite allo sviluppo economico, la politica ambientale della Comunità è di carattere "conservativo", mirando a preservare l'ambiente da perturbazioni, inquinamenti e altri fattori nocivi, a partire dal quarto programma è possibile intravedere le prime tracce di un profondo mutamento di prospettiva<sup>267</sup>. La tutela dell'ambiente diventa una componente essenziale dello sviluppo economico e sociale. Al principio di prevenzione che, fino a quel momento aveva ispirato le azioni comunitarie

---

<sup>267</sup> "Nel passato i requisiti ambientali sono spesso stati considerati come qualcosa che imponeva semplicemente condizionamenti e costi all'industria, all'agricoltura, ai trasporti, ecc. Oggi, in un mondo nel quale sono necessari standard ambientali sempre più elevati, l'ottenimento di tali standard deve essere considerato, in misura sempre maggiore, come un elemento cardine per il futuro successo economico della Comunità" (cfr. punto 1.6. del terzo programma di azione, cit.).

nel settore, si affianca quello di integrazione<sup>268</sup>, essenza dello sviluppo sostenibile che, intanto, si era affermato nel contesto internazionale. La politica ambientale assume una nuova fisionomia, si arricchisce di obiettivi e di contenuti, divenendo la lotta all'inquinamento solo una delle sue finalità.

Anche in relazione a quest'ultimo aspetto, i programmi di azione ambientale evidenziano un'evoluzione dell'approccio iniziale seguito dalle istituzioni europee. In una prima fase – e precisamente, fino al secondo programma di azione – la lotta all'inquinamento si sostanzia nello studio e nella messa a punto di una serie di azioni che hanno l'obiettivo di ridurre o, se possibile, eliminare gli effetti prodotti sui singoli fattori ambientali. Ciò, del resto, risulta confermato dalla scomposizione della parte dei primi due programmi dedicata all'inquinamento in una serie di capitoli e sezioni riguardanti, nello specifico, i singoli settori colpiti dal fenomeno (aria, acqua, ecc.). A partire dal terzo programma iniziano a scorgersi i primi segnali di una “crisi” del metodo settoriale, che risulta inadeguato di fronte al problema dei trasferimenti da una componente ambientale ad un'altra<sup>269</sup>. Inoltre, l'adozione di misure parziali – che spesso si traduce nella fissazione di norme più o meno severe in un dato settore – può causare un effetto di “rimbalzo”, e dunque accrescere la pressione su altre aree non interessate da vincoli particolarmente rigidi. In estrema sintesi, l'approccio settoriale non

---

<sup>268</sup> Nel quarto programma di azione, cit., si afferma testualmente che: *“Mentre è vero che non può esistere alcuna sana politica ambientale senza progresso sul fronte economico e sociale, è altrettanto vero che non può esservi un duraturo progresso economico e sociale che non tenga conto di considerazioni ambientali, viste come parte essenziale dello sviluppo sociale ed economico. Questo è stato chiaramente riconosciuto dal Consiglio europeo quando è stata affermata la determinazione di dare alla politica di protezione ambientale la dimensione di una componente essenziale delle politiche economica, industriale, agricola e sociale, realizzate dalla Comunità e dai suoi Stati membri”* (cfr. punto 2.3. *Integrazione con altre politiche della Comunità*).

<sup>269</sup> Nel terzo programma di azione, cit., si legge, infatti, che: *“Motivi di ordine pratico hanno indotto la Comunità e gli Stati membri a svolgere per lo più in materia azioni riguardanti specificamente singoli settori ambientali. Pur continuando a seguire questa impostazione, la Commissione darà particolare importanza al coordinamento delle azioni. A tal fine studierà tra l'altro come disciplinare insieme taluni scarichi che possono danneggiare diversi ambienti, in modo da evitare ogni possibile trasferimento dell'inquinamento risultante da misure parziali”* (cfr. punto 15).

costituisce una soluzione adeguata ad un problema che, per sua natura, settoriale non è. Inoltre, l'insieme delle azioni volte a combattere l'inquinamento sui singoli settori non si traduce in una riduzione del livello di inquinamento complessivo, che dovrebbe essere l'obiettivo ultimo dell'Unione.

Tuttavia, è solo nel quinto programma<sup>270</sup> che inizia a parlarsi, per la prima volta, di approccio integrato alla prevenzione e controllo dell'inquinamento, seppure non vengono indicati gli strumenti per conseguire questo obiettivo. Una vera e propria “guida” per l'attuazione della strategia viene, invece, delineata dall'OECD in una raccomandazione del 1991<sup>271</sup>. Il documento enuncia alcuni dei principi base e degli aspetti sostanziali e procedurali che diventeranno il nucleo della normativa europea in materia. Si afferma, ad esempio, che la finalità dell'approccio integrato è di prevenire o ridurre il rischio di danni “*to the environment taken as a whole*”, anticipando quello che può definirsi “il mantra” della direttiva IPPC; che la presenza di rischi significativi per l'ambiente non dovrebbe precludere l'adozione di misure adeguate; che l'informazione e la consultazione del pubblico costituisce un aspetto essenziale dei procedimenti decisionali; che l'attuazione della strategia presuppone l'adozione di misure legislative, amministrative e tecniche.

L'attenzione manifestata dalle istituzioni europee all'approccio integrato va nella progressiva valorizzazione del principio di integrazione, che costituisce una delle principali fonti di ispirazione del metodo integrato.

---

<sup>270</sup> Il controllo integrato dell'inquinamento e la prevenzione della creazione di rifiuti figura, infatti, al secondo posto nell'elenco di obiettivi prioritari definiti dal quinto programma di azione, cit. (cfr. punto 17).

<sup>271</sup> OECD, *Recommendation of the Council on Integrated Pollution Prevention and Control*, 31 January 1991, C(90)164/FINAL. La raccomandazione sviluppava alcuni principi della *Declaration on Environment: Resource for the Future*, 20 June 1985, C(85)111, dove si affermava la necessità di “[r]educer overall pollution through comprehensive control, so that problems are no transferred from one part of the environment to another”. Sul punto, N. EMMOTT, *The Theory and Practice of IPPC: Case Studies from the UK and Hungary and the Implication for Future EU Environmental Policy*, in *Eur. Env.*, 1997, vol. 7, p. 1 ss., p. 1.

Questo principio, come si è visto, esprime l'esigenza di considerare l'ambiente come parte integrante delle altre politiche europee, per cercare un punto di equilibrio tra tutela ambientale ed esigenze di sviluppo economico e sociale. Un risultato che non potrebbe essere ottenuto predisponendo un disegno di politica ambientale basato esclusivamente sull'azione preventiva. È solo grazie al contributo dell'integrazione che l'azione sovranazionale nel settore acquista una dimensione "propulsiva" accanto a quella "conservativa", che del resto continua ad essere il tratto essenziale di tutte le politiche di protezione di risorse naturali scarse e non rinnovabili.

Questo principio, inoltre, trova la sua più concreta implementazione attraverso la predisposizione di regole procedurali<sup>272</sup> che hanno una duplice finalità: preventiva e partecipativa. I procedimenti amministrativi di autorizzazione in materia ambientale, come si è anticipato e come si vedrà nel prosieguo, consentono alle autorità pubbliche competenti di esercitare un controllo sulle attività economiche suscettibili di impattare l'ambiente e ai soggetti, direttamente o indirettamente, interessati di "condizionare" le scelte pubbliche attraverso l'intervento e gli altri istituti di partecipazione.

---

<sup>272</sup> Sul punto, si rinvia alle conclusioni espresse dalla International Law Association (ILA), nel Rapporto adottato all'esito della *Toronto Conference* (2006), cit., sui diversi livelli o stadi di integrazione, e in particolare sull'integrazione istituzionale. Quest'ultima richiede che tutti i livelli di governo – internazionale, regionale, nazionale, subnazionale, locale – e tutti i settori della società dovrebbero contribuire all'attuazione del principio, che è essenziale per raggiungere uno sviluppo sostenibile. Naturalmente, per conseguire questo risultato è necessario che tutte le decisioni siano assunte dalle istituzioni nel rispetto di regole procedurali che consentano il coinvolgimento dei soggetti, direttamente o indirettamente, interessati (sul punto, cfr. ILA, *New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development*, cit.). Un approccio effettivamente integrativo richiede, dunque, trasparenza e partecipazione del pubblico in tutti i processi decisionali e a tutti i livelli di governo (sul punto, *supra*).

## **2. ... al diritto europeo derivato.**

### **2.1. La direttiva 96/61/CE (c.d. IPPC).**

#### ***2.1.1. I lavori preparatori. Le pressioni degli Stati “forti” dell’Europa. Il testo definitivo come sintesi tra le legislazioni del Regno Unito e della Germania sul controllo integrato dell’inquinamento atmosferico.***

L’approccio integrato alla prevenzione e al controllo dell’inquinamento preconizzato dal quinto programma di azione ambientale, ha trovato la sua prima espressione, a livello di diritto positivo, nella direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996 (*Integrated Pollution Prevention and Control*, c.d. IPPC). La disciplina introduce un metodo innovativo e “sperimentale” rispetto a quello fino a quel momento adottato a livello europeo nel settore della lotta all’inquinamento. In luogo dei singoli atti autorizzativi rilasciati ai gestori di impianti ad elevato potenziale inquinante in relazione alle specifiche aree (aria, acqua, rifiuti, ecc.), la direttiva prevede una procedura unitaria, destinata a confluire in un unico provvedimento, che considera globalmente l’impatto provocato sull’ambiente dall’attività e che prevedeva valori limite di emissione e altre misure tecniche per alcune sostanze inquinanti cui gli impianti autorizzati devono conformarsi.

A ben vedere, il modello di controllo preventivo sulle attività potenzialmente dannose per l’ambiente era già stato sperimentato a livello comunitario, seppur limitatamente ai singoli settori interessati dall’inquinamento. La direttiva 84/360/CEE del Consiglio<sup>273</sup>, ad esempio, prevedeva una serie di misure volte a ridurre l’inquinamento atmosferico, sottoponendo alcuni impianti industriali all’obbligo di autorizzazione

---

<sup>273</sup> Direttiva 84/360 del Consiglio, del 28 giugno 1984, concernente la lotta contro l’inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali, in GU L 188, del 16 luglio 1984, p. 20.

preventiva e anticipando alcuni concetti<sup>274</sup> che sarebbero stati ripresi (e sviluppati) dalla legislazione integrata. La base giuridica del provvedimento, inoltre, era costituita dagli artt. 100 e 235, TCEE, considerata la mancanza, a quell'epoca, di un quadro giuridico *ad hoc* che giustificasse l'azione della Comunità nel settore.

Al contrario, la direttiva IPPC è adottata in virtù dell'art. 130 S, par. 1, TCE – vigente *ratione temporis* – che, come si è visto, consentiva al Consiglio di decidere le azioni da adottare a livello comunitario<sup>275</sup> per realizzare gli obiettivi di cui alla disposizione precedente. Il provvedimento si inserisce, dunque, in un disegno complessivo di politica comunitaria in materia di ambiente, di cui diviene uno degli strumenti fondamentali la relativa attuazione.

L'esame dei lavori preparatori<sup>276</sup> rivela che l'*iter* di adozione della direttiva IPPC è stato molto dibattuto e che il testo definitivo costituisce il risultato di una sintesi tra le legislazioni inglese e tedesca sul controllo integrato dell'inquinamento atmosferico che, in effetti, riflettono due differenti approcci al problema.

Il dibattito, in generale, si concentrò su uno degli aspetti centrali della procedura, ovvero le modalità di impostazione dei valori limite di emissione di sostanze inquinanti imposti agli impianti autorizzati. Per gli Stati del Nord – e, in particolare, per la Germania – questi valori avrebbero dovuto essere fissati a livello comunitario sulla base delle *Best Available Techniques* (i.e. *technology-based effluent standards*), essenzialmente per

---

<sup>274</sup> Ad esempio, quella di “migliore tecnologia disponibile”, di cui però non viene data la definizione (cfr. art. 13, direttiva 84/360/CEE).

<sup>275</sup> L'adozione dei provvedimenti segue la procedura di cooperazione prevista dall'art. 189 C, richiamata espressamente dalla norma, arricchita della fase (ulteriore) di consultazione del Comitato economico e sociale.

<sup>276</sup> Sui lavori preparatori si rinvia a J. SCHUTENHAUS, *Integrated Pollution Prevention and Control: New German Initiatives in European Environment Council*, in *Eur. Env. L. Rew.*, December 1994, p. 323 ss., nonché a M. PALLEMAERTS, *The Proposed IPPC Directive: Re-Regulation or De-Regulation?*, in *Eur. Env. L. Rew.*, June 1996, p. 174 ss., che commenta il testo risultante dalla posizione comune adottata dal Consiglio europeo (n. 9/1996, del 27 novembre 1995, in GU C 87, del 23 marzo 1996, p. 8).

due ordini di ragioni. Innanzitutto, perché l'allora vigente art. 130 R, par. 2, TCE attribuiva alla Comunità il compito di predisporre una politica ambientale mirante ad un elevato livello di tutela dell'ambiente; in secondo luogo, per la necessità di creare un *"level playing field"* nello spazio comunitario. La fissazione di limiti di emissione a livello nazionale, infatti, provocava una distorsione della concorrenza e ostacolava l'attività delle industrie nazionali. Per creare condizioni di assoluta parità era, dunque, necessario che obbligare le industrie aventi sede negli altri Stati membri a sostenere gli stessi costi di installazione della miglior tecnologia disponibile nel settore della prevenzione e controllo dell'inquinamento che le industrie tedesche avevano già sostenuto nel passato (o che avrebbero dovuto sostenere a causa di norme interne più severe e standard di qualità ambientale più elevati).

Al contrario, gli Stati del Sud – e l'Inghilterra, in particolare – meno industrializzati rispetto ai primi, rivendicavano, in base al principio di sussidiarietà, il diritto di fissare valori limite di emissione a livello nazionale, ancorati a norme comunitarie di qualità ambientale piuttosto flessibili. Essi volevano, da un lato, evitare di obbligare le proprie industrie a sopportare gli oneri derivanti da procedure ambientali comunitarie particolarmente costose, e dall'altro, utilizzare a proprio vantaggio i benefici derivanti dalle proprie circostanze ambientali. Risultato che poteva essere conseguito attraverso la tecnica dello standard di qualità ambientale, nella fissazione del quale era necessario considerare, appunto, lo stato dell'ambiente. Essendo meno industrializzati e, di conseguenza, migliore la qualità del proprio ambiente, le industrie di questi Paesi avrebbero potuto operare nell'ambito di standard meno severi<sup>277</sup>.

---

<sup>277</sup> Sul punto, D. GERADIN, *Trade and Environment. A Comparative Study of EC and US Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 116 ss.

La proposta di direttiva che il Consiglio presentò alla Commissione<sup>278</sup> rifletteva pienamente l'approccio del governo inglese cui era stato affidato l'incarico di redigerla<sup>279</sup>. La stessa denominazione “*Integrated Pollution Prevention Control*” (da cui l'acronimo IPPC) trae origine dalla “*Integrated Pollution Control*”, cui era dedicata la Parte I dell'*Environmental Protection Act* del 1990<sup>280</sup>. Tuttavia, l'anno successivo alla pubblicazione della proposta, il governo tedesco sfruttò la presidenza del Consiglio europeo per introdursi nel dibattito e apportare una serie di modifiche alla bozza originaria, che traevano spunto dalla legislazione nazionale in materia di inquinamento atmosferico. Gli emendamenti riguardavano, in estrema sintesi, una semplificazione e riduzione regole procedurali e una ridefinizione di alcune norme sostanziali, tra cui: l'introduzione di obblighi fondamentali degli esercenti<sup>281</sup>; la fissazione di

---

<sup>278</sup> Commissione, Proposta di direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (COM(93) 423 def.), in GU C 311, del 17 novembre 1993, p. 6.

<sup>279</sup> J. SCHUTENHAUS, *Integrated Pollution Prevention and Control: New German Initiatives*, cit., p. 323, rileva che la prima bozza venne predisposta da un esperto proveniente dal *Department of the Environment*, incaricato dalla Commissione europea, e fu modellata sul regime nazionale IPC previsto dall'*Environmental Protection Act* del 1990.

<sup>280</sup> Cfr. *Environmental Protection Act* del 1990, la cui Parte I era, appunto, intitolata “*Integrated Pollution Control and Air Pollution Control by Local Authorities*”, in [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk). Il sistema britannico di *Integrated Pollution Prevention* (IPC), in particolare, vieta il funzionamento di alcuni processi industriali senza autorizzazione preventiva, la quale prevede l'uso delle *Best Available Techniques Not Entailing Excessive Cost* (BATNEEC) al fine di prevenire e ridurre il rilascio di sostanze prescritte dalla legge, e di rendere innocuo il rilascio di altre sostanze. Un ulteriore requisito è quello di garantire il rispetto di tutti gli standard o obiettivi di qualità ambientale. Per i processi industriali che comportano il rilascio di sostanze tramite più mezzi, la determinazione delle BATNEEC prescrive anche la migliore opzione ambientale praticabile (*Best Practical Environmental Option*, BPEO). Così N. EMMOTT, *The Theory and Practice of IPPC: Case Studies from the UK and Hungary and the Implication for Future EU Environmental Policy*, cit., p. 3. Più in generale, sulla legislazione ambientale in Inghilterra, V. HEYVAERT, *Codificazione ed accentramento: un punto di vista inglese*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, p. 41 ss.

<sup>281</sup> Cfr. art. 2-bis della proposta di modifica della direttiva, trasfuso poi, con alcune modifiche, nell'art. 3 (*Principi generali degli obblighi fondamentali del gestore*) del testo definitivo. Si noti che il testo originario dell'art. 2-bis rappresentava un significativo adattamento “in versione Europea” dell'art. 5, par. 1 del *Federal Air Pollution Control Act* (*Bundes-Immissionsschutzgesetz BImSchG*) del 1974, che prevedeva obblighi analoghi per l'operatore dell'impianti industriali. Sul punto, J. SCHUTENHAUS, *Integrated Pollution Prevention and Control: New German Initiatives*, cit., p. 325, il quale critica duramente le manovre del governo tedesco che usò la presidenza del Consiglio «*as a Trojan horse for*

limiti di emissione a livello comunitario; la ridefinizione del rapporto *Best Available Techniques* (BAT) e Norme di Qualità Ambientali (NSQ) nella determinazione dei limiti di emissione. Quest'ultimo aspetto rappresentava, come si è accennato, uno dei temi centrali del dibattito tra Germania e Inghilterra<sup>282</sup>.

Una parte degli emendamenti furono accolti e confluirono in una proposta di modifica<sup>283</sup>.

Non sorprende, dunque, che il testo definitivo sia una combinazione tra l'approccio inglese e tedesco al controllo dell'inquinamento e che l'aspetto centrale della disciplina – le modalità di fissazione dei valori limite di emissione – rappresenti una sintesi tra le rispettive legislazioni. Infatti, anticipando alcune osservazioni che saranno sviluppate nel prosieguo, le BAT rappresentano il (principale) parametro di riferimento in base al quale stabilire i valori limite di emissione (approccio tedesco); tuttavia, come “correttivo” si prevede che l'autorizzazione possa stabilire misure supplementari nel caso in cui una norma di qualità ambientale (NQA)

---

*introducing German national air pollution control legislation into the European Council negotiations on the IPPC directive»* (p. 328).

<sup>282</sup> L'art. 9 (*MTD e norme di qualità ambientale*) della proposta originaria di direttiva, prevedeva, tra l'altro, che gli Stati membri adottassero tutte le misure necessarie affinché i valori limite delle emissioni fossero stabiliti in modo da non violare le norme di qualità ambientale (par. 1) e che qualora una di queste norme avesse richiesto condizioni più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili, l'autorizzazione avrebbe dovuto prevedere misure supplementari (par. 2). Al contrario, la versione dell'art. 9 risultante dalle modifiche apportate dal governo tedesco in seno alla presidenza del Consiglio europeo, assumeva come parametro per la fissazione dei limiti di emissione le *Best Available Techniques* (BAT). La norma, infatti, stabiliva che gli Stati membri dovevano adottare tutte le misure necessarie affinché i valori limite di emissione fossero impostati sulla base delle BAT, per la cui selezione si attribuiva un peso particolare agli elementi indicati dall'Allegato IV della direttiva (par. 1). Nessuna modifica veniva apportata al par. 2. In sintesi, mentre la versione originaria dell'art. 9 ancorava l'impostazione dei valori limite di emissione agli standard ambientali, per contro, quella modificata prevedeva come parametro di riferimento le BAT. Si noti che la Commissione rifiutò tali emendamenti e che, come si vedrà, il testo definitivo della norma – trasfuso nell'art. 10 della direttiva – è il risultato di un compromesso.

<sup>283</sup> Commissione, Proposta di modifica di direttiva sulla prevenzione la riduzione integrate dell'inquinamento (COM(95) 88 def., in GU C 165, del 1° luglio 1995, p. 9.

richieda condizioni più rigorose di quelle ottenibili con le BAT (approccio inglese)<sup>284</sup>.

I motivi che spingono i governi nazionali ad imporsi in sede di dibattito sulla predisposizione dei testi legislativi europei sono facilmente intuibili: quanto più simile è la normativa europea a quella interna, minori saranno le difficoltà derivanti dall'attività di adeguamento alla prima. Pertanto, quanto più un governo riesce ad influenzare la stesura di un testo normativo, minori saranno le probabilità di incorrere in ritardi e inadempienze derivanti dal recepimento all'interno dell'ordinamento nazionale. Le pressioni e i condizionamenti sono, ovviamente, esercitati dagli Stati "forti" dell'Unione e, nella maggior parte dei casi, il testo di legge definitivo costituisce il risultato di un compromesso, allontanandosi non solo dal progetto originario, ma lasciando gli stessi governi che hanno influito sulla preparazione parzialmente insoddisfatti ed esposti al rischio di ritardi e inadempienze. Come si vedrà a breve, il processo di recepimento della direttiva IPPC – e degli atti di modifica adottati in seguito – si è rivelato difficoltoso anche per quegli stessi Stati che ne avevano influenzato la preparazione.

### ***2.1.2. Segue. Finalità, principi, norme sostanziali e procedurali. I punti critici e le ragioni dei ritardi nell'attuazione: un problema di drafting legislativo?***

La direttiva 96/61/CE definisce gli obblighi procedurali e sostanziali che i gestori di alcune attività industriali e agricole ad alto potenziale inquinante devono rispettare, al fine di prevenire o ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, e i rifiuti riversati nell'ambiente.

---

<sup>284</sup> Cfr. il combinato disposto degli artt. 9 (*Condizioni di autorizzazione*) e 10 (*Migliori tecniche disponibili e norme di qualità ambientale*) della direttiva IPPC, su cui si tornerà nel prosieguo.

Viene introdotta una procedura di autorizzazione per il funzionamento degli impianti di cui all'Allegato I<sup>285</sup> e prescritte alcune condizioni ambientali che il gestore deve rispettare per l'esercizio della sua attività. Il provvedimento include valori limite di emissione e altre misure tecniche che l'autorità competente determina sulla base delle *Best Available Techniques* (BAT)<sup>286</sup>. Questa nozione fa riferimento all'insieme di tecniche progettuali e di processo più idonee ad assicurare, per ciascun settore produttivo, il più elevato livello di tutela dell'ambiente a costi economicamente e tecnicamente sostenibili. In questo modo, le autorità competenti possono valutare la *performance* ambientale delle imprese. Si tratta di un concetto dinamico che rende il contenuto del provvedimento di autorizzazione costantemente aperto agli sviluppi della scienza e della tecnica.

L'approccio integrato persegue la finalità di prevenire il trasferimento dell'inquinamento tra i vari settori ambientali, derivante da una regolazione settoriale del controllo delle emissioni. Inoltre, addossa ai gestori la responsabilità dell'inquinamento causato dall'esercizio dell'impresa sia *ex ante* attraverso l'imposizione dei relativi costi e oneri, sia *ex post* attraverso

---

<sup>285</sup> Attività energetiche, produzione e trasformazione di metalli, industria dei prodotti minerali, industria chimica, gestione dei rifiuti, industria della pasta di carta e della carta, pretrattamento di tessili, concia delle pelli, macelli e trattamento dei prodotti alimentari, smaltimento e recupero di sottoprodotti di origine animale, allevamento di pollame e suini, trattamento di superficie mediante solventi organici, fabbricazione di carbonio e grafite artificiale (cfr. Allegato I della direttiva IPPC).

<sup>286</sup> L'art. 2 (*Definizioni*), n. 11), direttiva IPPC, definisce le "migliori tecniche disponibili" come "la più efficiente e avanzata fase di sviluppo dell'attività e i relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire, in linea di massima, la base dei valori limite di emissione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso. Per:

- "tecniche" si intende sia le tecniche impiegate sia le modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell'impianto;

- "disponibili", qualifica le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente valide nell'ambito del pertinente comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte nello Stato membro di cui si tratta, purché il gestore possa avervi accesso a condizioni ragionevoli;

- "migliori", qualifica le tecniche più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione nel suo complesso.

Nel determinare le migliori tecniche disponibili, occorre tener conto in particolare degli elementi di cui all'allegato IV".

l'applicazione di sanzioni in caso di mancata conformazione ai parametri stabiliti dall'autorizzazione.

La direttiva rappresenta, infatti, una delle più compiute ed elevate espressioni dei principi di integrazione, prevenzione, "chi inquina paga", elevato livello di tutela e correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni all'ambiente. Ciascuno di essi concorre a definire gli aspetti salienti e la *ratio* complessiva della disciplina.

Inoltre, si configura come uno strumento di promozione dello sviluppo sostenibile nel contesto europeo, considerando la tutela ambientale parte integrante dei processi di sviluppo. Una strategia di protezione non ostacola ma, al contrario, contribuisce a potenziare la competitività delle imprese: l'autorizzazione, come si vedrà, fissa valori limite di emissione e altre misure tecniche di controllo dell'inquinamento basandosi sulle migliori tecniche disponibili. Le imprese, pertanto, sono spinte a dotarsi delle tecnologie più avanzate per non superare la soglia stabilita. In questo modo, la competitività sul mercato non mina ma anzi consente di accrescere la tutela dell'ambiente.

La struttura della direttiva è piuttosto semplice: oltre ai 29 considerando iniziali, il testo si compone di 23 articoli cui si aggiungevano cinque Allegati.

I considerando esplicitano il contenuto, le finalità, i principi ispiratori, il rapporto con la legislazione preesistente in materia di inquinamento e anticipano alcuni concetti ripresi, poi, dalle disposizioni sostanziali.

Il testo è virtualmente scomponibile sei parti:

- definizioni: art. 2;
- norme sostanziali sulle finalità e sull'ambito di applicazione: artt. 1, 4 e 5 (cui si aggiunge l'Allegato 1 sulle categorie di attività industriali interessate dalla direttiva);
- norme procedurali ulteriormente scomponibili in:

- norme riguardanti le modalità di rilascio, le condizioni dell'autorizzazione e gli obblighi dei gestori: artt. 3, 6, 7, 8 e 9;
- norme riguardanti i controlli e le ispezioni successivi al rilascio dell'autorizzazione: artt. 12, 13 e 14;
- norme sulle *Best Available Techniques* (BAT), sul rapporto tra queste e le norme di qualità ambientale (NQA), sui valori limite di emissione: oltre alle definizioni di cui all'art. 2, artt. 9, par. 3 e 4, 10, 11, 16, 17 e 18 (con l'aggiunta degli Allegati II, III e IV, dedicati, rispettivamente ai valori limiti di emissione previsti da una serie di direttive preesistenti, alle sostanze inquinanti di cui occorre tener conto per stabilire tali valori e delle considerazioni vevoli per la determinazione delle BAT);
- norme disciplinanti alcuni dei c.d. *public participation rights*: artt. 15, 17 e 19;
- disposizioni transitorie, messa in applicazione, entrata in vigore e destinatari: artt. 20, 21, 22 e 23.

Il regime di autorizzazione si applica a partire dal 30 ottobre 1999<sup>287</sup> agli impianti nuovi e a quelli esistenti sottoposti a “modifiche sostanziali”<sup>288</sup> e dal 31 ottobre 2007 agli impianti esistenti<sup>289</sup>.

---

<sup>287</sup> L'implementazione della direttiva era prevista per il 30 ottobre 1999, entro tre anni dalla pubblicazione della stessa nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee (art. 21, della direttiva IPPC).

<sup>288</sup> Per “*modifica sostanziale*” si intende “*una modifica dell'impianto che, secondo l'autorità competente, potrebbe avere effetti negativi e significativi per gli esseri umani o l'ambiente*” (art. 2, n. 10, lett. a), della direttiva IPPC).

<sup>289</sup> Gli Stati membri, infatti, disponevano di un periodo di “tolleranza” di otto anni dall'entrata in vigore della direttiva per applicare il nuovo regime autorizzativo anche agli impianti esistenti. L'art. 2 (*Definizioni*), punto 4 definiva tali gli impianti in funzione o, nell'ambito della legislazione vigente anteriormente alla data di messa in applicazione della presente direttiva, autorizzati o che abbiano costituito oggetto di una richiesta di autorizzazione completa, a condizione che entrino in funzione al massimo entro un anno dalla data in applicazione della direttiva IPPC. Durante il periodo di “tolleranza” continuavano ad applicarsi i regimi autorizzativi “settoriali” previsti dalle direttive 84/360/CE e 74/464/CE concernenti, rispettivamente, l'inquinamento atmosferico e idrico.

Per garantire un'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia, la direttiva definisce il contenuto delle domande di autorizzazione<sup>290</sup>, le condizioni che gli impianti devono rispettare affinché la procedura vada a buon fine<sup>291</sup> e i requisiti stabiliti dall'autorizzazione<sup>292</sup>.

Inoltre, la procedura interessa l'intero ciclo di vita dell'impianto, dall'avvio fino alla cessazione dell'attività. La disciplina su quest'ultimo aspetto è piuttosto scarna<sup>293</sup>.

Uno degli aspetti centrali della disciplina è costituito dall'implementazione del principio di integrazione a più livelli: procedurale, organizzativo e sostanziale<sup>294</sup>. Sotto il profilo procedurale e organizzativo, a

---

<sup>290</sup> La domanda di autorizzazione presentata all'autorità competente deve contenere la descrizione: dell'impianto, del tipo e della portata della sue attività; delle materie prime e secondarie, delle sostanze e dell'energia usate o prodotte dall'impianto; delle fonti di emissione dell'impianto; dello stato del sito di ubicazione dell'impianto; del tipo e dell'entità delle prevedibili in ogni settore ambientale nonché un'identificazione degli effetti significativi delle emissioni sull'ambiente; della tecnologia prevista e delle altre tecniche per prevenire le emissioni dall'impianto oppure, qualora ciò non fosse possibile, per ridurle; ove necessario, delle misure di prevenzione e di recupero dei rifiuti prodotti dall'impianto; delle altre misure previste per ottemperare agli obblighi fondamentali di gestione di cui all'articolo 3; delle misure previste per controllare le emissioni nell'ambiente (cfr. art. 6, direttiva IPPC).

<sup>291</sup> Le autorità competenti garantiscono che l'impianto sia gestito in modo: *a*) che siano prese le opportune misure di prevenzione dell'inquinamento, applicando le migliori tecniche disponibili; *b*) che non si verifichino fenomeni di inquinamento significativi; *c*) che sia evitata la produzione di rifiuti a norma della direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti, o, in caso contrario, che siano recuperati oppure, ove ciò sia tecnicamente ed economicamente impossibile, eliminati nel modo meno nocivo per l'ambiente; *e*) che siano prese le misure necessarie per prevenire gli incidenti e limitarne le conseguenze; *f*) che si provveda affinché sia evitato qualsiasi rischio di inquinamento al momento della cessazione definitiva delle attività ed il sito stesso sia ripristinato in modo soddisfacente (cfr., sul punto, l'art. 3, direttiva IPPC).

<sup>292</sup> L'autorizzazione deve includere: valori limite di emissione delle sostanze inquinanti; eventuali misure per la protezione del suolo e delle acque sotterranee e per la gestione dei rifiuti; misure relative alle condizioni di esercizio diverse da quelle normali (avvio, perdite, disfunzioni, arresti temporanei e arresto definitivo dell'impianto); misure di controllo e di monitoraggio degli scarichi; misure per ridurre al minimo l'inquinamento a grande distanza o attraverso le frontiere; ogni altra disposizione ritenuta opportuna dallo Stato membro o dall'autorità competente (cfr., art. 9, direttiva IPPC).

<sup>293</sup> Al momento dell'arresto definitivo dell'impianto, al gestore è imposto l'obbligo (esclusivo e generico) di garantire che sia evitato qualsiasi rischio di inquinamento al momento della cessazione definitiva delle attività e che il sito sia ripristinato in modo soddisfacente (cfr., rispettivamente, artt. 9, par. 6 e 3, lett. f), direttiva IPPC).

<sup>294</sup> L'individuazione delle tre diverse forme di integrazione risale a E. BOHNE, D. DIETZE, *Pollution Prevention and Control in Europe Revisited*, cit., p. 199-200, secondo cui «[...] the concept of integrated pollution prevention and control can be operationalised

distinti (e autonomi) procedimenti di autorizzazione riferiti all'incidenza dell'attività sui singoli settori ambientali (aria, acqua e suolo), la direttiva sostituisce un'unica procedura che considerava nel complesso l'impatto prodotto sull'ambiente dall'attività. La formula usata dall'art. 7 è abbastanza chiara sul punto: non viene richiesto alle autorità di adottare un unico provvedimento, lasciando intendere che diversi segmenti procedurali possono essere affidati alla competenza di soggetti diversi. In tal caso, è tuttavia necessario un coordinamento soggettivo e sostanziale, in modo che le rispettive decisioni si fondano in un risultato comune.

L'integrazione sostanziale, definita come una «*characteristic of the content of regulatory decisions and requires to take account of the environment as a system which consists of air, water, land and other biotic and abiotic elements as well as of the interrelationship between these elements*»<sup>295</sup>, riguarda essenzialmente le condizioni di autorizzazione descritte dall'art. 9 della direttiva. Il provvedimento include le misure di controllo dell'inquinamento che consentono di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente nel suo complesso (obiettivo essenziale della direttiva). Tra queste, i valori limite di emissione (VLE) hanno una particolare importanza; l'art. 9, par. 3 stabilisce che vengano fissati per le diverse tipologie di sostanze inquinanti in particolare, per quelle elencate dall'Allegato III – che possono essere emesse dall'impianto “*in quantità significativa*” (formula alquanto generica e per certi aspetti vaga). Questi

---

*in terms of procedural, organisational, and substantive integration*». Si veda anche E. BOHNE, *The implementation of the IPPC Directive from a comparative perspective and lessons for its recast (Part I)*, in *J. Eur. Envtl. & Plan. L.*, 2008, vol. 5, p. 1 ss., spec. 8 ss. Per una più ampia disamina dell'integrazione procedurale, organizzativa e sostanziale nelle direttive IPPC, VIA e Seveso II, si rinvia a E. BOHNE, *The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union. Integrated Pollution Prevention and Control, Environmental Impact Assessment and Major Accident Prevention*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2006, spec. 25 ss.

<sup>295</sup> E. BOHNE, D. DIETZE, *Pollution Prevention and Control in Europe Revisited*, cit., p. 200, nonché, più approfonditamente, E. BOHNE, *The implementation of the IPPC Directive from a comparative perspective and lessons for its recast (Part I)*, cit. p. 10 ss. Lo studio dell'A. sull'integrazione sostanziale, che sarà descritto nel testo, consente di comprendere perfettamente la *ratio* della disciplina.

valori variano in considerazione della natura delle sostanze e della (più o meno elevata) potenzialità di trasferimento da un settore ambientale all'altro. In sostituzione o in aggiunta ai valori limite, l'autorizzazione può prescrivere parametri o misure tecniche equivalenti.

Le migliori tecniche disponibili costituiscono la "base" di riferimento per i valori limite e le altre misure di controllo incluse nell'autorizzazione (v. art. 9, par. 4; cui fa eccezione la previsione di cui al par. 8). Ciò implica che i VLE e le altre misure tenessero conto degli effetti dell'installazione e del funzionamento dell'impianto su tutti i fattori ambientali e che rappresentino, tra tutti, il mezzo economicamente e tecnicamente più efficace per assicurare un'elevata protezione dell'ambiente nel complesso.

È questo il tratto saliente che differenzia un'autorizzazione integrata da un'autorizzazione rilasciata, ad esempio, per le sole emissioni in atmosfera. Anche quest'ultima include valori limite e altre misure tecniche basate sulle migliori tecniche disponibili. Tuttavia, in tal caso, la definizione di questi valori tiene conto dell'impatto prodotto dall'impianto esclusivamente sull'aria. Al contrario, l'autorizzazione integrata comporta che vengano considerati gli effetti nocivi dell'attività su tutti i fattori ambientali.

Il vantaggio è sicuramente quello di evitare il trasferimento dell'inquinamento da un settore all'altro. Lo svantaggio è che i beni ambientali non sono misurabili, quindi non è possibile quantificare l'impatto prodotto dall'attività su ogni singolo bene e stabilire con esattezza quali siano i valori limite e le altre misure tecniche più efficaci. Per questo motivo, è necessario seguire un approccio diverso, valutando l'impatto dell'inquinamento sui singoli fattori ambientali sotto il profilo qualitativo, assumendo, cioè, come parametro obiettivi di qualità specifici per ognuno dei questi beni. Questa operazione comporta, ovviamente, dei compromessi tra gli effetti nocivi dell'attività sui singoli comparti ambientali. Lo scopo della disciplina è, infatti, un'elevata protezione dell'ambiente nel complesso,

che non si identifica con il più elevato livello di protezione dei beni ambientali considerati singolarmente.

Il processo di ponderazione e bilanciamento mira a individuare la miglior combinazione possibile di valori limite e di altre misure tecniche che, più di tutti, sono idonei a proteggere l'ambiente nel complesso senza costi eccessivi. Questa operazione dovrebbe essere compiuta a monte dal legislatore che, in relazione ad alcune sostanze inquinanti e a determinate attività economiche, individua i valori limite di emissione e le altre misure tecniche basandosi sulle migliori tecniche disponibili. Ovviamente, poiché la realtà è variegata e le norme non possono (e non devono) prevedere tutte le situazioni possibili, l'art. 9, par. 4, introduce un elemento di flessibilità nel meccanismo descritto, stabilendo che: *“i valori limite di emissione, i parametri e le misure tecniche equivalenti [...] si basano sulle migliori tecniche disponibili, senza l'obbligo di utilizzare una tecnica o una tecnologia specifica, tenendo conto delle caratteristiche tecniche dell'impianto [...], della sua ubicazione geografica e delle condizioni locali dell'ambiente”*. Si tratta di circostanze variabili che possono giustificare l'applicazione di limiti e misure più o meno severi di quelli previsti dalla legge<sup>296</sup>. Tuttavia, per evitare che le autorità nazionali abusino del

---

<sup>296</sup> E. BOHNE, *The implementation of the IPPC Directive from a comparative perspective and lessons for its recast (Part I)*, cit. p. 11-12. La ratio della clausola di flessibilità di cui all'art. 9, par. 8, della direttiva IPPC, può essere facilmente compresa con il riferimento al «trout murder case» riportato dall'A.: *«[s]uppose there is an old installation which does not meet BAT emission standard and is heavily polluting the air in the region. Retrofitting the installation is technically and economically not feasible. Therefore, the operator wants to replace the old installation with a new modern installation which meets BAT-based air emission standards and would considerably improve air quality. However, meeting BAT-based emission standards requires an air emission control technology A which generates toxic waste water. The waste water would be discharged into a small creek and kill the trout. The operator would generate less toxic waste water and not kill the trout. Admittedly, BAT-based air emission standards are clearly exceeded with technology B. Nonetheless, air emission reductions would still improve existing air quality though less than with air emission control technology A»* (p. 12).

In effetti, la previsione costituisce un'attuazione del principio di proporzionalità che fa divieto alle autorità comunitarie e nazionali di imporre, con atti normativi o amministrativi, obblighi e restrizioni alle libertà del cittadino tutelate dal diritto comunitario in misura superiore a quella strettamente necessaria al raggiungimento dell'interesse pubblico specifico che l'autorità è tenuta a perseguire; così, M. A. LABARILE, *Autorizzazione*

meccanismo di flessibilità – introducendo nelle autorizzazioni condizioni meno severe di quelle richieste dalle BAT –, l’art. 9, par. 8, consente agli Stati membri di adottare disposizioni generali vincolanti che stabiliscono determinati requisiti per alcune categorie di impianti e operino come limite ad una eccessiva discrezionalità<sup>297</sup>.

La disposizione, tuttavia, non trova applicazione nei casi in cui una norma di qualità ambientale richiede condizioni più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili. L’autorizzazione contiene misure particolari supplementari (v. art. 10). Come si è anticipato, la norma riflette l’approccio inglese al problema dell’inquinamento e introduce una sorta di “correttivo” applicabile ogni qual volta le BAT non riescano ad assicurare un’ottimale protezione dell’ambiente nel complesso a causa della presenza di standard ambientali più elevati.

Uno degli aspetti centrali della disciplina riguarda la modalità di definizione dei valori limite di emissione che non sono già prestabiliti dalla direttiva e che si basano sulle migliori tecniche disponibili<sup>298</sup>. Lo scopo

---

*integrata ambientale, come cambia il ruolo delle BAT (Best Available Techniques)*, in *Riv. giur. ambiente*, 2013, 1 ss., p. 10.

<sup>297</sup> In particolare, l’art. 9, par. 3, della direttiva IPPC, stabiliva testualmente che: “Fatto salvo l’obbligo di espletare una procedura di autorizzazione secondo le disposizioni della presente direttiva, gli Stati membri possono stabilire determinati requisiti per alcune categorie di impianti sotto forma di disposizioni generali vincolanti anziché sotto forma di condizioni per ogni singola autorizzazione, purché siano garantiti un approccio integrato e un’elevata protezione equivalente dell’ambiente nel suo complesso”. L’operazione doveva, dunque, fondarsi sugli stessi presupposti dell’autorizzazione (approccio integrato) e perseguirne il medesimo scopo (elevata protezione dell’ambiente nel complesso). Inoltre, la norma, inoltre, era applicabile solo nelle ipotesi in cui i valori limite e le altre misure tecniche fossero identici per tutti o numerosi impianti di un determinato settore. Su quest’ultimo aspetto, si veda la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Sulla via della produzione sostenibile. Progressi nell’attuazione della direttiva 96/61/CE del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell’inquinamento”, Bruxelles, 19 giugno 2003, COM(2003) 354 def., p. 16.

<sup>298</sup> La determinazione delle migliori tecniche disponibili avviene nel rispetto dei criteri elencati dall’Allegato IV, tra cui: impiego di tecniche a scarsa produzione di rifiuti; impiego di sostanze meno pericolose; sviluppo di tecniche per il recupero e il riciclo delle sostanze emesse e usate nel processo, e, ove opportuno, dei rifiuti; consumo e natura delle materie prime ivi compresa l’acqua usata nel processo ed efficienza energetica; necessità di prevenire o ridurre al minimo l’impatto globale sull’ambiente delle emissioni, dei rischi e degli incidenti rilevanti.

della normativa è “decentrare” a livello statale la determinazione degli stessi, legittimando l’intervento comunitario solo laddove se ne ravvisi la necessità<sup>299</sup>. Il processo si basa su uno scambio di informazioni, gestito dalla Commissione, tra Stati membri e industrie interessate sui dati rappresentativi dei valori limite e sulle migliori tecniche disponibili che, appunto, costituiscono la base per la relativa determinazione (v. art. 16). I risultati dello scambio confluiscono nei c.d. “documenti BREF” (*BAT Reference Documents*, documenti di riferimento sulle BAT)<sup>300</sup>. Sul punto si tornerà in sede di analisi della direttiva IED.

Quando all’esito dello scambio di informazioni si ravvisa l’opportunità di un’azione comunitaria, la Commissione presenta una proposta di direttiva al Consiglio per una determinazione, a livello sovranazionale, dei valori limite di emissione. In mancanza, trovano applicazione i valori limite stabiliti dalle direttive elencate nell’Allegato II.

In altre parole, nella direttiva IPPC sono ravvisabili due livelli di armonizzazione: uno, per così dire, “morbido”<sup>301</sup>, che persegue l’obiettivo di livellare i metodi per la definizione dei valori limite e favorire la diffusione delle BAT; e un altro “forte”, che opera nel caso di fallimento del primo e prevede la fissazione di questi valori a livello comunitario.

La *ratio* di quest’ultima previsione è rinvenibile in un’interpretazione piuttosto “spinta” del principio di precauzione che legittima l’intervento comunitario nelle ipotesi in cui l’incertezza scientifica sui rischi per la salute derivanti dalla propagazione di sostanze inquinanti sia elevata e renda

---

<sup>299</sup> Questo aspetto consente di comprendere perché la direttiva IPPC viene definita come «*a clear manifestation of the emerging generation of Community legislation on the environment which reflects the ethic of decentralization and deregulation that are inherent in both the principles of subsidiarity and proportionality and the Community’s more flexible approach to environmental regulation*»; così R. MACRORY, S. TURNER, *Participatory Rights, Transboundary Environmental Governance and EC Law*, in *Com. Mar. L. Rev.*, vol. 39, issue 3, p. 489 ss., spec. p. 503.

<sup>300</sup> Si tratta del c.d. *Sevilla process*, un’attività di scambio continuo di informazioni coordinata dall’*European IPPC Bureau*, istituito a Siviglia (Spagna) nel 1997, all’interno dell’*Institute for Prospective Technological Studies (IPTS)*.

<sup>301</sup> COM(2003) 354 def., cit., p. 24.

necessaria la fissazione di valori limite particolarmente severi. La conseguenza immediata è, tuttavia, un indebolimento della logica di decentramento e integrazione che è alla base della direttiva: l'imposizione di vincoli limita fortemente la possibilità delle autorità competenti di fare scelte di compromesso, ad esempio giustificate da un punto di vista ambientale o economico.

Del resto, la norma sembrerebbe anche rivelare una sorta sfiducia nel funzionamento del sistema che presuppone un rapporto tra gestori e autorità fondato sulla cooperazione e sulla trasparenza.

L'autorizzazione integrata, infatti, si fonda su uno scambio continuo di informazioni tra gestore e autorità competente, che si manifesta nelle fasi: di rilascio dell'autorizzazione, di aggiornamento delle relative condizioni (e comprendeva l'obbligo del gestore di comunicare all'autorità competente tutte le modifiche che intende apportare all'impianto)<sup>302</sup>, di riesame, di ispezioni e controlli (e si traduceva, ad esempio, nel dovere di informare tempestivamente l'autorità di eventuali inconvenienti o incidenti)<sup>303</sup>.

Un aspetto controverso riguarda, tuttavia, l'ampia discrezionalità lasciata agli Stati membri nella scelta delle tempistiche entro cui riesaminare l'autorizzazione. Come si è visto, la proposta originaria prevedeva che le autorità competenti dovessero effettuare il riesame non oltre dieci anni decorrenti dalla data di rilascio. Tuttavia, già durante i lavori preparatori la

---

<sup>302</sup> Sarà compito dell'autorità valutare se si tratti di una modifica sostanziale, sottoposta al rilascio dell'autorizzazione, o di una mera modifica, eventualmente soggetta alle prescrizioni meno severe sull'aggiornamento dell'autorizzazione o delle relative condizioni (v. art. 12, della direttiva IPPC, sulla modifica degli impianti da parte dei gestori).

<sup>303</sup> L'art. 14 (*Rispetto delle condizioni di autorizzazione*) prevede, in particolare, che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché: il gestore rispetti, nel suo impianto, le condizioni dell'autorizzazione; il gestore informi regolarmente l'autorità competente dei risultati della sorveglianza dei rifiuti del proprio impianto e tempestivamente in caso di inconvenienti o incidenti che incidano in modo significativo sull'ambiente; i gestori degli impianti forniscano ai rappresentanti dell'autorità competente tutta l'assistenza necessaria per lo svolgimento di qualsiasi ispezione relativa all'impianto, per prelevare campioni e raccogliere qualsiasi informazione necessaria allo svolgimento dei loro compiti, ai fini della presente direttiva.

norma fu stralciata e sostituita con una clausola generale poi confluita nel testo definitivo.

In realtà, l'art. 13 della direttiva prevede che l'autorizzazione debba essere comunque riesaminata in una serie di casi puntualmente elencati. Ciò potrebbe far pensare che il legislatore consenta agli Stati membri di inserire nella legislazione nazionale ulteriori ipotesi di riesame.

La direttiva riflette un'impostazione olistica e trasversale nella trattazione dell'inquinamento che comporta la necessità di un coordinamento con altri strumenti di politica ambientale, e principalmente con le direttive V.I.A.<sup>304</sup>, Seveso II<sup>305</sup> e sui grandi impianti di combustione, sull'incenerimento dei rifiuti e dei solventi<sup>306</sup>.

La normativa IPPC lascia impregiudicata l'applicazione della direttiva V.I.A.: se, tuttavia, un nuovo impianto è soggetto ad entrambe, gli Stati membri *possono* espletare un'unica procedura<sup>307</sup>; inoltre, se un nuovo impianto o una modifica sostanziale sono sottoposti a V.I.A., i dati e le informazioni pertinenti devono essere incluse nella domanda di autorizzazione e sono rilevanti per il buon esito della procedura. Quest'ultima previsione si applica anche nel caso della Seveso II.

Infine, se vi sono altre direttive che stabiliscono valori limite di emissione per alcune sostanze e un nuovo impianto è sottoposto sia a queste

---

<sup>304</sup> Direttiva 85/337/CEE, del Consiglio, del 25 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in GU L 75, del 5 luglio 1985, p. 40.

<sup>305</sup> Direttiva 96/82/CE, 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.

<sup>306</sup> Ad esempio, la direttiva 2001/80/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione, in GU L 309, del 21 novembre 2001, p. 1; la direttiva 2000/76/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2000, sull'incenerimento dei rifiuti, in GU L 313 del 13 dicembre 2000, p. 12; la direttiva 1999/13/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 1999, sulla limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici in talune attività e in taluni impianti, in GU L 85, del 29 marzo 1999, p. 1.

<sup>307</sup> In tal senso, COM(2003) 354 def., cit., p. 26.

che alla normativa IPPC, questi valori costituiscono i requisiti minimi, considerato che non si basano sulle migliori tecniche disponibili.

L'ultima parte del testo riguarda i c.d. *public participation rights*. Anche su questo aspetto la disciplina è alquanto scarna. Si prevedono, infatti, le forme basilari di partecipazione alle fasi essenziali della procedura: accessibilità, per un periodo di tempo “adeguato”, delle domande di autorizzazione di nuovi impianti e di modifiche sostanziali a impianti esistenti; presentazione delle osservazioni da parte del “pubblico” prima della decisione finale<sup>308</sup>; messa a disposizione del pubblico della decisione finale; pubblicazione, da parte della Commissione, di un inventario delle principali emissioni inquinanti e delle loro fonti<sup>309</sup>.

L'analisi sin qui condotta consente di evidenziare alcuni “difetti” della disciplina che, come si vedrà, sarebbero stati la causa principale dei ritardi nazionali nell'adeguamento degli ordinamenti interni<sup>310</sup>. Alcuni punti critici erano legati alle definizioni contenute nelle norme iniziali (le “migliori tecniche disponibili”, le “modifiche sostanziali”)<sup>311</sup>, altri, invece, erano

---

<sup>308</sup> Ulteriori forme di partecipazione e di cooperazione tra gli Stati membri sono prescritte caso in cui venga presentata una domanda di autorizzazione di un impianto suscettibile di produrre un inquinamento transfrontaliero (v. art. 17, della direttiva IPPC, derivante dall'adesione della Comunità europea alla Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza, avvenuta con decisione del Consiglio 81/462/CEE, dell'11 giugno 1981, in GU L 171, del 27 giugno 1981, p. 11).

<sup>309</sup> In questo caso, la Commissione è assistita da un Comitato costituito dai rappresentanti degli Stati membri e dal rappresentante della Commissione (v. art. 19, della direttiva IPPC, cui si rinvia per l'esame dettagliato della relativa procedura).

<sup>310</sup> Il processo di adeguamento degli ordinamenti nazionali alla direttiva 96/61/CE e succ. mod. è stato attentamente monitorato dalla Commissione attraverso la sottoposizione agli Stati membri di un questionario, i cui esiti sono stati sintetizzati dalla prima relazione della Commissione sullo stato di attuazione della direttiva 96/61/CE (COM(2005) 540 def.

<sup>311</sup> Le principali “lacune” erano già state evidenziate dalla Commissione nella comunicazione COM(2003) 354 def., cit., p. 8-9. B. A. BEIJEN, *The implementation of European Environmental Directives: Are Problems Caused by the Quality of the Directives?*, in *Eur. En. Env. L. Rev.*, August 2011, p. 150 ss. p. 152-153, osserva, sul punto, che: «[m]ost Directives contain a list of definitions in one of their first Articles. Still, terms and definitions can cause several problems [...] [An] example is the very long definition of 'best available techniques' from Directive 1996/61 [...] Unclear definitions may cause implementation problems when a Member State tries to translate the definition in a way that best suits its national legislation. A way to prevent problems with transposition would be copy the definition from the Directive verbatim into national legislation. But then problems may arise in the application, so implementation problems in

causati da prescrizioni lacunose e spesso ambigue (ad esempio, sui contenuti della domanda di autorizzazione e della decisione di rilascio, sulla frequenza delle ispezioni e sui contenuti da inserire nelle relazioni di controllo), altri ancora scaturivano da difficoltà interpretative.

A ben vedere, una delle lacune più evidenti riguardava i c.d. *public participation rights*, che rimanevano confinati a margine del testo legislativo e caratterizzati da una scarsa incidenza sostanziale nelle varie fasi e soprattutto al termine della procedura. Mancava addirittura un riferimento alle forme di tutela giurisdizionale.

È dunque facilmente intuibile che molti dei ritardi nazionali nell'attuazione della normativa siano stati causati da problemi, per così dire, di carattere tecnico e derivanti da un *drafting* normativo impreciso e carente nei contenuti. Inoltre, non va trascurato il fatto che molti degli ordinamenti interni erano impreparati a ricevere una normativa tanto complessa quanto difforme da quelle fino a quel momento vigenti. La previsione di tempi più lunghi per il recepimento avrebbe potuto evitare molte delle procedure di infrazione avviate dalla Commissione nei confronti degli Stati inadempienti<sup>312</sup>.

---

*a wider sense cannot be prevented as long as the definition gives rise to different interpretation».*

<sup>312</sup> La direttiva IPPC avrebbe dovuto essere recepita negli ordinamenti nazionali entro il 30 ottobre 1999. Tuttavia, pochissimi Stati membri sono riusciti a rispettare questa scadenza. La Commissione ha avviato un numero elevato di procedimenti di infrazione nei confronti degli Stati inadempienti, che si sono concluse con altrettante condanne giurisdizionali (si vedano, ad esempio, C. giust. UE, sez. II, 7 marzo 2002, in causa C-64/01 (*Commissione c. Repubblica ellenica*), in *Racc.*, 2002, I-2523; C. giust. UE, sez. V, 18 novembre 2004, in causa C-78/04 (*Commissione c. Repubblica d'Austria*), in <http://curia.europa.eu>; C. giust. UE, sez. II, 7 marzo 2002, in causa C-29/01, in *Racc.*, 2002, I-2503). Tra l'altro le procedure di infrazione hanno interessato anche alcuni di quegli Stati che già applicavano, seppur a livello settoriale, una legislazione sulla prevenzione e controllo dell'inquinamento e che, dunque, erano più "preparati" degli altri (si veda, C. giust. UE, sez. II, 7 marzo 2002, in causa C-39/01 (*Commissione c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*), in *Racc.*, 2002, I, 2513). Sul punto, si veda anche la prima comunicazione della Commissione sullo stato di attuazione della direttiva (COM(2003) 354 def., cit., p. 8).

### 2.1.3. Segue. Le “aggiunte” e le modifiche al testo originario.

Le lacune e i punti critici sopra evidenziati hanno determinato una serie di interventi di modifica alla versione iniziale della direttiva 96/61/CE, finalizzati, principalmente, a rafforzare la base democratica del procedimento di autorizzazione integrata e ad incentivare le imprese a ridurre le emissioni nocive.

Il primo obiettivo viene raggiunto con l’adozione della direttiva 2003/35/CE<sup>313</sup> che amplia e intensifica i c.d. *public participation rights* connessi alla procedura e riconosciuti solo parzialmente dalla normativa originaria. Si tratta delle garanzie partecipative previste dalla *Convenzione di Åarhus*<sup>314</sup> che la nuova disciplina mira ad implementare anche nella procedura di autorizzazione integrata. Questi procedimenti, infatti, si applicano alle attività economiche ad alto potenziale inquinante per le quali l’art. 6 della *Convenzione* prevede forme rafforzate di partecipazione.

Sul significato che la partecipazione assume nei procedimenti ambientali si rinvia alle considerazioni svolte in precedenza<sup>315</sup>. Qui è sufficiente aggiungere che la *ratio* di forme rafforzate di partecipazione non risiede nella necessità di bilanciare la carenza di legittimazione democratica delle autorità competenti a condurre la procedura – come avviene nel caso delle autorità indipendenti<sup>316</sup> – ma nella rilevanza degli “interessi” connessi all’ambiente che potrebbero subire pregiudizi dalle scelte pubbliche: si pensi, in particolare, al diritto alla salute. Nella gran parte dei casi, infatti, le autorità preposte a tali procedimenti sono, direttamente o indirettamente,

---

<sup>313</sup> Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell’elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all’accesso alla giustizia.

<sup>314</sup> Sulla *Convenzione di Åarhus*, si rinvia alle osservazioni del capitolo 1, parte prima.

<sup>315</sup> Sul punto, si rinvia alle osservazioni del capitolo 1, parte prima.

<sup>316</sup> Il rafforzamento delle garanzie di partecipazione nei procedimenti condotti dalle autorità amministrative indipendenti, derivante dalla dequotazione del principio di legalità sostanziale, rappresenta il frutto di un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato. Cfr., di recente, Cons. Stato, sez. VI, 20 marzo 2015, in *Foro Amm.*, 2015, fasc. 3, p. 750.

rappresentative degli interessi dei cittadini (ad esempio, in Italia la competenza al rilascio delle autorizzazioni integrate ambientali è ripartita tra Stato e Regioni; in Francia è competente il prefetto, che rappresenta lo Stato nell'ambito del dipartimento).

Una prima modifica riguarda l'introduzione, conformemente alla *Convenzione di Åarhus*, della definizione di "pubblico" e di "pubblico interessato", la cui mancanza nel testo originario aveva creato non poche difficoltà interpretative e rischio di vanificare l'effetto utile della partecipazione. Uno dei presupposti per l'applicazione di una norma è conoscere i soggetti cui è rivolta. In particolare, per "pubblico" s'intende *"una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione o prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone"*<sup>317</sup>. Diversamente, il "pubblico interessato" è quello che *"subisce o può subire gli effetti dell'adozione di una decisione relativa al rilascio o all'aggiornamento di una autorizzazione o delle condizioni di autorizzazione o che ha un interesse rispetto a tale decisione"*; vi rientrano anche le organizzazioni che promuovono la protezione dell'ambiente<sup>318</sup>. La partecipazione avviene secondo le procedure di cui all'Allegato V.

La distinzione tra le nozioni di "pubblico" e di "pubblico interessato" chiarisce quindi, da un lato, che la partecipazione al procedimento di autorizzazione integrata comprende una legittimazione più ampia rispetto a quella tradizionale e, dall'altro, che l'intensità della partecipazione è diversamente modulata in relazione al grado di esposizione del soggetto agli effetti dei vari atti della procedura.

Gli Stati membri devono mettere i soggetti "interessati" nelle condizioni di partecipare effettivamente alle tutte le fasi della procedura (rilascio dell'autorizzazione per i nuovi impianti e per le modifiche sostanziali,

---

<sup>317</sup> Cfr. art. 2 (*Definizioni*), n. 13.

<sup>318</sup> Cfr. art. 2 (*Definizioni*), n. 14.

riesame obbligatorio<sup>319</sup> e aggiornamento). La partecipazione si esplica mediante l'accesso agli atti, la presentazione di osservazioni e pareri in una fase antecedente a quella della decisione finale. I risultati degli apporti individuali devono, infatti, influenzare la decisione dell'autorità che deve dare conto nella motivazione delle ragioni per le quali vi ha aderito o se ne è discostata. Il coinvolgimento dei soggetti nella fase di applicazione della legge è particolarmente importante in una società democratica, poiché esprime la necessità che le scelte non siano subite ma pienamente condivise e, prima ancora, partecipate.

Quando la partecipazione non ha raggiunto i risultati sperati, il nuovo art. 15-*bis* della direttiva garantisce l'accesso alla giustizia amministrativa, eventualmente preceduta da rimedi giustiziali. La legittimazione ad agire spetta singolo che sia titolare di “*un interesse sufficiente*” o di un diritto lesa e alle organizzazioni che promuovono la tutela dell'ambiente.

Peraltro, sono espressamente richiamati i principi del giusto processo<sup>320</sup>.

---

<sup>319</sup> Limitatamente alla sola ipotesi contemplata dall'art. 13 (*Verifica e aggiornamento delle condizioni di autorizzazione da parte dell'autorità competente*), par. 2, primo trattino: e cioè, quando “*l'inquinamento provocato dall'impianto è tale da rendere necessaria la revisione dei valori limite d'emissione esistenti nell'autorizzazione o l'inserimento in quest'ultima di nuovi valori limite*”.

<sup>320</sup> L'art. 15-*bis* (*Accesso alla giustizia*), direttiva IPPC, prevede espressamente che il procedimento giurisdizionale sia giusto, equo, tempestivo e non eccessivamente oneroso.

Sul punto, di recente, C. giust. UE, sez. II, 13 febbraio 2014, in causa C-530/11 (*Commissione c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*), in *Foro amm.*, 2014, fasc. 2, p. 361, che accerta l'inadempimento del Regno Unito agli obblighi derivanti dalla direttiva 2003/35/CE, che impone agli Stati membri di adottare norme interne atte ad assicurare che i costi dei procedimenti giurisdizionali ambientali non siano eccessivamente onerosi. Tale requisito riguarda, in particolare, «*l'insieme degli oneri finanziari derivanti dalla partecipazione al procedimento giurisdizionale, in modo che esso deve essere valutato globalmente, tenendo conto di tutte le spese sostenute dall'interessato, fatto salvo l'abuso di diritto. Tale requisito trova applicazione anche agli oneri finanziari derivanti da misure a cui il giudice nazionale potrebbe subordinare la concessione di misure cautelari [..]*». La legislazione nazionale deve, pertanto, assicurare al ricorrente la prevedibilità del fondamento e dell'importo del costo del procedimento giurisdizionale da lui proposto. Con riguardo, poi, ai mezzi atti a conseguire tale risultato, la Corte osserva che il giudice interno «*non può limitare la sua valutazione alla situazione economica dell'interessato, ma deve anche effettuare un'analisi oggettiva dell'importo delle spese a fortiori, in quanto i privati e le associazioni sono naturalmente chiamati a svolgere un ruolo attivo nella tutela dell'ambiente. In tal senso, le spese del procedimento non devono in alcun modo superare le capacità finanziarie dell'interessato né apparire, ad ogni modo, oggettivamente irragionevoli*» (punti 47 e 48). Oltre alla situazione economica dell'interessato, il giudice

Forme più ampie di partecipazione sono garantite attraverso la pubblicazione di una serie di informazioni riguardanti la procedura: ad esempio, le domande di autorizzazione, di aggiornamento e di riesame; le decisioni, i motivi che ne sono alla base e i pareri del pubblico che ha partecipato<sup>321</sup>; i risultati del controllo degli scarichi<sup>322</sup>; l'eventuale sottoposizione della decisione a V.I.A. nazionale o transfrontaliera o alle consultazioni tra Stati membri *ex art. 17*<sup>323</sup>. La previsione di forme di controllo diffuso ha l'obiettivo di assicurare che la procedura si svolga in modo trasparente<sup>324</sup>.

In effetti, l'intensificazione delle forme di partecipazione può essere spiegato nell'ottica di un rafforzamento del principio di precauzione che, come si è visto in precedenza<sup>325</sup>, impone agli Stati non solo di sottoporre tutte le attività private potenzialmente inquinanti a procedure autorizzative ma anche di garantire ai soggetti interessati un'adeguata informazione sui possibili rischi attraverso l'accesso e l'intervento al procedimento.

---

*«può tener conto anche della situazione delle parti in causa, delle ragionevoli possibilità di successo del richiedente, dell'importanza della posta in gioco per quest'ultimo e per la tutela dell'ambiente, dell'importanza del diritto e della procedura applicabile, nonché del carattere eventualmente temerario del ricorso nelle sue varie fasi, ma anche, se del caso, di costi già sostenuti nei precedenti gradi di giudizio nell'ambito della stessa controversia»* (punto 49). Per una completa ricostruzione della giurisprudenza europea sulla questione si rinvia a M. HADEMANN-ROBINSON, *EU Implementation of the Aarhus Convention's Third Pillar: Back to the Future over Access to Environmental Justice? - Part 2*, in *Eur. Env. L. Rew.*, August 2014, p. 151 ss., spec. 155 ss.

<sup>321</sup> Cfr., il nuovo art. 15 (*Accesso all'informazione e partecipazione del pubblico alla procedura di autorizzazione*), par. 5.

<sup>322</sup> Così, l'art. 15, par. 2.

<sup>323</sup> Riguardo a quest'ultimo aspetto, il novellato art. 17 (*Effetti transfrontalieri*) rafforza e specifica le forme di partecipazione connesse a procedure di autorizzazione per nuovi impianti e per modifiche sostanziali suscettibili di produrre impatti transfrontalieri (ad esempio, l'autorità competente deve tener conto, al momento della decisione, degli esiti delle consultazioni condotte con lo Stato membro potenzialmente pregiudicato e inviargli una serie di informazioni – la decisione, la copia dell'autorizzazione, ecc. – che quest'ultimo metterà poi a disposizione del pubblico interessato nel proprio territorio).

<sup>324</sup> Di solito, il tempo previsto per la consultazione dei cittadini in merito alle domande di autorizzazione è di circa un mese. Generalmente, questi ultimi sono informati mediante annunci relativi alle singole procedure pubblicati nei quotidiani o affissi su bacheche ufficiali. Solo alcuni Stati membri hanno adottato misure specifiche (ad esempio, pubblicazioni, opuscoli, campagne d'informazione generale o via Internet) per informare i cittadini dei loro diritti in materia. Così, COM(2005) 540, def., cit.

<sup>325</sup> Si rinvia alle considerazioni espresse a proposito del filone giurisprudenziale inaugurato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, di cui al capitolo 1, parte prima.

L'obiettivo di incentivare i gestori a ridurre le emissioni nocive viene, invece, realizzato attraverso il meccanismo predisposto dalla direttiva 2003/87/CE<sup>326</sup>. Si tratta del c.d. *emission trading system* o sistema di scambio delle quote di emissione di gas ad effetto serra. L'autorizzazione IPPC rilasciata agli impianti che producono questo tipo di gas non deve prevedere valori limite di emissione a meno che non vi siano problemi di inquinamento a livello locale<sup>327</sup>.

Ulteriori modifiche al testo originario erano state apportate, infine, dai Regolamenti (CE) n. 1882/2003<sup>328</sup> e n. 166/2006<sup>329</sup>.

## **2.2. Il processo di “restyling” compiuto dalla direttiva 2008/1/CE.**

La direttiva 96/61/CE viene codificata e abrogata dalla direttiva 2008/1/CE, che riunisce in un unico testo legislativo, ai fini di chiarezza e razionalità, tutte le modifiche che nel frattempo erano state apportate al testo originario e alle normative settoriali cui la stessa rinviava.

---

<sup>326</sup> 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 dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, in GU L 275, del 25 ottobre 2003, p. 32.

<sup>327</sup> Il sistema introdotto dalla direttiva 2003/87/CE deriva dall'attuazione degli impegni derivanti dal Protocollo di Kyoto del 1997, ratificato dai singoli Stati e dall'Unione Europea.

Il meccanismo, che trova applicazione in alcuni settori tassativamente indicati dalla direttiva (attività energetiche, industrie minerarie, ecc.), prevede, in estrema sintesi, che ad ogni gestore sia concesso un certo numero di “quote” di emissione di gas ad effetto serra. Le imprese, pertanto, possono decidere di ridurre le emissioni, ad esempio dotandosi di tecnologie pulite, oppure acquistare “quote” da altri operatori, quando le emissioni prodotte superino quelle consentite. Tra l'altro, questa disciplina è stata modificata dalle direttive 2004/101/CE e 2009/29/CE. Sul punto, si rinvia alle osservazioni di M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, cit., p. 425 ss.; M. CECCHETTI, F. GRASSI, *Le quote di emissione*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. FERRARA e M. A. SANDULLI, Vol. II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. GRASSI e M. A. SANDULLI, Milano, 2014, p. 303 ss., spec. p. 315 ss.

<sup>328</sup> Regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, in GU L 284, del 31 ottobre 2003, p. 1.

<sup>329</sup> Regolamento (CE) n. 166/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, in GU L 33 del 4 febbraio 2006, p. 1

Nonostante si tratti di un'operazione di carattere quasi esclusivamente formale<sup>330</sup>, è tuttavia necessario rilevare che alcune modifiche investono il contenuto delle disposizioni. I considerando iniziali riguardanti la partecipazione del pubblico e l'accesso alle informazioni vengono riscritti<sup>331</sup>; inoltre, viene codificato il procedimento di monitoraggio sullo stato di attuazione della direttiva, che prende avvio con la sottoposizione agli Stati membri di questionari elaborati dalla Commissione e culmina nella redazione di una relazione conclusiva basata sulle risposte inviate dalle autorità nazionali<sup>332</sup>.

La direttiva 2008/1/CE non risolve, dunque, i punti critici della precedente che vengono ribaditi in una ulteriore relazione della Commissione<sup>333</sup> e che saranno, invece, affrontati dalla nuova direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali.

---

<sup>330</sup> Così G. D'ANDREA, *La tutela della qualità dell'aria*, in R. GIUFFRIDA (a cura di), *Diritto europeo dell'ambiente*, Torino, 2012, p. 201 ss., p. 210; T. DADDI, *La prevenzione integrata dell'inquinamento e la gestione ambientale d'impresa. Applicazione della direttiva IPPC/IED ed effetti sulle imprese*, Milano, 2013, p. 15-16; G. DE GIORGI, *Le procedure integrate*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. FERRARA e M. A. SANDULLI, Vol. II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. GRASSI e M. A. SANDULLI, Milano, 2014, p. 191 ss., p. 197.

<sup>331</sup> Si tratta dei considerando 24, 25 e 26.

<sup>332</sup> Cfr. art. 17 (*Scambio di informazioni*), par. 3, direttiva 2008/1 (ex art. 16, direttiva 96/61).

<sup>333</sup> Relazione della Commissione concernente l'attuazione della direttiva 2008/1/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento e della direttiva 1999/13/CE sulla limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici in talune attività e in taluni impianti, COM(2010) 593 def. Il documento si pone sulla scia di quelli precedenti, confermando le difficoltà e i ritardi nazionali nell'attuazione. I problemi principali continuavano ad essere, innanzitutto, la bassa percentuale di autorizzazioni che dimostravano l'attuazione delle migliori tecniche disponibili, risultanti dai documenti BREF; in secondo luogo, la presenza di norme nazionali di recepimento totalmente diverse sul riesame, sull'aggiornamento delle autorizzazioni e sui controlli, causate dall'ampia discrezionalità lasciata agli Stati membri sul punto (v. par. 2.2.). Sugli inadempimenti nazionali alle prescrizioni della direttiva 2008/1/CE: C. giust., sez. VII, 31 marzo 2011 (*Commissione c. Repubblica italiana*), in causa C-50/10, in Racc., 2011, I-45, che aveva condannato l'Italia per la non corretta applicazione agli "impianti esistenti"; per gli stessi motivi, C. giust., sez. VIII, 2 dicembre 2010 (*Commissione c. Repubblica ellenica*), in causa C-534/09, in <http://curia.europa.eu>; C. giust., sez. VI, 4 marzo 2010 (*Commissione c. Belgio*), in causa C-258-09, in <http://curia.europa.eu>.

Per completezza, le attività sottoposte ad autorizzazione integrata sono state poi ampliate dalla direttiva 2009/31/CE<sup>334</sup>.

### **2.3. La prevenzione e il controllo integrato delle emissioni industriali nella direttiva 2010/75/UE (c.d. IED).**

Il metodo di controllo integrato dell'inquinamento risulta notevolmente rafforzato nella direttiva 2010/75/UE<sup>335</sup> (*Industrial Emission Directive*, c.d. IED) che interviene a modificare, chiarire, razionalizzare e semplificare la legislazione europea sulle installazioni industriali.

La nuova disciplina si propone applicare e rafforzare la procedura di controllo integrato dell'inquinamento a tutte le attività industriali che rilasciano nell'ambiente emissioni altamente inquinanti. Per raggiungere questo risultato la direttiva incorpora in un unico testo normativo (con conseguente abrogazione) sette direttive riguardanti le emissioni industriali:

- la direttiva 2008/1/CE sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento;

---

<sup>334</sup> Direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio e recante modifica della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, delle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/C, 2008/1/CE e del regolamento (CE) n. 1031/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, in GU L 140 del 5 giugno 2009. L'art. 17 (*Modifiche della direttiva 2008/1/CE*) ha inserito, nell'Allegato I, il punto 6.9. sulla cattura di flussi di CO<sub>2</sub> provenienti da impianti che rientrano nella direttiva 2009/31/CE ai fini dello stoccaggio geologico.

<sup>335</sup> Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), in GU L 334, del 17 dicembre 2010, p. 17. Il testo definitivo costituisce il risultato di un «*delicato compromesso*» tra Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione Europea e Commissione, poiché la posizione comune del Consiglio non aveva accolto gli emendamenti del Parlamento in prima lettura; così, R. SPINETTI, N. V. TROTTA, G. GASPARRINI, *La nuova Direttive sulle emissioni degli impianti industriali*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2010, fasc. 10, p. 802 ss., p. 802. Sui lavori preparatori, A. PAQUOT, *Riduzione dell'impatto ambientale causato da attività industriali: proposta della Commissione per una nuova direttiva sulle emissioni causate dall'industria*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, fasc. 6, p. 1073 ss.

- la direttiva 2001/80/CE riguardante la limitazione delle emissioni in atmosfera di alcuni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione;
- la direttiva 2000/76/CE sull'incenerimento dei rifiuti;
- la direttiva 1999/13/CE sulla limitazione di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici in talune attività e in taluni impianti;
- le direttive 92/112/CEE, 82/883/CEE e 78/176/CEE sui rifiuti prodotti dall'industria del biossido di titanio.

La nuova disciplina persegue finalità ambiziose di quelle della previgente direttiva IPPC. Il metodo integrato al controllo dell'inquinamento si inserisce in un disegno politico più ampio che alla riduzione delle emissioni nocive e alla tutela dell'ambiente nel complesso associa la lotta al cambiamento climatico. Questa prospettiva giustifica un rafforzamento dell'approccio precauzionale che si riflette nell'intera disciplina.

Il principio di base è che nessuno degli impianti considerati funzioni senza un'autorizzazione rilasciata con secondo le modalità descritte dalla direttiva.

La struttura è alquanto corposa e comprende 48 considerando iniziali, sette Capi, 84 articoli e dieci Allegati<sup>336</sup>:

- il Capo I contiene le norme comuni;

---

<sup>336</sup> Gli Allegati I, II, III e IV (riguardanti, rispettivamente, le attività ricadenti nell'ambito di applicazione della direttiva IPPC, le sostanze inquinanti, i criteri per la determinazione delle migliori tecniche disponibili e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali) sono connessi al Capo II e, dunque, alla disciplina dell'autorizzazione integrata. Riprendono, con alcune modifiche, il contenuto degli Allegati al vecchio testo della direttiva IPPC. Invece, gli Allegati V, VI, VII, e VIII contengono prescrizioni specifiche e valori limiti di emissione, rispettivamente, per i grandi impianti di combustione, per gli impianti di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti, per gli impianti che utilizzano solventi organici e per quelli che producono biossido di titanio. Gli Allegati IX e X contengono, infine, l'elenco delle direttive abrogate, delle successive modifiche e la tavola di concordanza tra le disposizioni vecchie e nuove.

- il Capo II disciplina le attività elencate nell'Allegato I già regolate dalla direttiva IPPC;
- il Capo III regola i grandi impianti di combustione con una potenza termica nominale totale pari o superiore a 50 MW, a prescindere dal tipo di combustibile utilizzato: si tratta degli impianti disciplinati dalla direttiva 2001/80/CE;
- il Capo IV riguarda gli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti: e dunque, agli impianti già disciplinati dalla direttiva 2000/75/CE;
- il Capo V si occupa delle installazioni e attività che utilizzano solventi organici, regolate, in precedenza, dalla direttiva 1999/13/CE;
- il Capo VI è dedicato alle installazioni che producono biossido di titanio, ricadenti nell'ambito di applicazione delle direttive 92/112/CEE, 82/883/CEE e 78/176/CEE.
- da ultimo, il Capo VII contiene una serie di norme di chiusura, transitorie e finali.

Le modifiche sostanziali si concentrano sulla disciplina dell'autorizzazione integrata che costituisce il cuore della direttiva IED e sulla quale ci si soffermerà in questa sede, mettendo in evidenza i punti di discontinuità rispetto al passato.

Innanzitutto, viene ampliato l'ambito di applicazione della procedura integrata che si estende a nuove attività<sup>337</sup>.

---

<sup>337</sup> Gli impianti di gassificazione e liquefazione di combustibili diversi dal carbone in installazioni con potenza termica nominale totale pari o superiore a 20 MW (punto 1.4); impianti di produzione di ossido di magnesio in forni aventi una capacità di produzione di oltre 50 Mg al giorno (punto 3.1); gli impianti di recupero o di combinazione di recupero e smaltimento di rifiuti non pericolosi, con una capacità di 75 Mg al giorno (se l'attività di trattamento dei rifiuti consiste unicamente nella digestione anaerobica, la soglia di capacità di tale attività è fissata a 100 Mg al giorno) (punto 5.3, lett. b)); gli impianti di fabbricazione in installazioni industriali di uno o più dei seguenti pannelli a base di legno: pannelli a fibre orientate (pannelli OSB), pannelli truciolati o pannelli di fibre, con una capacità superiore a 600 m<sup>3</sup> al giorno (punto 6.1., lett. c)); gli impianti di conservazione del legno e dei prodotti in legno con prodotti chimici con una capacità di produzione superiore a 75 m<sup>3</sup> al giorno eccetto il trattamento esclusivamente contro l'azzurratura (punto 6.10);

Il nuovo testo normativo interviene a correggere le disfunzioni sorte nel processo di attuazione della legislazione previgente<sup>338</sup> e sistematicamente evidenziate dalla Commissione. Il problema principale derivava dalla eccessiva flessibilità del meccanismo di fissazione dei valori limiti di emissione e delle altre misure tecniche nelle singole autorizzazioni. Questi valori erano definiti sulla base delle migliori tecniche disponibili individuate dai BREF per il settore di riferimento. Tuttavia, le autorità nazionali potevano inserire nelle autorizzazioni limiti di emissione meno severi di quelli ottenibili attraverso l'applicazione delle BAT in considerazione di circostanze specifiche (caratteristiche tecniche dell'impianto, ubicazione geografica, condizioni locali dell'ambiente) (v. art. 9, direttiva IPPC). La clausola di flessibilità aveva dunque dato vita ad una prassi nazionale particolarmente diffusa che causava notevoli disparità tra gli Stati nella determinazione delle condizioni di autorizzazione e rischiava di pregiudicare il funzionamento dell'intero sistema.

Il problema viene risolto attraverso l'introduzione di una disciplina che rafforza l'applicazione delle BAT da parte delle autorità nazionali. Innanzitutto, viene data una definizione ufficiale dei c.d. BREF e codificato il processo di formazione che, fino a quel momento, si era sviluppato nella prassi<sup>339</sup>. Questi documenti, che raccolgono i risultati dello scambio di informazioni tra Stati membri, industrie, organizzazioni ambientali e

---

gli impianti di trattamento a gestione indipendente di acque reflue fuori sito provenienti da impianti soggetti all'applicazione della direttiva IED (punto 6.11). Sul punto, si rinvia all'Allegato I, direttiva IED.

<sup>338</sup> A. ZERI, *Deconstructing the Industrial Emissions Directive's (2010/75/EU) Regulatory Sandars: A Tale of Cautious Optimism*, in *UCLJLJ*, 2013, vol. 2, p. 173 ss., p. 199, rileva che: «[t]he cornerstone of the European Union's industrial pollution regulatory edifice, the IED was perceived as the ansie to the IPPC Directive's "implementation gap"».

<sup>339</sup> B. LANGE, *The EU Directive on Industrial Emissions: Squaring the Circle of Integrated, Harmonised and Ambitious Technology Standards?*, in *Envtl. L. Rev.*, 2011, vol. 13, p. 199 ss., p. 203, rileva, a tal proposito, che: «BREF drafting has been criticized for its lack of transparency and accountability, also because it has developed pragmatically through informal procedures promulgated by DG Environment. Under the Directive on Industrial Emissions, BREF drafting is becoming more formal and legalized in accordance with standards of good administrative practice».

Commissione, contengono una serie di dati per facilitare e uniformare il processo di individuazione delle migliori tecniche disponibili per ogni settore industriale da parte degli Stati membri<sup>340</sup>. Ogni BREF contiene una parte dedicata alle c.d. conclusioni sulle BAT, documenti autosufficienti che rappresentano uno degli aspetti innovativi della direttiva IED e che individuano, tra l'altro, le migliori tecniche disponibili per il settore di attività considerato e i valori limite di emissione ad esse associati (c.d. *BAT-Associated Emission Levels* o BAT-AEL). In sostanza, le conclusioni BAT fungono da riferimento per stabilire le condizioni delle autorizzazioni, limitando la discrezionalità delle autorità competenti e colmando così le disparità riscontrate a livello europeo nell'attuazione della normativa IPPC<sup>341</sup>. Si tratta di documenti che hanno valore legale<sup>342</sup>: questo significa

---

<sup>340</sup> Il procedimento di formazione dei BREF è regolato dall'art. 13 (*Documenti di riferimento sulle BAT e scambio di informazioni*), della direttiva IED, e si basa sullo scambio di informazione che si svolge all'interno di un *forum* composto dai rappresentanti degli Stati membri, delle industrie interessate, delle associazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e dalla Commissione. La nuova disciplina precisa e formalizza i dati che ne costituiscono l'oggetto: le prestazioni delle installazioni e delle tecniche in termini di emissioni espresse come medie a breve e lungo termine; le tecniche usate, la fattibilità economica e tecnica e i loro sviluppi; le migliori tecniche disponibili e i loro sviluppi (par. 2). Il lavoro di formazione dei BREF viene coordinato dall'*European IPPC Bureau* di Siviglia. Questi documenti, come si è visto, contengono le conclusioni sulle BAT, atti giuridicamente vincolanti, adottati dalla Commissione con l'assistenza di un Comitato formato dai rappresentanti degli Stati membri (art. 75, direttiva IED), previa consultazione del *forum* e pubblicazione del relativo parere. L'atto finale è una decisione (art. 288, par. 4, TfUE (ex art. 249, TCE)), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea in tutte le lingue ufficiali. Si noti che il *forum* di cui all'art. 13 è stato istituito dalla Commissione con decisione 2011/C, del 16 maggio 2011, in GU C 146, del 17 maggio 2011, p. 3. Sul punto, si rinvia all'analisi di A. ZERI, *Deconstructing the Industrial Emissions Directive's (2010/75/EU) Regulatory Standards: A Tale of Cautious Optimism*, cit., p. 185 ss.

<sup>341</sup> Così T. DADDI, *La prevenzione integrata dell'inquinamento e la gestione ambientale d'impresa*, cit., p. 28.

<sup>342</sup> Sono adottati dalla Commissione europea con decisione che, a norma dell'art. 288, par. 4, TfUE (ex art. 249, TCE) è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Si vedano, ad esempio, la decisione di esecuzione 2012/234/UE della Commissione, del 28 febbraio 2012, che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per la produzione di vetro ai sensi della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle emissioni industriali, COM(2012) 865, def., in GU L 70, dell'8 marzo 2012, p. 1; e la decisione di esecuzione 2012/135/UE della Commissione, del 28 febbraio 2012, che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per la produzione di ferro e acciaio ai sensi della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e

che le autorità nazionali hanno l'obbligo giuridico di adeguarvisi al momento di rilascio dell'autorizzazione.

Di norma, i valori limite indicati nei singoli atti garantiscono che le emissioni non superino i BAT-AEL. Tuttavia, l'autorità può fissare limiti meno severi nell'unico caso in cui l'applicazione dei BAT-AEL comporterebbe costi sproporzionati rispetto ai benefici ambientali conseguibili, a causa di situazioni specifiche legate alle caratteristiche tecniche dell'impianto, dell'ubicazione geografica e delle condizioni ambientali (art. 15, par. 4). La deroga è, tuttavia, sottoposta due ulteriori condizioni restrittive: innanzitutto, i valori limite non devono comunque superare i valori limite indicati negli Allegati della direttiva e l'autorità competente deve, inoltre, garantire che non si verifichino fenomeni di inquinamento significativo e che si realizzi un elevato livello di tutela dell'ambiente considerato nel complesso.

In sostanza, quella che nella normativa previgente costituiva la regola di base per stabilire i limiti di emissione e le altre misure tecniche, attualmente rappresenta l'eccezione.

In effetti, l'imposizione di vincoli alla discrezionalità tecnica delle autorità nazionali deriva, come anticipato, da un rafforzamento del principio di precauzione che si riflette nell'intera disciplina. Solo in questo modo diviene possibile legittimare (e soprattutto, giustificare) la sensibile contrazione della sfera decisionale attribuita alle Amministrazioni<sup>343</sup>.

---

del Consiglio relativa alle emissioni industriali, COM(2012) 903, def., in GU L 70, dell'8 marzo 2012, p. 63.

<sup>343</sup> Sul punto, M. A. LABARILE, *Autorizzazione integrata ambientale, come cambia il ruolo delle BAT (Best Available Techniques)*, cit., p. 13-14, secondo cui «[a]ppare [...] evidente l'intento del legislatore comunitario di limitare la discrezionalità delle autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni, riconoscendosi la facoltà di derogare ai valori limite di emissione definiti, in senso più permissivo, unicamente a seguito di una specifica analisi costi-benefici, con tutte le difficoltà insite in tale tipo di valutazione».

L'autorizzazione può anche prevedere limiti più severi di quelli ottenibili applicando le migliori tecniche disponibili descritte nelle conclusioni BAT (v. art. 14, par. 4)<sup>344</sup>

Le considerazioni espresse trovano conferma anche osservando altri aspetti della nuova disciplina: ad esempio, la rilevanza attribuita al progresso scientifico e, in particolare, alle c.d. tecniche emergenti che devono essere inserite nei BREF. Si tratta delle tecniche che, se sviluppate commercialmente, possono assicurare un più elevato (o almeno lo stesso) livello di protezione ambientale con maggiori risparmi di spesa rispetto alle migliori tecniche disponibili esistenti. L'obiettivo è di superare l'immobilismo dei gestori che, una volta rispettati i limiti di emissione stabiliti nelle autorizzazioni, non avevano alcun interesse a migliorare le proprie *performance* ambientali<sup>345</sup>, innescando un circolo virtuoso in cui le imprese sono spinte ad investire nelle tecnologie per risparmiare di più e, al contempo, inquinare di meno.

L'intensificazione dell'approccio precauzionale si riflette anche in altri aspetti della disciplina. Si pensi alle prescrizioni che impongono al gestore specifici obblighi e particolari cautele al momento della chiusura del sito<sup>346</sup>. Se l'attività autorizzata usa o scarica nell'ambiente sostanze pericolose, l'attivazione dell'impianto o l'aggiornamento dell'autorizzazione, a partire dal 7 gennaio 2013, devono essere preceduti dalla presentazione di una relazione di riferimento. Il documento contiene una serie di informazioni sull'uso attuale del sito in modo che sia possibile determinare, al momento

---

<sup>344</sup> Si noti che la previgente disciplina prevedeva l'inclusione nell'autorizzazione di "misure supplementari" quando una norma di qualità ambientale richiedeva condizioni ambientali più rigorose di quelle ottenibili con le BAT. Oltre a questa ipotesi, l'art. 14, par. 4, direttiva IED attribuisce alle autorità un potere generale di imporre limiti di emissione più severi rispetto a quelli connessi alle BAT e consente agli Stati di disciplinare con legge le relative condizioni. Anche questa previsione è il risultato di un'estensione dell'ambito di operatività dell'approccio precauzionale.

<sup>345</sup> Come si è visto, il problema aveva trovato una prima soluzione con l'introduzione del c.d. *emission trading system* la cui applicazione, tuttavia, riguardava esclusivamente quegli impianti che producevano emissioni di gas ad effetto serra.

<sup>346</sup> Cfr. art. 22 (*Chiusura del sito*), direttiva IED.

della cessazione dell'attività, quanto l'impresa abbia inquinato. Se l'inquinamento ha raggiunto un livello significativo, il gestore ha l'obbligo di ripristinare lo *status quo* descritto nella relazione. Se invece vi sono rischi significativi per la salute e l'ambiente, il gestore è tenuto ad eseguire interventi necessari a rimuovere il rischio. Quest'ultima prescrizione opera addirittura in tutti i casi di chiusura di un sito, a prescindere dalla pericolosità dell'attività esercitata (v. art. 22, par. 4).

Un altro esempio è costituito dalle norme rafforzano la frequenza e l'invasività delle ispezioni ambientali<sup>347</sup> e dei controlli sul rispetto delle condizioni di autorizzazione<sup>348</sup> e sottopongono l'autorizzazione a riesame periodico.

Il riesame costituiva, tra l'altro, uno dei punti critici della previgente disciplina: la mancanza di prescrizioni che ne specificassero la frequenza aveva dato luogo a notevoli disparità di tra le legislazioni nazionali e rischiava di pregiudicare la tenuta del sistema. Lo scopo del riesame è, infatti, di assicurare la piena conformità tra i valori limite di emissione e le altre misure tecniche prescritte dall'autorizzazione e lo stato di avanzamento del progresso scientifico. Quindi, se un'autorizzazione contiene valori limiti basati su una tecnologia divenuta ormai obsoleta, questo incide in negativo

---

<sup>347</sup> L'art. 23 (*Ispezioni ambientali*), direttiva IED, obbliga gli Stati membri a predisporre un piano di ispezione ambientale, a livello nazionale, regionale o locale, in cui inserire tutte le installazioni autorizzate da aggiornare con cadenza periodica. Le autorità competenti redigono, sulla base dei piani, programmi periodici con la frequenza delle ispezioni ordinarie per ogni tipo di installazione. Sono comunque consentite le ispezioni straordinarie (non programmate) quando è necessario indagare nel più breve tempo possibile e, eventualmente, prima della concessione, del riesame o dell'aggiornamento di un'autorizzazione, le denunce ed i casi gravi di incidenti, di guasti e di infrazione in materia ambientale. Inoltre, dopo ogni visita in loco, l'autorità competente redige una relazione sugli esiti del controllo e sulle eventuali azioni da intraprendere, che, entro due mesi, è notificata al gestore, ed entro quattro mesi, resa disponibile al pubblico.

<sup>348</sup> I controlli si distinguono in controlli sul rispetto dei valori limite di emissione associati alle BAT (per le quali si rinvia a quanto stabilito nelle conclusioni BAT per ciascun tipo di impianto) e in controlli sul rispetto delle misure di prevenzione delle emissioni nel suolo e nelle acque sotterranee (che devono svolgersi con frequenza stabilita dall'autorità competente nell'atto di autorizzazione o nelle norme generali vincolanti e comunque almeno una volta ogni cinque anni per le acque sotterranee e una volta ogni dieci anni per il suolo). Sul punto, cfr. art. 16 (*Disposizioni in materia di controllo*), direttiva IED.

sulla *performance* ambientale dell'impresa che, tuttavia, non ha interesse a migliorarla ove vengano formalmente rispettate le condizioni prescritte. A meno che non si tratti di un “*green operator*” – e cioè, particolarmente sensibile alla tutela dell'ambiente – è difficile immaginare che si decida di investire nella tecnologia *solo* per inquinare di meno. Il rispetto dell'ambiente, purtroppo, è l'ultimo problema delle imprese!

Il diritto interviene dunque a correggere la disfunzione, obbligando le autorità competenti a riesaminare periodicamente l'autorizzazione e almeno entro quattro anni dalla data di pubblicazione delle conclusioni sulle BAT, nuove o aggiornate, per ogni specifico settore. Lo sviluppo di tecniche meno inquinanti costringerà l'impresa a rispettare condizioni più severe di quelle associate ad una tecnologia ormai superata e a investire capitali nel progresso se vorrà rimanere competitiva sul mercato.

Anche il miglioramento della quantità e, soprattutto, della qualità delle informazioni che le autorità competenti devono mettere a disposizione del pubblico, è strettamente connessa agli obblighi derivanti dal principio di precauzione. Come si è già visto in precedenza, gli Stati devono garantire che l'esercizio di attività potenzialmente dannose per l'ambiente e la salute umana sia sottoposto a procedure autorizzative e che i soggetti, direttamente o indirettamente, interessati siano adeguatamente informati sui possibili rischi attraverso l'accesso e l'intervento al procedimento<sup>349</sup>. La direttiva IED conclude il processo di rafforzamento delle garanzie partecipative intrapreso dalla direttiva 2003/35 sotto la spinta della *Convenzione di Åarhus*, introducendo previsioni più specifiche sul tipo di dati da rendere pubblici e sui mezzi di diffusione privilegiati: si pensi, ad esempio, al dovere di rendere pubblici il titolo dei BREF pertinenti per l'installazione o l'attività autorizzata; il metodo usato per la determinazione di tutte le condizioni di autorizzazione, inclusi i valori limite di emissioni; i motivi specifici che hanno indotto l'autorità a stabilire valori limite meno severi di

---

<sup>349</sup> Si rinvia al filone giurisprudenziale della CEDU di cui al capitolo 1, parte prima.

quelli associati alle migliori tecniche disponibili; le misure adottate dal gestore al momento della chiusura del sito. Questi dati possono essere messi a disposizione del pubblico anche tramite Internet<sup>350</sup>.

### ***2.3.1. Segue. La direttiva 2010/75/UE e la nascita di un nuovo modello di governance per le attività industriali inquinanti. Un processo parzialmente incompiuto?***

L'analisi della struttura, del contenuto delle norme che la compongono e degli obiettivi che si propone, rivelano che la direttiva IED non si limita semplicemente a migliorare le criticità della normativa precedente ma, al contrario, propone un nuovo modello di *governance* per le installazioni industriali più inquinanti. Il principio di base, come si è visto, è che nessun

---

<sup>350</sup> Cfr. art. 24 (*Accesso all'informazione e partecipazione del pubblico alla procedura di autorizzazione*), direttiva IED. Sui c.d. *public participation rights* e, in particolare, sull'accesso alla giustizia previsto dall'art. 25 della direttiva IED, si veda, di recente, C. giust. UE, sez. II, 15 ottobre 2015, in causa C-137/14 (*Commissione c. Repubblica Federale di Germania*), in *Foro amm.*, 2015, fasc. 10, p. 2454. Limitando l'esame della pronuncia ai profili rilevanti in questa sede, la Corte accerta la responsabilità della Germania per inadempimento degli obblighi derivanti dall'art. 10 della direttiva 2011/92/UE, sulla valutazione di impatto ambientale, e dall'art. 25 della direttiva 2010/75/UE. Si tratta di norme disciplinanti l'accesso alla giustizia nei procedimenti, rispettivamente, di valutazione di impatto ambientale e di autorizzazione integrata ambientale. In particolare, l'art. 2, par. 3, della legge sui ricorsi in materia ambientale, e l'art. 73, par. 4 e 5, della legge sul procedimento amministrativo, subordinano la ricevibilità dei motivi di ricorso giurisdizionale alla condizione che essi siano stati previamente invocati nell'ambito del procedimento amministrativo. La Commissione ritiene che tali norme costituiscono un ostacolo eccessivo al diritto dell'interessato di contestare la legittimità delle decisioni amministrative adottate nei settori disciplinati dalla direttiva. Il procedimento giurisdizionale è, infatti, un procedimento autonomo, che deve consentire un esame completo della legittimità dell'azione amministrativa. Accogliendo le censure dedotte dalla Commissione, la Corte di giustizia afferma che l'obiettivo dell'art. 11 della direttiva 2011/92/UE e dell'art. 25 della direttiva 2010/75/UE «*non solamente nel garantire al singolo il più ampio accesso possibile al controllo giurisdizionale, ma altresì nel consentire che tale controllo verta sulla legittimità sostanziale e procedurale della decisione impugnata nella sua interezza*». Pertanto, sebbene sia consentito al legislatore nazionale prevedere norme procedurali specifiche che garantiscano l'efficacia del procedimento giurisdizionale; tuttavia, ciò non deve tradursi nella frapposizione di ostacoli al diritto di accesso alla giustizia. Ad esempio, possono essere introdotte nell'ordinamento nazionale specifiche disposizioni che sanzionino con l'irricevibilità i motivi di ricorso proposti in mala fede o in modo abusivo (par. 68 ss.).

impianto funzioni senza autorizzazione rilasciata nel rispetto delle condizioni prescritte dalla direttiva. Questo, almeno in teoria, dovrebbe comportare una maggiore razionalità del sistema, risolvendo a monte i problemi di coordinamento derivanti da normative diverse, e un sensibile alleggerimento degli oneri procedurali.

Ma il processo può dirsi compiuto? E soprattutto, il risultato è conforme alle aspettative?

Sotto il profilo formale, il testo della direttiva IED continua ad essere, in diversi punti, ambiguo e lacunoso: non vengono date indicazioni sulle tempistiche procedurali per il rilascio dell'autorizzazione, né specificate le tipologie di sanzioni applicabili in caso di violazione delle condizioni, alcune definizioni non sono precisate<sup>351</sup>. Trattandosi di una direttiva “quadro” – e dunque, di un testo normativo che dovrà essere trasposto nei singoli ordinamenti attraverso atti di interni di recepimento – il contenuto delle norme si presenta, in diverse parti, poco dettagliato e specifico. Il problema è che spesso gli Stati membri si adeguano alle direttive europee ricopiando interamente il testo all'interno degli atti normativi nazionali. Se quindi la norma europea è già di per sé eccessivamente astratta o ambigua, i problemi a livello nazionale aumentano considerevolmente, soprattutto in sede di applicazione pratica<sup>352</sup>.

---

<sup>351</sup> Una delle definizioni più critiche – che, come si vedrà, causerà notevoli incertezze sul piano nazionale – è quella di “modifica sostanziale”. L'art. 3, n. 9) della direttiva IED definisce tale “una modifica delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento di un'installazione [...] potrebbe avere effetti negativi e significativi sulla salute umana o per l'ambiente”. È interessante notare che alcune norme relative a specifiche attività inquinanti – in precedenza disciplinate dalle direttive rifuse – contengono indicazioni specifiche sulle modifiche da considerarsi “sostanziali”: si veda, ad esempio, l'art. 63, direttiva IED (Capo V, relativo alle installazioni e attività che utilizzano solventi organici), considera tale una modifica che comporta un aumento di emissioni di composti organici volatili superiore a determinate percentuali.

<sup>352</sup> Sulla qualità delle direttive si rinvia nuovamente alla considerazioni di B. A. BEIJEN, *The implementation of European Environmental Directives: Are Problems Caused by the Quality of the Directives?*, cit., p. 151, secondo cui «the Member State do depend in the quality of the Directives for implementation, and if the Directives are unclear, ambivalent or incoherent, this hinders a correct implementation by the Member States».

Il grado di efficacia di una direttiva dipende, in sostanza, dalla capacità degli Stati membri di darvi attuazione. Il numero elevato di autorizzazioni integrate rilasciate a livello nazionale potrebbe dimostrare, ad esempio, che gli ordinamenti si sono adeguati formalmente alla normativa europea. Tuttavia, solo la *qualità* dei singoli atti è indice del grado di attuazione della stessa<sup>353</sup>: è necessario, cioè, verificare se i valori limite di emissione stabiliti dalle autorità nazionali siano effettivamente conformi ai BAT-AEL, se le deroghe siano adeguatamente giustificate e supportate da presupposti validi, ecc.

Il funzionamento del sistema è, inoltre, fortemente condizionato dalla quantità di risorse che i singoli Stati possono destinare all'allestimento delle strutture tecnico-amministrative di supporto e alla formazione di personale altamente qualificato. La direttiva IED amplia e intensifica i controlli e le ispezioni ambientali che rappresentano una parte fondamentale della procedura: attraverso un monitoraggio periodico dell'attività, il gestore è ovviamente spinto a conformarsi alle condizioni prescritte per evitare di incorrere in sanzioni. Questo significa che gli Stati membri devono mobilitare risorse materiali per allestire adeguate strutture di supporto e per formare il personale addetto, e non tutti possono permettersi di incrementare ulteriormente la spesa pubblica<sup>354</sup>.

---

<sup>353</sup> M. E. CONTI, R. CIASULLO, M. B. TUDINO, E. J. MATTA, *The industrial emissions trend and the problem of the implementation of the Industrial Emissions Directive (IED)*, in *Air Qual. Atmos Health*, 2015, vo. 8, p. 151 ss., p. 157, secondo cui: [t]he increasing number of permits can be seen as a consequence of the efficiency, which does not necessarily refer to their quality (i.e. BAT-AELs)».

<sup>354</sup> Sul punto, J. SANDEN, *Coherence in European Environmental Law with particular regard to the Industrial Emissions Directive*, in *Eur. Env. L. Rew.*, October 2012, p. 220 ss., p. 237, che è scettico «about the new inspection duties issues by the IED. Because of the significant administrative costs for the authorities, a lack of compliance is to be expected in Europe».

## capitolo 2

### L'autorizzazione integrata ambientale nell'ordinamento nazionale

#### sezione prima

#### L'evoluzione normativa dell'autorizzazione integrata ambientale. Il lungo *iter* di attuazione delle direttive europee

sommario: 1. Il recepimento della direttiva 96/62/CE (c.d. IPPC): dal risultato parziale del d.lgs. 4 agosto 1999, n. 372 all'attuazione integrale ad opera del d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59. – 1.1. *Segue*. Il d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128: l'adeguamento alla direttiva 2008/1/UE e l'introduzione della disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale nel *corpus* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. – 2. Anticipazioni sulla nuova fisionomia dell'autorizzazione integrata ambientale nel d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46. Il (tardivo) recepimento della direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali.

#### **1. Il recepimento della direttiva 96/62/CE (c.d. IPPC): dal risultato parziale del d.lgs. 4 agosto 1999, n. 372 all'attuazione integrale ad opera del d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59.**

Non è una novità che l'ordinamento nazionale si adegui con una certa difficoltà alle normative europee. Tuttavia, nel caso della autorizzazione integrata ambientale, il processo è stato particolarmente lungo e complesso.

Il d.lgs. 4 agosto 1999, n. 372<sup>355</sup> aveva recepito, infatti, solo parzialmente la direttiva 96/62/CE che aveva introdotto un nuovo sistema di prevenzione e controllo integrato dell'inquinamento prodotto da alcune attività ad alto impatto ambientale. Al contrario di quella europea, la normativa interna prevedeva il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) solo per gli impianti esistenti<sup>356</sup>. Restavano dunque fuori dall'ambito di applicazione gli impianti nuovi e quelli soggetti a modifiche sostanziali, la cui regolamentazione era demandata alla normativa di recepimento della direttiva 97/11/CE sulla valutazione di

---

<sup>355</sup> D.lgs. 4 agosto 1999, n. 372 (*Attuazione della direttiva 96/62/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento*), in GU n. 252, del 26 ottobre 1999. La delega al Governo per l'attuazione della direttiva IPPC era stata conferita dal Parlamento con la l. 24 aprile 1998, n. 128 (*Legge comunitaria 1995-1997*). Il d.lgs. n. 372/1999 si componeva di 15 articoli e 4 Allegati contenenti, rispettivamente, le categorie di attività industriali di cui all'art. 1 (tra cui, attività energetiche, di produzione e trasformazione di metalli, industria dei prodotti minerali, industria chimica, gestione dei rifiuti, ecc.); l'elenco delle direttive di cui all'art. 14 (nel complesso, 15 direttive); l'elenco indicativo delle principali sostanze inquinanti (distinte in quelle relative all'aria e all'acqua) di cui era obbligatorio tener conto, se pertinenti, per stabilire i valori limite di emissione; le considerazioni da tener presente in generale o in casi particolari nella determinazione delle migliori tecniche disponibili, secondo quanto definito dall'art. 2, n. 12, tenuto conto dei costi e dei benefici che possono risultare da un'azione e del principio di precauzione e prevenzione.

<sup>356</sup> L'art. 2 (*Definizioni*), d.lgs. n. 372/1999 definiva "impianto" l'unità tecnica permanente in cui erano svolte una o più attività elencate nell'Allegato I e qualsiasi altra attività accessoria, che fosse tecnicamente connessa con le attività svolte nel luogo suddetto e potesse influire sulle emissioni e sull'inquinamento (n. 3)). Invece, "impianto esistente" era un impianto in esercizio, ovvero un impianto che, ai sensi della legislazione vigente anteriormente alla data di entrata in vigore di tale decreto, avesse ottenuto tutte le autorizzazioni ambientali necessarie per il suo esercizio o il provvedimento positivo di compatibilità ambientale. Inoltre, era considerato "esistente" anche l'impianto per il quale, alla data di entrata in vigore di tale decreto, fossero state presentate domande complete delle autorizzazioni menzionate, a condizione che lo stesso sarebbe entrato in funzione entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto in esame (n. 4)).

Sul punto, si veda anche il disposto dell'art. 21, comma 1, l. n. 128/1998 (legge-delega), a norma del quale "L'attuazione della direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento per quanto riguarda il rinnovo delle autorizzazioni per gli impianti esistenti dovrà assicurare il riordino e la semplificazione dei procedimenti concernenti il rilascio di pareri, nulla-osta ed autorizzazioni, prevedendone l'integrazione per quanto attiene alla materia ambientale, ferma restando, per quanto riguarda i nuovi impianti e le modifiche sostanziali, l'applicazione della normativa interna emanata in attuazione delle direttive comunitarie in materia di valutazione di impatto ambientale".

impatto ambientale<sup>357</sup>, di prossima adozione. In sostanza, le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale per il funzionamento di tali impianti avrebbero dovuto essere stabilite da una futura legislazione interna sulla valutazione di impatto ambientale. La finalità era di prevedere una procedura di autorizzazione unica per gli impianti che avrebbero dovuto essere sottoposti anche a VIA, nel tentativo di realizzare una semplificazione e un alleggerimento degli oneri procedurali gravanti sul gestore<sup>358</sup>.

Il d.lgs. n. 372/1999 era carente anche in altre parti<sup>359</sup>: ad esempio, pur prevedendo espressamente che l'autorizzazione sostituiva ad ogni effetto ogni altro visto, nullaosta, parere o autorizzazione in materia ambientale previsti dalle singole normative di settore<sup>360</sup>, tuttavia non specificava quali atti autorizzativi fossero effettivamente sostituiti rendendo così assai gravoso il compito dell'interprete<sup>361</sup>; rinviava la definizione delle migliori tecnologie disponibili (BAT) per i diversi settori produttivi ad un decreto

---

<sup>357</sup> 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.

<sup>358</sup> La direttiva 97/11/CE aveva, infatti, aggiunto all'art. 2 della direttiva 85/337/CEE il paragrafo 2-bis che prevedeva la possibilità per gli Stati membri di predisporre una *procedura unica* per il rilascio della valutazione di impatto ambientale e di autorizzazione integrata ambientale. M. MEDUGNO, *Ancora sull'IPPC*, in *Ambiente*, 2000, fasc. 8, p. 763 ss., p. 765 rileva, a tal proposito, che il d.lgs. n. 372/1999 pone «*il problema di un sistema a due velocità: uno, già in vigore per gli [impianti] esistenti, l'altro, per quelli nuovi, ancora da varare*».

<sup>359</sup> Per una completa disamina del procedimento di autorizzazione integrata ambientale previsto dal d.lgs. n. 372/1999, si rinvia a F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2005, 187 ss., spec. p. 360 ss.

<sup>360</sup> Ad eccezione delle procedure previste in attuazione della direttiva 96/82/CE, cit., sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

<sup>361</sup> Così, A. MARTELLI, *Autorizzazione integrata ambientale*, in S. NESPOR, A. L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, p. 495 ss., p. 521., il quale osserva che, per queste ragioni, la normativa in esame «*restò [...] in larga misura inattuata*». Sul punto, M. SONEGO, *IPPC: prime scadenze e proroghe*, in *Ambiente*, 2002, n. 7, p. 623 ss., p. 625, secondo cui si trattava di un aspetto che avrebbe meritato «*una maggiore attenzione e definizione da parte del legislatore*» che, nel frattempo, aveva delegato l'esecutivo, con la legge comunitaria 2001, ad elencare «*esemplificative autorizzazioni da considerare assorbite nell'autorizzazione integrata*».

ministeriale di futura e incerta adozione<sup>362</sup>; rendeva difficile, a causa di un complesso meccanismo di rinvii, l'individuazione dell'autorità competente al rilascio dell'AIA<sup>363</sup>.

Quest'ultimo aspetto merita qualche ulteriore considerazione.

Tra l'altro, poiché il d.lgs. n. 372/1999 riproduceva quasi pedissequamente il testo della direttiva 96/61/CE, presentava gli stessi difetti e le lacune sostanziali già evidenziate in precedenza. C'era quindi da aspettarsi che, oltre alle ambiguità della disciplina europea, la normativa nazionale presentasse ulteriori criticità che ne rendevano difficoltosa l'attuazione pratica.

Per superare l'*impasse*<sup>364</sup> e consentire così la completa trasposizione della normativa sovranazionale, la legge comunitaria 2003<sup>365</sup> conferì

---

<sup>362</sup> Cfr., art. 3 (*Principi generali dell'autorizzazione integrata ambientale*), comma 2, d.lgs. n. 372/1999. Il decreto ministeriale avrebbe dovuto essere emanato dai Ministri dell'Ambiente, del Commercio, dell'Industria e dell'Artigianato, e della Sanità, previo parere della Conferenza unificata istituita a norma del d.lgs. 25 agosto 1997, n. 287.

Sul punto, A. SCARCELLA, *L'autorizzazione integrata ambientale. Il nuovo sistema unitario di prevenzione e controllo delle fonti inquinanti dell'ambiente. Principi, procedure e sistema sanzionatorio*, Milano, 2005, p. 6-7, il quale rileva che l'unico elemento apprezzabile «era quello relativo all'apparato sanzionatorio contemplato dall'art. 13 del D.Lgs. n. 372/99. Pregevole risultava invero il tentativo di semplificare la disciplina sanzionatoria prevista in materia ambientale con riferimento ai fenomeni tipici di inquinamento (aria, acqua, rifiuti, incidenti rilevanti), prevedendo per la prima volta un sistema sanzionatorio fondato su pene equilibrate che si ponevano, sotto il profilo editale, ad un livello intermedio tra quelle blande previste dalla normativa in materia di inquinamento atmosferico a quelle più severe previste dalla normativa del 1999».

<sup>363</sup> L'art. 2 (*Definizioni*), n. 8), d.lgs. n. 372/1999, stabiliva che l'autorità competente era «la medesima autorità statale competente al rilascio del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale ai sensi della vigente normativa o individuata dalla regione, tenuto conto dell'esigenza di definire un unico procedimento per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale». Si trattava di una formula ambigua e di difficile interpretazione, fondata sul criterio del «parallelismo» soggettivo fra autorità competente al rilascio dell'AIA e autorità competente al rilascio della VIA.

<sup>364</sup> Cui peraltro si era cercato di tamponare con una serie di interventi legislativi frammentati e disorganici. Per un'analisi degli stessi, si rinvia a A. SCARCELLA, *L'autorizzazione integrata ambientale*, cit., p. 7 ss.; T. MAROCCO, *La direttiva IPPC e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, p. 35 ss., spec. p. 42 ss.

<sup>365</sup> L. 31 ottobre 2003, n. 306 (*Legge comunitaria 2003*), in GU n. 266 del 15 novembre 2003. L'art. 22 (*Delega al Governo per l'integrale attuazione della direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento*) conferiva la delega al Governo, da esercitarsi entro un anno dalla data della sua entrata in vigore, un decreto legislativo per l'integrale attuazione della direttiva 96/61/CE mediante modifiche al d.lgs. n. 372/1999. I principi e i criteri direttivi erano i seguenti:

un'apposita delega al Governo per l'adozione di un decreto di modifica alla normativa previgente. Tuttavia, l'esecutivo preferì disciplinare *ex novo* la materia, attraverso l'emanazione del d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59<sup>366</sup> con cui si dispose l'abrogazione della disciplina anteriore.

Anche in questo caso, il contenuto del decreto rispecchiava quasi interamente il testo della direttiva IPPC che, nel frattempo, era stata ritoccata in diverse parti da una serie di atti successivi<sup>367</sup>.

L'ambito di applicazione della nuova disciplina era sensibilmente più ampio di quella previgente, considerato che si estendeva anche ai nuovi impianti e a quelli soggetti a modifiche sostanziali. Inoltre, più semplice individuare l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione integrata: la competenza era, infatti, ripartita tra Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per gli impianti tassativamente elencati dall'Allegato V<sup>368</sup> e Regioni e Province autonome in tutti gli altri casi. Venivano specificate le autorizzazioni ambientali sostituite: l'AIA sostituiva a tutti gli effetti le autorizzazioni elencate dall'Allegato II<sup>369</sup>. Questo elenco,

---

a) estensione delle disposizioni del d.lgs. n. 372/1999 anche ai nuovi impianti e a quelli sottoposti a modifiche sostanziali;

b) indicazione esemplificativa delle autorizzazioni già in atto da considerare assorbite nell'autorizzazione integrata;

c) adeguamento delle previsioni di cui agli artt. 216 e 217, r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 (*Testo unico delle leggi sanitarie*) alla normativa nazionale e comunitaria in materia di autorizzazione integrata.

<sup>366</sup> D.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59 (*Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento*), in GU n. 93 del 22 aprile 2005.

<sup>367</sup> Si allude alle direttive 2003/35/CE e 2003/87/CE e al Regolamento (CE) 1882/2003, esaminati nel capitolo 1, parte seconda.

<sup>368</sup> Ad esempio, le raffinerie di petrolio greggio (escluse le imprese che producono soltanto lubrificanti dal petrolio greggio), nonché impianti di gassificazione e di liquefazione di almeno 500 tonnellate (Mg) al giorno di carbone o di scisti bituminosi; le centrali termiche ed altri impianti di combustione con potenza termica di almeno 300 MW; le acciaierie integrate di prima fusione della ghisa e dell'acciaio.

Sull'efficacia sostitutiva dell'autorizzazione integrata ambientale, in giurisprudenza, cfr. TAR Lazio, Roma, sez. I, 16 giugno 2006, n. 4731, in *Foro amm. TAR*, 2006, 6, 2053.

<sup>369</sup> E cioè, le autorizzazioni relative alle emissioni in atmosfera, fermi restando i profili concernenti gli aspetti sanitari (d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203); le autorizzazioni agli scarichi di acque reflue (d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152); le autorizzazioni relative alla realizzazione e modifica di impianti di smaltimento o recupero dei rifiuti e all'esercizio delle operazioni di smaltimento o recupero dei rifiuti (artt. 27 e 28, d.lgs. 5 febbraio 1997,

tuttavia, era meramente esemplificativo: l'autorità competente poteva, dunque, di volta in volta, stabilire le ulteriori autorizzazioni da considerarsi "assorbite" dall'autorizzazione integrata<sup>370</sup>. Inoltre, per espressa disposizione di legge<sup>371</sup>, rimanevano escluse le autorizzazioni relative al pericolo di incidenti rilevanti<sup>372</sup>, quelle previste dalla disciplina di in materia di emissioni di gas "a effetto serra"<sup>373</sup> e la valutazione di impatto ambientale.

Rispetto alla normativa previgente, il d.lgs. n. 59/2005 prevedeva forme più ampie di partecipazione del pubblico al processo decisionale, in linea con le modifiche nel frattempo intervenute a livello sovranazionale: ad esempio, era stata recepita la distinzione tra "pubblico" e "pubblico interessato". Inoltre, si introduceva una disciplina di contemperamento tra

---

n. 22); le autorizzazioni relative allo smaltimento di apparecchi contenenti PCB-PCT (art. 7, d.lgs. 22 maggio 1999, n. 209); le autorizzazioni alla raccolta ed eliminazione degli oli usati (art. 5, d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 95); le autorizzazioni all'utilizzo di fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura, nei casi in cui l'attività sia tecnicamente connessa ad una delle attività di cui all'Allegato I (art. 9, d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 99); le comunicazioni riguardanti gli impianti di recupero rifiuti in regime semplificato non ricadenti nella categoria n. 5 dell'Allegato I, d.lgs. n. 59/2005.

<sup>370</sup> Così, V. PAONE, *La disciplina relativa agli impianti nuovi nel D.Lgs. n. 59/2005*, in *Ambiente*, 2005, inserto al fasc. 12, *Autorizzazione Integrata Ambientale: nuove regole, strumenti, attori*, p. 4 ss. spec. p. 5; G. GARZIA, *L'autorizzazione integrata ambientale e i rapporti con le altre autorizzazioni ambientali*, in *Ambiente*, 2005, inserto al fasc. 12, *Autorizzazione Integrata Ambientale: nuove regole, strumenti, attori*, p. 7 ss., spec. 9-10, il quale osserva che il carattere esemplificativo e non tassativo dell'elenco è ulteriormente confermato dal fatto che potrà essere modificato anche attraverso meri decreti ministeriali (e precisamente, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri delle attività produttive e della salute, d'intesa con la Conferenza unificata istituita ai sensi del d.lgs. n. 281/1997). L'A. giudica, inoltre, positivamente la previsione di cui all'art. 5, comma 14, che impone all'autorità competente di indicare espressamente nell'autorizzazione integrata tutte le autorizzazioni sostituite; le conseguenze di una eventuale omissione non impediranno la produzione dell'effetto sostitutivo ma, al massimo, potranno determinare una mera irregolarità formale dell'atto autorizzativo.

<sup>371</sup> Cfr., l'art. 5 (*Procedura ai fini del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale*), comma 14, d.lgs. n. 59/2005.

<sup>372</sup> Previste dal d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334 (*Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose*), in GU 28 settembre 1999, n. 228.

<sup>373</sup> E cioè, dal successivo d.lgs. 4 aprile 2006, n. 216 (*Attuazione delle direttive 2003/87 e 2004/101/CE in materia di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, con riferimento ai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto*), in GU n. 140 del 19 giugno 2006.

segreto industriale e trasparenza della procedura: il gestore poteva presentare una versione della domanda di autorizzazione depurata delle informazioni riservate da mettere a disposizione del richiedente e, in alcuni casi, all'autorità competente era consentito negare l'accesso agli atti<sup>374</sup>.

Il rilascio dell'AIA era necessario per il funzionamento dei nuovi impianti e per quelli che avevano subito modifiche giudicate, a parere dell'autorità competente, sostanziali. Ne rimanevano esclusi gli impianti esistenti. Alcune perplessità, tuttavia, riguardavano la nozione di impianto che, riprendendo la formula già usata dal d.lgs. n. 372/1999, l'art. 2, lett. c), d.lgs. n. 59/2005, definiva come l'unità tecniche permanente in cui erano svolte una o più attività elencate nell'Allegato I e qualsiasi altra attività accessoria, che fossero tecnicamente connesse con le attività svolte in tale luogo e potessero influire sulle emissioni e sull'inquinamento. I problemi principali riguardavano, in effetti, l'eventuale coincidenza con la nozione di attività e l'individuazione della esatta portata del concetto di connessione, peraltro già presente nel d.lgs. n. 372/1999. La risposta al primo quesito era negativa: il concetto di impianto era più ampio di quello di attività, tanto da comprendere quest'ultima. Quanto alla seconda questione, una circolare del Ministero dell'ambiente<sup>375</sup> aveva chiarito che per attività connessa dovesse intendersi una attività: a) svolta dallo stesso gestore; b) svolta nel sito dell'attività principale o in un sito contiguo e direttamente connesso al sito dell'attività principale per mezzo di infrastrutture tecnologiche funzionali alla conduzione dell'attività principale; c) le cui modalità di svolgimento

---

<sup>374</sup> L'art. 5 (*Procedura ai fini del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale*), comma 16, d.lgs. n. 59/2005, consentiva all'autorità di sottrarre all'accesso le informazioni – eccetto quelle riguardanti le emissioni nell'ambiente – per motivi di tutela della proprietà intellettuale o di riservatezza industriale, commerciale o personale.

<sup>375</sup> Si tratta della Circolare del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio 13 luglio 2004 (*Circolare interpretativa in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, di cui al decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 372, con particolare riferimento all'allegato I*), in GU n. 167 del 19 luglio 2004. L'atto era stato reso durante la vigenza del d.lgs. 372/1999, ma poteva essere esteso anche al d.lgs. n. 59/2004 essendo rimasti invariati gli aspetti dalla stessa considerati. In effetti, la necessità di un chiarimento sul punto derivava dall'assenza di una corrispondente definizione nella direttiva 96/61/CE.

hanno qualche implicazione tecnica con le modalità di svolgimento dell'attività principale. In sostanza, per aversi connessione era necessario un collegamento tecnico o infrastrutturale tra attività principale e attività accessoria<sup>376</sup>.

Sulla scia della normativa comunitaria<sup>377</sup>, l'autorità competente godeva di ampia discrezionalità nella determinazione delle prescrizioni da impartire con l'AIA con l'unico limite costituito dalla necessità di tener conto delle “migliori tecniche disponibili”. L'autorizzazione doveva, infatti, stabilire i valori limite di emissione per le sostanze inquinanti, in particolare di quelle individuate dall'Allegato III, e quelli prescritti in materia di inquinamento acustico, individuando una soglia che non avrebbe comunque potuto essere inferiore a quelli già fissati dalla normativa vigente nel territorio in cui era situato l'impianto. Anche la disciplina nazionale prevedeva una clausola di flessibilità, consentendo alle autorità competenti di “modellare” il contenuto dell'autorizzazione sulle circostanze concrete: caratteristiche tecniche dell'impianto, ubicazione geografica e condizioni locali dell'ambiente<sup>378</sup>.

Potevano, inoltre, essere inserite prescrizioni supplementari a tutela del suolo e delle acque sotterranee, per la gestione dei rifiuti prodotti dall'impianto e per la riduzione dell'inquinamento acustico. Inoltre, l'autorità poteva sostituire i valori limite con altri parametri o misure tecniche equivalenti sempre in applicazione delle “migliori tecniche disponibili”<sup>379</sup>.

---

<sup>376</sup> Critico, sul punto, A. MARTELLI, *Autorizzazione integrata ambientale*, cit., p. 525, secondo cui sarebbe stato più corretto interpretare il concetto di “connessione” in senso “funzionale”. L'A. rileva, peraltro, che l'Allegato V, n. 5), d.lgs. 59/2005, faceva espressamente riferimento alla connessione “funzionale” per l'individuazione degli impianti che, sebbene non svolgessero attività di cui all'Allegato I, fossero comunque soggetti all'AIA di competenza statale (in quanto “funzionalmente” connessi ad uno degli impianti principali, gestiti dal medesimo gestore e localizzati nel medesimo sito).

<sup>377</sup> Cfr., in particolare, l'art. 9 (*Condizioni dell'autorizzazione*), par. 4, direttiva 96/61/CE, esaminata nel capitolo 1, parte seconda.

<sup>378</sup> Cfr. art. 7 (*Condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale*), comma 4, d.lgs. n. 59/2005.

<sup>379</sup> Cfr. art. 7 (*Condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale*), comma 3, d.lgs. n. 59/2005.

L'ampia discrezionalità emergeva anche dall'attribuzione del potere di prescrivere “*altre condizioni specifiche [...] giudicate opportune*”<sup>380</sup>, nonché “*misure supplementari particolari più rigorose*” di quelle ottenibili con le BAT<sup>381</sup> nei casi in cui, ad esempio, l'impianto sia situato in zone tutelate da standard di qualità ambientale particolarmente elevati.

Si trattava, tuttavia, di un potere fortemente circoscritto nei presupposti: l'individuazione delle “migliori tecniche disponibili” avveniva secondo i criteri specifici di cui all'Allegato IV<sup>382</sup> che, tra l'altro, vi includeva anche i BREF<sup>383</sup>, e nel rispetto delle linee guida adottate da organi politici<sup>384</sup>. Inoltre, anche la disciplina nazionale, conformemente a quella comunitaria, prevedeva la possibilità di determinare “a monte” le condizioni di autorizzazione per alcune categorie di impianti con decreto del Presidente della Repubblica, adottato su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con i Ministri per le attività produttive e della salute e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. In sostanza, si trattava delle disposizioni generali vincolanti di cui all'art. 9, par. 3, direttiva 96/61/CE.

---

<sup>380</sup> Cfr. art. 7, (*Condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale*), comma 9, d.lgs. n. 59/2005.

<sup>381</sup> Cfr. art. 8 (*Migliori tecniche disponibili e norme di qualità ambientale*), d.lgs. n. 59/2005.

<sup>382</sup> L'Allegato IV, d.lgs. n. 59/2005, ricalcava pedissequamente il contenuto dell'Allegato IV, direttiva 96/61. Sulla elasticità dei metodi di individuazione delle “migliori tecniche disponibili”, TAR Piemonte, Torino, sez. II, 26 luglio 2007, n. 2877, in *www.giustizia-amministrativa.it*, e in *Amb.&Svil.*, 2008, fasc. 6, p. 530 ss., con nota di A. QUARANTA, *L'AlA nella giurisprudenza amministrativa previgente al D.Lgs. n. 4/2008*.

<sup>383</sup> Ovvero “*le informazioni pubblicate dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 16, paragrafo 2 della direttiva 96/61/CE o da organizzazioni internazionali*”, cioè i c.d. BAT Reference Documents o BREF (cfr. Allegato IV, n. 12), d.lgs. n. 59/2005).

<sup>384</sup> Cfr. art. 4 (*Individuazione e utilizzo delle migliori tecniche disponibili*), d.lgs. n. 59/2005, che affidava ai Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio, per le attività produttive e della salute, sentita la Conferenza Unificata istituita ai sensi del d.lgs. n. 281/1997, con il supporto di una Commissione di esperti, la fissazione con decreto delle linee guida per l'individuazione e l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili. Secondo A. MARTELLI, *Autorizzazione integrata ambientale*, cit., p. 528, esistevano «*due tipologie di linee guida: linee guida generali e trasversali (o “orizzontali”), relative a problematiche comuni a tutti i settori, e linee guida settoriali (o “verticali”), riguardanti invece profili specifici di particolari settori produttivi*».

Peraltro, nell'attesa delle linee-guida, l'autorità competente poteva comunque rilasciare l'autorizzazione per i nuovi impianti tenendo conto dei criteri indicati dall'Allegato IV<sup>385</sup>.

Il procedimento per il rilascio dell'AIA seguiva lo schema generale delineato dalla l. 7 agosto 1990, n. 241, rispetto al quale, tuttavia, se ne differenziava sotto alcuni aspetti: ad esempio, la previsione di forme più ampie di pubblicità e l'indizione obbligatoria di una conferenza di servizi (decisoria).

La fase di avvio coincideva con la presentazione della domanda<sup>386</sup> da parte del gestore, contenente i dati elencati dall'art. 5, d.lgs. 59/2005, compresa una sintesi non tecnica e l'eventuale indicazione delle informazioni da tenere riservate. Le domande, inoltre, dovevano essere inoltrate all'autorità competente entro le scadenze previste da un calendario pubblicato sul Bollettino Regionale o sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana a seconda che il procedimento fosse di competenza, rispettivamente, regionale o statale<sup>387</sup>.

Entro trenta giorni dal ricevimento della domanda, l'autorità competente comunicava al gestore l'avvio del procedimento *ex art. 7, l. n. 241/1990*, e la sede degli uffici presso cui depositare documenti, osservazioni e prendere visione degli atti.

L'istante, entro quindici giorni dalla comunicazione, aveva l'onere di pubblicare a proprie spese (su un quotidiano a diffusione provinciale o regionale oppure a diffusione nazionale nel caso di impianti soggetti ad AIA statale) un annuncio contenente: la localizzazione dell'impianto, il

---

<sup>385</sup> Cfr. art. 7 (*Condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale*), comma 5, d.lgs. n. 59/2005.

<sup>386</sup> Per i procedimenti AIA di competenza statale, cfr. il d.m. 7 febbraio 2007 (*Formato e modalità per la presentazione della domanda di autorizzazione integrata ambientale di competenza statale*), in GU n. 62 del 15 marzo 2007.

<sup>387</sup> Per i termini di presentazione delle domande relative ai procedimenti AIA di competenza statale, era stato emanato il d.m. 19 aprile 2006 (*Determinazione dei termini per la presentazione delle domande di autorizzazione integrata ambientale, per gli impianti di competenza statale, ai sensi del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59*), in GU n. 98 del 28 aprile 2006.

nominativo del gestore e l'ufficio presso cui era possibile prendere visione degli atti e presentare osservazioni.

I soggetti interessati, entro i successivi trenta giorni, potevano presentare eventuali osservazioni scritte sulla domanda.

L'istruttoria era condotta dalla commissione istruttoria IPPC<sup>388</sup>, istituita presso il Ministero dell'ambiente, formata da esperti di elevata qualificazione e integrata da membri designati dai vari enti territoriali interessati per favorirne il più ampio coinvolgimento. Il compito della commissione era fornire all'autorità competente una consulenza tecnica adeguata prima della decisione finale.

L'autorità competente doveva, a questo punto, convocare un'apposita conferenza di servizi *ex artt.* 14 ss., l. n. 241/1990, cui erano invitate a partecipare tutte le Amministrazioni competenti in materia ambientale e, nel caso di impianti sottoposti ad AIA statale, anche i Ministri dell'interno, della salute e per le attività produttive. L'uso del presente "*convoca*" lasciava intendere che si trattasse di una conferenza obbligatoria.

La conferenza di servizi rappresentava dunque l'istituto prescelto dal legislatore nazionale per attuare quell'integrazione procedimentale che costituiva uno dei tratti salienti della disciplina comunitaria<sup>389</sup>.

In questa sede, dovevano essere acquisite anche le prescrizioni del Sindaco degli artt. 216 e 217, r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 (*Testo unico delle leggi sanitarie*), relativamente alle industrie classificate come "insalubri". Tuttavia, nulla veniva stabilito nel caso di ritardo nell'adozione di tali atti, se cioè l'autorità competente potesse comunque concludere il procedimento e rilasciare il provvedimento finale. Il fatto che la seconda parte della norma<sup>390</sup> attribuisse al Sindaco, in presenza di circostanze sopravvenute e

---

<sup>388</sup> Cfr. art. 5 (*Procedura ai fini del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale*), comma 9, d.lgs. 59/2005.

<sup>389</sup> Sull'integrazione procedurale si rinvia alla tesi di E. BOHNE esaminata nel capitolo 1, parte seconda.

<sup>390</sup> Cfr. art. 5 (*Procedura ai fini del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale*), comma 11, d.lgs. 59/2005.

nell'interesse della salute pubblica, la possibilità di chiedere un riesame dell'autorizzazione, faceva comunque propendere per la soluzione positiva<sup>391</sup>.

Il procedimento doveva concludersi, con il diniego o il rilascio dell'autorizzazione, entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda<sup>392</sup>. Nel caso di inosservanza del termine, si applicava il potere sostitutivo *ex art. 5, d.lgs. 31 marzo 2008, n. 112*<sup>393</sup>: un rimedio quindi di tipo politico.

Una copia dell'autorizzazione e di eventuali aggiornamenti successivi era messa a disposizione del pubblico<sup>394</sup>.

Prima di dare attuazione a quanto previsto dal provvedimento, il gestore doveva darne comunicazione all'autorità competente<sup>395</sup>.

Relativamente al contenuto valgono le considerazioni già espresse a proposito della disciplina comunitaria: l'autorizzazione, in particolare, doveva includere, oltre ai valori limite di emissione e alle altre misure tecniche, gli opportuni requisiti di controllo delle emissioni (metodologia, frequenza delle misurazioni e procedura di valutazione delle analisi) e le misure diverse da quelle di normale esercizio (avvio e arresto definitivo dell'impianto).

---

<sup>391</sup> Peraltro, il successivo art. 11 (*Rispetto delle condizioni di autorizzazione integrata ambientale*) imponeva all'autorità competente, nel caso di inosservanza delle condizioni prescritte dall'AIA, di comunicare al Sindaco eventuali situazioni di pericolo o di danno per la salute, ai fini dell'assunzione delle misure *ex art. 217, r.d. n. 1265/1934*.

<sup>392</sup> Cfr. art. 5 (*Procedura ai fini del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale*), comma 12, d.lgs. 59/2005.

<sup>393</sup> L'art. 5, d.lgs. 31 marzo 2008, n. 112 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*) prevede che il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, nomini un commissario *ad acta* che ponga rimedio all'inattività di una regione o di un ente locale, ogni qual volta l'inadempimento possa comportare una violazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea o vi sia il pericolo di un grave pregiudizio all'interesse nazionale (in GU 92 del 21 aprile 1998, S.O. n. 77).

<sup>394</sup> Cfr. art. 5 (*Procedura ai fini del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale*), comma 15, d.lgs. 59/2005.

<sup>395</sup> Cfr. art. 11 (*Rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale*), comma 1, d.lgs. 59/2005.

La protezione dell'ambiente nel complesso che costituiva l'essenza e la finalità dell'istituto, si manifestava, sul piano strettamente giuridico, con l'effetto sostitutivo e assorbente prodotto dall'AIA nei confronti delle altre autorizzazioni<sup>396</sup>.

La durata era temporanea: il provvedimento doveva essere rinnovato ogni cinque anni a partire dalla data di rilascio<sup>397</sup> e, in alcuni casi, sottoposto a riesame<sup>398</sup> allo scopo, tra l'altro, di assicurare il continuo adattamento delle prescrizioni imposte al progresso scientifico e tecnologico.

Seguivano le prescrizioni sanzionatorie che prevedevano sanzioni amministrative interdittive, amministrative pecuniarie e penali di natura contravvenzionali<sup>399</sup> e, da ultimo, disposizioni transitorie<sup>400</sup> e finali<sup>401</sup>.

---

<sup>396</sup> Sul punto, si veda ancora G. GARZIA, *L'autorizzazione integrata ambientale e i rapporti con le altre autorizzazioni ambientali*, cit., p. 9.

<sup>397</sup> Per gli impianti registrati EMAS e per quelli dotati della certificazione a norma UNI EN ISO 14001 il rinnovo avveniva, rispettivamente, ogni otto e sei anni (cfr. art. 9 (*Rinnovo e riesame*), comma 3, d.lgs. n. 59/2005).

<sup>398</sup> Nei casi in cui l'inquinamento prodotto dall'impianto era tale da rendere necessaria la revisione dei valori limite di emissione stabiliti dall'autorizzazione integrata o l'inserimento in quest'ultima di nuovi valori limite, o, ancora, quando il progresso scientifico abbia reso disponibili nuove tecniche che consentano una notevole riduzione delle emissioni senza imporre costi eccessivi (cfr. art. 9 (*Rinnovo e riesame*), comma 4, d.lgs. n. 59/2005).

<sup>399</sup> Si rinvia alle osservazioni di A. L. VERGINE, *D.Lgs. n. 59/2005: aspetti sanzionatori*, in *Ambiente*, 2005, inserto al fasc. 12, *Autorizzazione Integrata Ambientale: nuove regole, strumenti, attori*, p. 11 ss.

<sup>400</sup> Al regime transitorio era dedicato l'art. 17, d.lgs. n. 59/2005. Questa norma teneva conto del carattere "trasversale" e "olistico" dell'autorizzazione integrata ambientale, tratto saliente e distintivo rispetto alle altre autorizzazioni settoriali, e delineava una disciplina di coordinamento con le altre normative di settore. Le disposizioni sulle autorizzazioni previste dalle leggi vigenti in materia di inquinamento atmosferico, idrico e del suolo venivano prorogate finché il gestore non si fosse adeguato alle condizioni fissate dall'AIA (comma 1). A tal proposito, la giurisprudenza aveva precisato che la norma *de qua* non poteva "essere interpretata nel senso di validare indiscriminatamente e 'cristallizzare' le autorizzazioni esistenti ai fini della prosecuzione di attività anche difforme, o comunque non specificatamente previste, da detti titoli; essa, invece, prevede[va] la permanente vigenza del regime autorizzatorio preesistente, ivi compresa l'eventuale necessità di adeguamento/aggiornamento delle autorizzazioni esistenti ai cicli produttivi in atto" (TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 19 aprile 2007, n. 1156, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), e in *Amb.&Svil.*, 2008, fasc. 6, p. 530 ss., con nota di A. QUARANTA, *L'AIA nella giurisprudenza amministrativa previgente al D.Lgs. n. 4/2008*).

Inoltre, era previsto che i procedimenti relativi ad autorizzazioni che comprendono l'AIA, in corso alla data di entrata in vigore del d.lgs. 59/2005, dovessero essere portati a termine dalla stessa autorità che li aveva avviati (comma 2) e che erano fatte salve tutte le autorizzazioni integrate ambientali già rilasciate, nonché quelle uniche e quelle che

L'articolato normativo è rimasto per diverso tempo inattuato a causa della parziale e tardiva adozione degli atti secondari contenenti gli indirizzi generali e le linee guida per l'applicazione della normativa<sup>402</sup>. La situazione di "stallo" riguardava, in particolare, gli impianti esistenti ai quali l'autorità competente non poteva rilasciare l'AIA finché non fossero state emanate le linee-guida per l'individuazione delle "migliori tecniche disponibili". Il blocco normativo era costituito dall'art. 7, comma 5, d.lgs. n. 59/2005 che, in mancanza delle linee-guida, consentiva il rilascio dell'AIA *esclusivamente* ai nuovi impianti: in questo caso, l'autorità doveva applicare i criteri di cui all'Allegato IV.

Il legislatore nazionale, per la seconda volta, non era riuscito a trasporre correttamente le disposizioni della direttiva 96/61/CE: l'art. 7, comma 5, d.lgs. n. 59/2005 non era conforme alla disciplina comunitaria che prevedeva la possibilità di ricorrere a tali criteri sia per gli impianti nuovi che per quelli esistenti.

I ritardi nell'adozione delle fonti secondarie<sup>403</sup> avevano dunque messo a repentaglio il rispetto della scadenza, fissata per il 30 ottobre 2007, entro cui

---

ricomprendevano per legge tutte le autorizzazioni ambientali richieste dalla normativa vigente alla data di rilascio dell'autorizzazione, emesse nel periodo compreso tra il 10 novembre 1999 e il 7 maggio 2005 (data di entrata in vigore del d.lgs. n. 59/2005) (comma 3). Infine, era esclusa l'applicazione della sanzione prevista nel caso di esercizio di attività in assenza di AIA (art. 16, comma 1, d.lgs. n. 59/2005) al gestore di un'attività per la quale era programmato l'adozione di un calendario per la presentazione della relativa domanda (comma 5).

<sup>401</sup> Cfr. art. 18 (*Disposizioni finali*), d.lgs. n. 59/2004.

<sup>402</sup> In tal senso, A. MURATORI, *Se il legislatore (ambientale) è.. di memoria corta: le discipline "mutilate" per omessa emanazione delle norme esecutive (parte terza)*, in *Amb. & Svil.*, 2009, n. 6, p. 528 ss., spec. 529.

<sup>403</sup> Il primo decreto ministeriale contenente le linee-guida "trasversali" o "orizzontali" era stato emanato il 31 gennaio 2005, in attuazione peraltro del previgente d.lgs. n. 372/1999 (cfr. d.m. 31 gennaio 2005 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro per attività produttive e il Ministro della salute (*Emanazione delle linee-guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecnologie disponibili, per le attività elencate nell'Allegato I del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 372*), in GU n. 135 del 13 giugno 2005); peraltro, nonostante l'atto fosse stato emanato in attuazione del d.lgs. n. 372/1999, tuttavia, poteva considerarsi ancora valido durante la vigenza della nuova disciplina: infatti, l'art. 17, comma 3, d.lgs. n. 59/2005 aveva fatto salve le linee guida già emanate.

gli impianti esistenti avrebbero dovuto adeguarsi alle nuove prescrizioni AIA, e spinto l'esecutivo a varare un decreto di proroga<sup>404</sup> che aveva differito di un anno la scadenza di cui sopra e consentito alle autorità di rilasciare l'autorizzazione, in assenza delle linee-guida, anche a tali impianti<sup>405</sup>. Questi ultimi potute, pertanto, proseguire l'attività in corso anche nelle more del rilascio dell'AIA, a patto che le domande di autorizzazione fossero state presentate conformemente alle prescrizioni del d.lgs. n. 59/2005.

---

Successivamente, erano state emanate altre linee-guida "verticali" o "settoriali", relative cioè alle specifiche categorie di attività di cui all'Allegato I, d.lgs. n. 59/2005: il d.m. 29 gennaio 2007 (*Emanazione di linee-guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili, in materia di fabbricazione di vetro, fritte vetrose e prodotti ceramici, per le attività elencate nell'allegato I del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59*), in GU n. 125 del 31 maggio 2007; il d.m. 29 gennaio 2007 (*Emanazione di linee-guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili, in materia di raffinerie, per le attività elencate nell'allegato I del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59*), in GU n. 125 del 31 maggio 2007; il d.m. 29 gennaio 2007 (*Emanazione di linee-guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili, in materia di allevamenti, macelli e trattamento di carcasse, per le attività elencate nell'allegato I del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59*), in GU n. 125 del 31 maggio 2007; 29 gennaio 2007 (*Emanazione di linee-guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili, in materia di gestione dei rifiuti, per le attività elencate nell'allegato I del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59*), in GU n. 125 del 31 maggio 2007.

<sup>404</sup> D.l. 30 ottobre 2007, n. 190 (*Differimento di termini in materia di autorizzazione integrata ambientale e norme transitorie*), convertito, con modificazioni, nella l. 19 dicembre 2007, n. 243, in GU n. 299 del 27 dicembre 2007. Per un commento, A. MURATORI, *Autorizzazioni integrate ambientali: prorogata in extremis la scadenza del 30 ottobre*, in *Amb.&Svil.*, 2007, fasc. 12, p. 1045 ss., che peraltro critica l'intervento dell'esecutivo.

<sup>405</sup> Questo risultato era stato conseguito attraverso una modifica dell'art. 7, comma 5, d.lgs. n. 59/2005, ad opera del d.l. n. 190/2007.

**1.1. Segue. Il d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128: l'adeguamento alla direttiva 2008/1/UE e l'introduzione della disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale nel corpus del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.**

Nel frattempo, era stato adottato il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante “*Norme in materia ambientale*”, conosciuto anche come c.d. “*Codice dell'ambiente*”, in attuazione della delega contenuta nella legge 15 dicembre 2004, n. 308<sup>406</sup>. La normativa aveva la finalità di riordinare, coordinare e integrare le disposizioni legislative nei principali settori riguardanti l'ambiente, tra cui, le procedure per la valutazione ambientale strategica, la valutazione di impatto ambientale e l'autorizzazione integrata ambientale<sup>407</sup>.

Il d.lgs. n. 152/2006 non dispose, tuttavia, l'abrogazione del d.lgs. n. 59/2009, assorbendo la disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, come ci si sarebbe aspettati per una maggiore coerenza e organicità. Al contrario, lasciò in vigore tale normativa, fermandosi esclusivamente alla disciplina dei rapporti (piuttosto complessi e controversi) tra valutazione d'impatto ambientale e autorizzazione integrata ambientale<sup>408</sup>. Il risultato era costituito da un disegno normativo tutt'altro che razionale, tenuto anche

---

<sup>406</sup> L. 15 dicembre 2004, n. 308 (*Delega al governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*), in GU n. 302 del 27 dicembre 2004, suppl. ord. n. 187, definita anche come c.d. *Legge delega ambientale*. Per un commento alla legge delega e al successivo decreto legislativo, F. FONDERICO, *La “codificazione” del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, p. 613 ss.

<sup>407</sup> Cfr. art. 1, comma 1, lett. a), l. n. 308/2004. Gli altri settori di intervento erano:

- la difesa del suolo, la lotta alla desertificazione, la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche (art. 1, comma 1, lett. b));
- la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati (art. 1, comma 1, lett. c));
- la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera (art. 1, comma 1, lett. d));

- e, infine, la tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente (art. 1, comma 1, lett. e)).

<sup>408</sup> Cfr. artt. 4 e 34, d.lgs. n. 152/2006.

conto della necessaria connessione tra l'AIA e la normativa ambientale settoriale vigente<sup>409</sup> che, appunto, figuravano in testi legislativi diversi.

La situazione si complicò ulteriormente con l'adozione del d.lgs. 16 gennaio 2006, n. 4<sup>410</sup>, che era stato emanato allo scopo di modificare alcune norme del d.lgs. n. 152/2006, come del resto si desumeva dal titolo. In realtà, nel *corpus* del decreto erano presenti diverse disposizioni che apportavano modifiche anche alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, estranea al d.lgs. n. 152/2006 se non per quanto concerneva i rapporti con la valutazione di impatto ambientale. In sostanza, il contenuto non rispecchiava interamente il titolo della normativa, e ciò preannunciava una certa difficoltà in sede di applicazione pratica della disciplina.

In realtà, il quadro complessivo<sup>411</sup> non brillava per razionalità e chiarezza anche per un altro aspetto: il d.lgs. n. 4/2008 aveva modificato il Titolo I della Parte Seconda del d.lgs. n. 152/2006 che aveva assunto la denominazione "*Principi generali per le procedure di VIA, di VAS e per la valutazione d'incidenza e l'autorizzazione integrata ambientale (AIA)*". Ma anche in questo caso vi era una certa discontinuità tra la rubrica e il

---

<sup>409</sup> Sul punto, F. NANETTI, *Impatti del testo unico ambientale sulla normativa IPPC*, in *www.dirittoambiente.com*, il quale evidenzia che l'autorizzazione integrata ambientale non prescinde dalla normativa vigente: ad esempio, per quanto riguarda la fissazione dei valori limite di emissione per le sostanze inquinanti che non possono essere comunque inferiori a quelli stabiliti dalla normativa vigente nel territorio in cui è sito l'impianto oppure per i requisiti di controllo delle emissioni che devono rispettare quanto previsto dalla normativa in materia ambientale (v. art. 7, commi 3 e 6, d.lgs. 59/2004). Inoltre, l'A. osserva che «anche quando un impianto disponga di un AIA "a regime" (vale a dire dopo l'adeguamento delle prescrizioni ivi imposte per adeguare l'attività alle migliori tecniche disponibili) continua ad applicarsi la normativa ambientale settoriale per tutto ciò che non è disciplinato dall'autorizzazione o che la stessa non ha il compito di disciplinare».

Si pensi, poi, al rapporto tra l'autorizzazione integrata ambientale e le autorizzazioni settoriali sostituite, su cui si tornerà nel prosieguo.

<sup>410</sup> D.lgs. 16 gennaio 2006, n. 4 (*Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*), in GU n. 24 del 29 gennaio 2006, S.O. n. 24/L.

<sup>411</sup> Un aspetto positivo del d.lgs. n. 4/2008 riguardava, invece, le modifiche apportate alla Parte Prima del d.lgs. n. 152/2006, che assumeva la denominazione "*Disposizioni comuni e principi generali*", e l'inserimento dei principi generali del diritto ambientale: azione ambientale, sviluppo sostenibile, sussidiarietà e leale collaborazione, diritto di accesso alle informazioni ambientali e partecipazione a scopo collaborativo (artt. 3-bis-3-sexies). Sul punto, si rinvia a R. LEONARDI, *Principi e organizzazione per l'ambiente*, in S. NESPOR, A. L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, p. 143 ss.

contenuto del Titolo I che, al contrario, si limitava a disciplinare esclusivamente le prime due procedure, occupandosi dell'AIA solo per quanto riguardava il rapporto con la VIA.

Quanto alle modifiche apportate agli aspetti procedurali dell'AIA: la convocazione della conferenza di servizi da obbligatoria divenne facoltativa e rimessa, pertanto, alla discrezionalità dell'autorità competente; si ribadiva la necessità di acquisire, prima dell'emanazione del provvedimento finale, le prescrizioni del Sindaco *ex artt.* 216 e 217, r.d. n. 1265/1934 e (anche) il parere dell'APAT<sup>412</sup> per i procedimenti di competenza statale (o dell'ARPA negli altri casi) per il monitoraggio e il controllo degli impianti e delle emissioni nell'ambiente: tuttavia, veniva introdotto un termine perentorio per il rilascio di tali atti, decorso il quale il procedimento poteva comunque concludersi<sup>413</sup>.

L'operazione complessiva sembrava dunque diretta a semplificare alcuni aspetti del procedimento che, *ictu oculi*, potevano apparire sovrabbondanti ma che, ad un esame attento, si rivelavano particolarmente efficaci ad assicurare una decisione condivisa, ponderata e integrata. La condivisione era data dal fatto che il gestore poteva intervenire e partecipare, seppur informalmente, alla conferenza di servizi e rappresentare così la propria posizione. Il confronto tra i vari interessi in conferenza consentiva poi l'adozione di una decisione ponderata, poiché frutto del raccordo tra i partecipanti. Infine, l'istituto era funzionale a garantire quell'integrazione procedurale e organizzativa che costituiva uno dei tratti salienti della disciplina comunitaria. La direttiva IPPC imponeva infatti agli Stati membri l'adozione di adeguati meccanismi di raccordo quando le

---

<sup>412</sup> Divenuta, nel frattempo, ISPRA.

<sup>413</sup> Secondo G. DE GIORGI, *Le procedure integrate*, cit., p. 206, si trattava di una deviazione al modello sancito dalla l. n. 241/1990 che, al contrario, escludeva (ed esclude) l'accantonabilità dei pareri (art. 16) e la fungibilità delle valutazioni tecniche in materia ambientale (art. 17).

Per un'analisi delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 4/2008 alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, si veda A. MURATORI, *Modifiche e innovazioni della disciplina AIA tra "secondo correttivo" e "milleproroghe"*, in *Amb.&Svil.*, 2008, fasc. 5, p. 411 ss., spec. 412.

competenze decisionali fossero frazionate tra più autorità. Attribuire l'indizione della conferenza alla discrezionalità dell'autorità competente, oltre a porsi in contrasto con la normativa comunitaria, significava compromettere l'esito procedimentale, considerato che non erano previste altre sedi di confronto.

Degli interventi sul rapporto AIA/VIA si dirà nel prosieguo.

Il primo intervento organico si era avuto solo con il d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128<sup>414</sup> che aveva abrogato il d.lgs. n. 59/2005 e scorporato la disciplina dell'AIA nel (già esistente) Titolo I, sui principi generali comuni alle procedure di autorizzazione ambientale, e nel (nuovo) Titolo III-*bis*, dedicato ai profili procedurali dell'istituto.

La *ratio* dell'intervento legislativo andava ricercata, da un lato, nella necessità di adeguare la normativa interna alla direttiva 2008/1/CE che, nel frattempo, aveva abrogato e sostituito la previgente 96/61/CE, e dall'altro, nell'esigenza di inserire in un unico testo legislativo la disciplina di tutte le procedure di autorizzazione ambientale<sup>415</sup>.

Le modifiche apportate al Titolo I riflettevano l'esigenza di considerare globalmente le procedure di autorizzazione ambientale, come parte integrante di una strategia politica volta a consentire la piena e completa *integrazione* dei valori ambientali all'interno dei processi decisionali

---

<sup>414</sup> D.lgs. 29 giugno 2010, n. 128 (*Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69*), in GU n. 186 dell'11 agosto 2010.

<sup>415</sup> In tal senso, M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in *Riv. giur. edilizia*, 2010, fasc. 5, pt. II, p. 240 ss., spec. 258; ID, *Semplificazione procedimentale ed esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in *Riv. giur. urb.*, 2012, fasc. 1-2, p. 201 ss., spec. p. 202. Rileva A. MARTELLI, *Autorizzazione integrata ambientale*, in S. NESPOR, A. L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente. Commento alle recenti novità in materia di AIA, Caccia, Inquinamento atmosferico, Rifiuti, VAS e VIA*, Milano, 2011, p. 5 ss., p. 37, che anche in questo caso l'adeguamento alla disciplina comunitaria era parziale: il d.lgs. n. 128/2010 non aveva recepito l'integrazione della direttiva 2009/31/CE ad opera della direttiva 2008/1/CE. Infatti, il nuovo Allegato VIII del d.lgs. n. 152/2006 non contemplava tra le "attività AIA" quella di cattura dei flussi di CO<sub>2</sub> provenienti da impianti soggetti alla stessa normativa ai fini dello stoccaggio geologico che, al contrario, era stata inserita dalla direttiva 2009/31/CE al punto 6.9. dell'Allegato I della citata direttiva 2008/1/CE.

riguardanti tutti gli aspetti delle attività economiche per una efficace tutela dell'ambiente considerato nel complesso<sup>416</sup>.

Limitatamente all'AIA, gli interventi riguardavano l'enunciazione espressa dell'oggetto della procedura, desumibile fino a quel momento solo in via indiretta dalla normativa previgente; l'ampliamento, l'adattamento e in alcuni casi la modifica delle definizioni<sup>417</sup>, anche ai fini di un miglior coordinamento tra le procedure; la precisazione dell'ambito di applicazione e della relativa disciplina.

Tra le modifiche più significative vi era, ad esempio, l'introduzione di una nuova nozione di "*modifica sostanziale*" che, nel vigore della normativa anteriore, aveva creato non poche difficoltà applicative. Va premesso che la distinzione tra una modifica sostanziale e una che non lo è produceva obblighi e conseguenze diverse per il gestore dell'impianto: nel primo caso, la realizzazione dell'intervento era sottoposto al rilascio di una nuova autorizzazione; al contrario, nel secondo caso, il gestore aveva esclusivamente l'onere di darne comunicazione preventiva all'autorità competente e, decorso un certo periodo di tempo, poteva procedere ai lavori, in regime di silenzio-assenso. Diversamente, l'autorità poteva procedere all'eventuale aggiornamento dell'autorizzazione già rilasciata oppure, contrariamente all'avviso del gestore, informare lo stesso che si trattava di modifica sostanziale per la quale era necessaria la presentazione di una nuova domanda. Ad ogni modo, la mancanza di indicazioni al riguardo si

---

<sup>416</sup> In tal senso, S. LOMBARDO, L. CARUCCIO, *Principi generali in materia di VIA, di VAS e per la valutazione d'incidenza e l'autorizzazione integrata ambientale (AIA)* (Artt. 4-10), in M. BUCELLO, L. PISCITELLI, S. VIOLA, *VAS, VIA, AIA, rifiuti, emissioni in atmosfera. Le modifiche apportate al Codice dell'Ambiente dai decreti legislativi 128/2010 e 105/2010*, Milano, 2012, p. 31 ss., p. 34.

<sup>417</sup> Ad esempio, una nuova definizione di "gestore", definito dall'art. 5, comma 1, lett. *r-bis*), d.lgs. n. 152/2006, come "*qualsiasi persona fisica o giuridica che detiene o gestisce l'impianto oppure che dispone di un potere economico determinante sull'esercizio tecnico dell'impianto*". Quest'ultimo inciso non compariva nella definizione contenuta nell'abrogato art. 2, comma 1, lett. *p*), d.lgs. n. 59/2005. La nuova formula sembrava dunque più in linea con la normativa comunitaria che, peraltro, lasciava ampia discrezionalità agli Stati membri sul punto. Propende per una interpretazione estensiva della nozione, A. MARTELLI, *Autorizzazione integrata ambientale*, cit., p. 46-47.

traduceva in una eccessiva discrezionalità tecnica dell'autorità competente nel determinare quale modifica potesse dirsi effettivamente sostanziale.

Il nuovo art. 5, comma 1, lett. *l-bis*), d.lgs. n. 152/2006, pur mantenendo fermi gli aspetti procedurali sopra delineati, aveva definito “sostanziale” solo quella modifica che si traduceva in una “variazione [...] del funzionamento o un potenziamento dell'impianto” idonea a produrre effetti negativi sull'ambiente. Scompariva il riferimento agli esseri umani e la necessità di un parere motivato dell'autorità competente. Nel caso poi di impianti e attività per i quali la sottoposizione ad AIA era subordinata al superamento di valori soglia prestabiliti, si ribadiva che la modifica sostanziale doveva tradursi in un incremento del parametro significativo di entità almeno pari all'entità di tale valore: se, ad esempio, la soglia era riferita alla potenzialità di prodotto, poteva configurarsi come sostanziale solo la modifica che comportasse almeno il raddoppio della capacità produttiva dell'impianto<sup>418</sup>.

In sostanza, in base alla definizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. *n*), d.lgs. n. 59/2005 (abrogato) l'autorità godeva di ampia discrezionalità ma era “vincolata” a dare conto delle ragioni della scelta in un parere opportunamente motivato<sup>419</sup>; al contrario, la formulazione dell'art. 5, comma 1, lett. *l-bis*), d.lgs. n. 152/2006 riduceva il potere decisionale ma eliminava l'obbligo del parere motivato<sup>420</sup>.

---

<sup>418</sup> A. MURATORI, *La “modifica sostanziale” di impianti e progetti tra definizioni normative, giurisprudenza e ricadute pratiche*, in *Amb.&Svil.*, 2012, fasc. 2, p. 147 ss., spec. 149, che comunque esprime perplessità anche su questo tipo di approccio, evidenziando che in tutti i casi in cui manchi il riferimento a valori di soglia, si manifesti un «eccesso di discrezionalità tecnica [...] in capo all'Autorità competente, alla quale spetta infatti insindacabilmente, – e senza alcuna possibilità di eventuale contraddittorio, – la valutazione sia sulla sussistenza che sulla significatività degli effetti negativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione della modifica, in tale ipotesi, dunque, sostanziale».

<sup>419</sup> L'abrogato art. 2, comma 1, lett. *n*), d.lgs. n. 59/2005 definiva sostanziale una modifica che avrebbe potuto avere effetti significativi e negativi per gli esseri umani o per l'ambiente.

<sup>420</sup> La riduzione della sfera di discrezionalità dell'autorità competente poteva essere desunta dall'uso dell'indicativo presente nel testo dell'art. 5, comma 1, lett. *l-bis*), d.lgs. n. 152/2006 (“producano effetti negativi e significativi sull'ambiente”).

L'intento del legislatore era dunque ancorare la nozione di modifica sostanziale a parametri certi, in modo da ridurre il campo di applicazione del concetto e, di conseguenza, le situazioni in cui era necessario richiedere una nuova AIA<sup>421</sup>.

L'elenco delle autorizzazioni ambientali effettivamente sostituite dall'AIA era stato aggiornato e, soprattutto, reso tassativo<sup>422</sup>.

La sequenza procedimentale era ancora modellata sullo schema generale di cui alla l. n. 241/1990, sebbene con alcune novità rispetto alla previgente disciplina. Veniva reintrodotta l'indizione obbligatoria della conferenza di servizi e fissato un termine entro cui deve concludersi<sup>423</sup>; rafforzate le forme di pubblicità previste per la domanda iniziale<sup>424</sup>; aumentato il termine massimo per la presentazione dell'eventuale documentazione integrativa (da trenta a novanta giorni) e quello in cui l'autorità competente deve esprimersi sulla domanda<sup>425</sup>, eliminato il riferimento alla possibilità di fare a meno delle prescrizioni del Sindaco *ex artt.* 216 e 217, r.d. n. 1265/1934 e ricondotto (opportunamente) l'intervento dell'ISPRA o dell'ARPA nell'alveo della conferenza di servizi.

---

<sup>421</sup> Così, A. MARTELLI, *Autorizzazione integrata ambientale*, cit., p. 38.

<sup>422</sup> Cfr. l'art. 29-*quater*, comma 11, e l'Allegato IX, d.lgs. n. 152/2006. In dottrina, sul carattere tassativo di tale elenco M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, cit., p. 253; A. MARTELLI, *Autorizzazione integrata ambientale*, cit., p. 42; L. CARUCCIO, *L'autorizzazione integrata ambientale (Artt. 29-bis-29-quaterdecies)*, in M. BUCELLO, L. PISCITELLI, S. VIOLA, VAS, *VIA, AIA, rifiuti, emissioni in atmosfera. Le modifiche apportate al Codice dell'Ambiente dai decreti legislativi 128/2010 e 105/2010*, Milano, 2012, p. 363 ss., spec. p. 399. In senso difforme, tuttavia, A. MILONE, *L'autorizzazione integrata ambientale dopo il d.lgs. n. 128/2010*, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, p. 145 ss., spec. 150.

<sup>423</sup> Di regola, sessanta giorni decorrenti dalla data di scadenza del termine previsto per la presentazione delle osservazioni: cfr. art. 29-*quater*, comma 9, d.lgs. n. 152/2006.

<sup>424</sup> Si prevedeva la pubblicazione sul sito internet dell'autorità competente di tutte le informazioni che il gestore aveva l'onere di pubblicare in fase di avvio del procedimento; inoltre, doveva essere assicurata l'unicità delle pubblicazioni AIA-VIA nel caso in cui l'impianto fosse soggetto ad entrambe le procedure: cfr. art. 29-*quater*, comma 3, d.lgs. n. 152/2006.

<sup>425</sup> Nel caso in cui fosse stata richiesta la documentazione integrativa, l'autorità competente doveva esprimere le proprie determinazioni sulla domanda AIA entro centottanta (non più centocinquanta) giorni decorrenti dalla data di presentazione della domanda: cfr. art. 29-*quater*, comma 10, d.lgs. n. 152/2006.

Inoltre, la violazione del termine per la conclusione del procedimento non dava più luogo al potere sostitutivo di cui all'art. 5, d.lgs. n. 112/2008, ma alla formazione del silenzio-rifiuto o inadempimento. La previsione è stata accolta con favore dalla dottrina che, opportunamente, rilevava l'impossibilità di ricorrere al potere sostitutivo nei procedimenti in esame: poiché infatti nella maggior parte dei casi l'Amministrazione inerte era rappresentata dal medesimo Ministro che avrebbe dovuto sollecitare la procedura, si verificava un «*corto circuito*»<sup>426</sup> delle competenze che rendeva di fatto inattuabile la procedura.

Contro il silenzio-rifiuto erano ammessi gli ordinari rimedi previsti dagli artt. 31, commi 1, 2 e 3 e 117, d.lgs. n. 2 luglio 2010, n. 104 (c.d. *Codice del processo amministrativo*)<sup>427</sup>.

Rimaneva fermo l'intervento dell'autorità in sede di riesame e di rinnovo, nonché il regime sanzionatorio.

## **2. Anticipazioni sulla nuova fisionomia dell'autorizzazione integrata ambientale nel d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46. Il (tardivo) recepimento della direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali.**

La disciplina dell'AIA è stata, da ultimo, modificata dal d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46<sup>428</sup>, mediante il quale il legislatore nazionale ha provveduto ad

---

<sup>426</sup> M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, cit. p. 258.

<sup>427</sup> È interessante notare che il *Codice del processo amministrativo* (d.lgs. n. 104/2010) era stato emanato nell'esercizio della delega contenuta nella stessa legge (l. n. 69/2009) che aveva determinato anche l'adozione, alcuni giorni prima, del d.lgs. n. 128/2010.

<sup>428</sup> D.lgs. 4 marzo 2014, n. 46 (*Attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)*), in GU n. 72 del 27 marzo 2014, S.O. n. 27, emanato in attuazione della delega contenuta nella l. 6 agosto 2013, n. 96 (*Legge di delegazione europea*).

adeguare – con l'usuale ritardo<sup>429</sup> – la nuova normativa europea sulle emissioni industriali di cui alla direttiva 2010/75/UE.

Le innovazioni si inseriscono in un più ampio disegno legislativo che, sulla scia della “spinta” europea, si propone di razionalizzare – e per certi versi, semplificare – la disciplina delle attività produttive ad elevato impatto inquinante comportanti il rilascio di emissioni nocive<sup>430</sup>.

Anticipando alcune osservazioni che saranno sviluppate nel prosieguo, è possibile fin da subito evidenziare che le principali discontinuità rispetto agli interventi previgenti investono, oltre alle definizioni, il contenuto e l'ambito di applicazione dell'AIA, gli obblighi del gestore, il sistema dei controlli e delle ispezioni, le informazioni e i dati da rendere pubblici, la disciplina del riesame e del rinnovo e il rapporto con la VIA.

Procedendo con ordine, il d.lgs. n. 46/2014 sostituisce alla (nota) nozione di “impianto” quella (innovativa) di “installazione”, che peraltro riproduce pedissequamente la prima se non per l'aggiunta di una

---

<sup>429</sup> Il termine ultimo per il recepimento della direttiva 2010/75/UE (c.d. IED) era fissato per il 7 gennaio 2013 (cfr. art. 80, par. 1). Tuttavia, scadenze più lunghe erano previste per l'applicazione della normativa per alcune categorie di attività (cfr. art. 80, par. 2 ss.). Nei confronti dell'Italia era stato pertanto avviato l'ennesimo procedimento di infrazione da parte della Commissione europea: sul punto, A. QUARANTA, *Norme ambientali, l'Italia ancora fuori tempo massimo*, in *Quotidiano Ipsosa*, 19 giugno 2013; ID, *Avviata una nuova procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia*, in *ivi*, 27 settembre 2013, in [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it).

<sup>430</sup> Il d.lgs. n. 46/2014 incide profondamente sul testo del d.lgs. n. 152/2006, apportando modifiche sostanziali alla Parte Seconda (sia al Titolo I, dedicato ai “Principi comuni”, che al Titolo III-*bis*, contenente la disciplina dell'AIA), alla Parte Quarta (dove ricolloca la disciplina degli impianti di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti, sinora contenuta nel d.lgs. n. 133/2005), alla Parte Quinta (intervenendo sulle norme relative ai grandi impianti di combustione e sugli impianti che danno luogo ad emissioni di COV) e aggiungendo una Parte Quinta *bis*, dedicata alla disciplina dell'industria del biossido di titanio. Per una panoramica delle modifiche disposte dal d.lgs. n. 46/2014, si veda A. QUARANTA, *Emissioni industriali: prime osservazioni sul D.Lgs. n. 46/2014*, in *Amb. & Svil.*, 2014, fasc. 5, p. 365 ss.; A. MURATORI, *La Parte Quinta del TUA “riveduta e corretta” dal D.Lgs. n. 46/2014*, in *ivi*, 2014, fasc. 7, p. 530 ss.; con riguardo, nello specifico, alla disciplina dell'AIA, A. MURATORI, *La (nuova) AIA riveduta e corretta dal D.Lgs. n. 46/2014*, in *ivi*, 2014, fasc. 6, p. 425 ss.; V. CAVANNA, *AIA: il procedimento dopo il D.Lgs. n. 46/2014*, in *ivi*, 2014, fasc. 10, p. 692 ss.; V. GIAMPIETRO, *BAT, valori limite di emissione atmosferica ed obiettivi di qualità ambientale*, in *ivi*, 2014, fasc. 11, p. 785 ss.; A. QUARANTA, *D.Lgs. n. 46/2014: i nuovi controlli alla prova del nove*, in *ivi*, 2014, fasc. 8-9, p. 608 ss.

specificazione riguardanti le eventuali attività accessorie che possono essere svolte anche da un soggetto diverso dal gestore di quella principale.

A ciò risulta connessa anche la nuova definizione di AIA che comprende non solo i casi (già presenti) in cui più installazioni sono situate sullo stesso sito e gestite dallo stesso soggetto (è sufficiente una sola autorizzazione), ma anche quelli in cui l'installazione sia unica e i gestori siano diversi (è necessario un coordinamento, a livello istruttorio, tra le due autorizzazioni).

Sempre nell'ambito delle definizioni, la distinzione tra "installazione esistente" e "nuova" è ancorata a parametri diversi: rientra nella prima l'installazione che, al 6 gennaio 2012, ha ottenuto o presentato domanda per ricevere le autorizzazioni ambientali necessarie, a condizione che essa entri in funzione entro il 6 gennaio 2014; diversamente, la seconda categoria è ricavata per esclusione. Potrà dunque verificarsi il caso di installazioni interamente realizzate, e perciò materialmente esistenti, che non lo siano però giuridicamente, così da dover essere considerate "nuove", quando non siano state in grado di funzionare entro il 6 gennaio 2014<sup>431</sup>.

Trova conferma il carattere tassativo delle autorizzazioni sostituite dall'AIA, ma viene ampliato l'ambito di applicazione dell'istituto ad attività in precedenza non contemplate<sup>432</sup>.

La discrezionalità (tecnica) dell'autorità competente nel determinare le prescrizioni da impartire con l'autorizzazione si riduce notevolmente

---

<sup>431</sup> Sul punto, si vedano le osservazioni A. MURATORI, *La (nuova) AIA riveduta e corretta dal D.Lgs. n. 46/2014*, cit., p. 428, il quale peraltro evidenzia una certa approssimazione e trasandatezza del legislatore nazionale «che subito dopo avere introdotto il concetto di installazione (nuova o esistente che essa sia) sembra poi ricordarsene a singhiozzo, tanto da omettere di adeguare all'innovazione (lessicale) l'immediatamente successiva definizione di modifica [...] per poi pasticciare su quella di modifica sostanziale [...], dato che la voce "impianto" è stata totalmente cassata dall'apparato definitorio della Parte Seconda».

<sup>432</sup> Cfr. Allegato VIII. I sei maxi-gruppi di attività restano invariati (1. Attività energetiche; 2. Produzione e trasformazione di metalli; 3. Industria dei prodotti minerari; 4. Industria chimica; Gestione dei rifiuti; 6 Altre attività) ma molti di essi vengono arricchiti attraverso l'inserimento di ulteriori categorie di attività, conformemente alla normativa europea.

rispetto al passato, stante la previsione di riferimenti tecnici uniformi a livello europeo (conclusioni sulle BAT, BAT-AEL, ecc.).

Tra gli obblighi imposti al gestore spicca la redazione della relazione di riferimento sullo stato di qualità del suolo e delle acque sotterranee, con riguardo alla presenza di sostanze pericolose, che, in sostanza, dovrebbe costituire un termine di raffronto con lo stato dell'ambiente al momento della cessazione dell'attività. Inoltre, sono ulteriormente arricchiti i contenuti della domanda di AIA.

Sono rafforzate le garanzie volte ad assicurare la trasparenza del procedimento e della decisione finale, attraverso l'ampliamento – quantitativo e qualitativo – delle informazioni da rendere pubbliche.

Da ultimo, chiude il cerchio l'introduzione di un sistema di controlli e ispezioni (ordinarie e straordinarie) sensibilmente intensificato, quanto a frequenza e invasività, rispetto al passato.

## sezione seconda

### Profili procedurali e sostanziali dell'autorizzazione integrata ambientale. Livelli, limiti e prospettive della semplificazione

sommario: 1. Premessa – 2. Il procedimento di autorizzazione integrata ambientale: l'influenza dei principi di diritto ambientale sulle “deviazioni” rispetto al modello generale delineato dalla l. 7 agosto 1990, n. 241. – 2.1. Le fasi procedimentali. – 2.2. Democrazia partecipativa e sostenibilità nella fase preparatoria. L'avvio del procedimento – 2.2.1. *Segue*. L'istruttoria. La prevenzione e le “deroghe” al principio di non aggravamento. – 2.2.2. *Segue*. Coordinamento e integrazione procedimentale nella disciplina della conferenza di servizi. – 2.3. La fase decisoria: l'incidenza dei principi precauzione e di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni all'ambiente sugli effetti del provvedimento finale. – 2.4. Le fasi successive. La sostenibilità come *leitmotiv* del riesame e del rinnovo. – 3. Semplificazione “multilivello” nella disciplina di autorizzazione integrata ambientale.

#### **1. Premessa.**

La prospettiva che si è scelto di adottare per proseguire l'analisi dell'autorizzazione integrata ambientale è duplice: si guarderà, infatti, all'istituto sia sotto il profilo procedimentale, e quindi al “farsi” del potere amministrativo, sia con riguardo all'atto finale che di questo costituisce estrinsecazione. Le ragioni della scelta risiedono, essenzialmente, nella volontà di evidenziare il rapporto tra il procedimento integrato e il schema

generale delineato dalla l. 7 agosto 1990, n. 241 – e dunque, la possibilità di configurare il primo come modello peculiare e autonomo rispetto al secondo – e, in un secondo momento, tra l'autorizzazione integrata e le altre autorizzazioni amministrative.

La questione è la stessa, semplicemente cambia il punto di osservazione, considerato che atto e procedimento costituiscono due modi di guardare la medesima realtà: la funzione amministrativa<sup>433</sup>.

## **2. Il procedimento di autorizzazione integrata ambientale: l'influenza dei principi di diritto ambientale sulle “deviazioni” rispetto al modello generale delineato dalla l. 7 agosto 1990, n. 241.**

Il procedimento di autorizzazione integrata ambientale fa parte dei procedimenti amministrativi ambientali, espressione con la quale si suole descrivere quei procedimenti, eterogenei, preordinati all'emanazione di provvedimenti a tutela di beni ambientali<sup>434</sup>.

Ciò che differenzia i procedimenti ambientali dagli altri procedimenti amministrativi è la rilevanza dell'interesse ambientale che costituisce il fine cui è diretto l'esercizio dell'attività amministrativa. Nel linguaggio civilistico, la causa del potere.

Questo non significa che l'interesse ambientale non possa emergere anche in contesti procedurali diversi da quelli diretti alla tutela prioritaria dell'ambiente e, in alcuni casi, prevalere sugli altri interessi coinvolti<sup>435</sup>. Tuttavia, nei procedimenti in materia di ambiente l'importanza

---

<sup>433</sup> Sul punto, F.G. SCOCA, *L'attività amministrativa*, in ID (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2011, p. 175 ss.

<sup>434</sup> Sulla difficoltà di configurare i procedimenti ambientali come modello unitario, F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, cit., p. 192 ss.

<sup>435</sup> Sul punto, si rinvia alle osservazioni di A. MAGLIERI, *L'emersione dell'interesse ambientale nei procedimenti amministrativi: prospettive e limiti della semplificazione*, in *Dir. amm.*, 2006, fasc. 4, p. 848 ss., p. 850-851, secondo cui la rilevanza dell'interesse ambientale nei procedimenti amministrativo non destinati prioritariamente alla tutela

del bene tutelato incide profondamente sulle modalità di esercizio dell'azione amministrativa<sup>436</sup>.

I principi cui sono ispirati questi procedimenti comportano delle “deviazioni” rispetto al modello procedimentale “classico” di cui alla l. 7 agosto 1990, n. 241, le cui disposizioni peraltro si applicano solo “*in quanto compatibili*”<sup>437</sup>.

Nel caso dell'autorizzazione integrata ambientale, le discontinuità rispetto allo schema “classico” si manifestano, più o meno marcatamente, in tutte le fasi in cui si è soliti frazionare il procedimento. L'analisi si concentrerà dunque sulla descrizione della sequenza procedimentale, evidenziando le “divergenze” dal modello generale e i principi ambientali che le hanno ispirate.

## **2.1. Le fasi procedimentali.**

## **2.2. Democrazia partecipativa e sostenibilità nella fase preparatoria.**

### **L'avvio del procedimento.**

Come già detto, il procedimento di autorizzazione integrata ambientale si articola nelle fasi in cui si è soliti suddividere, virtualmente, il

---

dell'ambiente «è evidente soprattutto con riferimento agli istituti di semplificazione amministrativa a cui è dedicato il Capo IV della l. n. 241 del 1990»: si pensi, ad esempio, allo svolgimento di conferenze di servizi *ex artt.* 14 ss., l. n. 241/1990, o alla richiesta di pareri e valutazioni tecniche *ex artt.* 16 e 17, l. n. 241/1990.

<sup>436</sup> La specialità dei procedimenti ambientali era stata già rilevata efficacemente da E. DALFINO, *Per un diritto procedimentale dell'ambiente (Vecchie frontiere e nuove «vie di diritto»)*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo I, Milano, 1996, p. 653 ss., spec. 681 ss.; nonché da G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo II, Milano, 1996, p. 1121 ss.

<sup>437</sup> Cfr., art. 9, comma 1, d.lgs. n. 152/2005. Sul rapporto tra principi di diritto dell'ambiente e legge generale sul procedimento amministrativo, D. SORACE, *Tutela dell'ambiente e principi generali sul procedimento amministrativo*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. FERRARA e M. A. SANDULLI, Vol. II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. GRASSI e M. A. SANDULLI, Milano, 2014, p. 3 ss., spec. 17 ss.

procedimento generale di cui alla l. n. 241/1990, e dunque: preparatoria, decisoria e integrativa dell'efficacia.

Cominciando con l'analisi della fase preparatoria – a sua volta scomponibile nelle sottofasi di avvio, istruttoria e predecisoria – il procedimento ha inizio con la presentazione di una domanda di autorizzazione che andrà trasmessa al Ministero dell'ambiente<sup>438</sup> o agli uffici regionali o provinciali o locali, a seconda che la competenza spetti allo Stato o alla regione<sup>439</sup>. Il contenuto della domanda è piuttosto complesso, dovendo contenere dati riguardanti l'installazione, le attività svolte e il sito in cui è ubicata, le tecnologie e le materie prime usate, le emissioni prodotte, altre informazioni tecniche<sup>440</sup> e, in allegato, una sintesi non tecnica.

Si è già detto che il riconoscimento dei c.d. *public participation rights* è un elemento imprescindibile per conseguire l'obiettivo della sostenibilità. Tuttavia, per far sì che partecipazione sia effettiva – e lo è solo quando l'intervento è pertinente all'oggetto del procedimento, poiché solo in quel caso l'autorità ha l'obbligo giuridico di prenderlo in considerazione – è necessario che i soggetti interessati siano messi in condizione di conoscerne,

---

<sup>438</sup> In questo caso, la trasmissione avverrà con modalità telematiche (art. 29-*quater*, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, e d.m. 7 febbraio 2007 (*Formato e modalità per la presentazione della domanda di autorizzazione integrata ambientale di competenza statale*), in GU n. 62 del 15 marzo 2007).

<sup>439</sup> La competenza statale riguarda i procedimenti AIA per le installazioni nuove o soggette a modifiche sostanziali elencati dall'Allegato XII, d.lgs. n. 152/2006: l'autorità competente è il Ministro dell'ambiente che, a seguito delle modifiche disposte dal d.lgs. n. 46/2014, decide autonomamente, senza più consultare i Ministri della salute, dello sviluppo economico e delle politiche agricole e forestali (v. art. 7, d.lgs. n. 152/2006). La competenza regionale comprende gli le installazioni nuove o soggette a modifiche sostanziale di cui all'Allegato VIII, d.lgs. n. 152/2006 (non ricompresi nell'Allegato XII): l'autorità competente, in questo caso, è l'Amministrazione regionale, provinciale o locale individuata dalle leggi regionali o delle Province autonome.

<sup>440</sup> La domanda deve contenere gli elementi prescritti dall'art. 29-*ter*, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, modificato dal d.lgs. n. 46/2014, molto complessi e dettagliati.

Nello specifico, nel caso di AIA statale, il d.m. 7 febbraio 2007, cit. prevede che il gestore debba presentare la documentazione seguente: scheda A (Informazioni generali); scheda B (Dati e notizie sull'impianto prima delle modifiche proposte per l'adeguamento alle migliori tecniche disponibili); scheda C (Dati e notizie dell'impianto da autorizzare); scheda D (Individuazione della proposta impiantistica ed effetti ambientali); scheda E (Modalità di gestione degli aspetti ambientali e piano di monitoraggio); sintesi non tecnica.

e soprattutto comprenderne, gli atti. Il principio di partecipazione ai procedimenti ambientali ha avuto, del resto, un riconoscimento legislativo interno ed è attualmente enunciato dall'art. 3-*sexies*, d.lgs. n. 152/2006<sup>441</sup>

Poiché il d.lgs. n. 46/2014 ha ampliato, sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo, le informazioni che il gestore deve inserire nella domanda, la sintesi non tecnica diventa dunque un documento imprescindibile per conseguire questo risultato. La complessità delle informazioni contenute in una domanda AIA esige una competenza tecnica che non tutti possiedono. Da qui l'importanza di una spiegazione non tecnica che spieghi semplicemente il contenuto della domanda (art. 29-*ter*, d.lgs. n. 152/2006).

L'autorità competente può richiedere integrazioni qualora la domanda o la documentazione risultino incomplete. Sul punto si tornerà nel prosieguo.

Entro trenta giorni dalla ricezione della domanda, l'autorità competente comunica al richiedente l'avvio del procedimento e individua gli uffici per il deposito degli atti liberamente consultabili.

La responsabilità cui sono sottoposti i governanti e la democraticità delle scelte pubbliche assumono, nei procedimenti ambientali, una valenza così pervasiva da determinare la sostituzione della tradizionale comunicazione, personale e individuale, di avvio del procedimento di cui all'art. 7, l. n. 241/1990 in forme di pubblicazione legale dei relativi atti<sup>442</sup>.

---

<sup>441</sup> La previsione è chiaramente ispirata alla *Convenzione di Åarhus* e alle norme di attuazione europee e interne.

<sup>442</sup> In dottrina, G. MANFREDI, S. NESPOR, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in Riv. giur. amb., 2010, fasc. 2, p. 293 ss.; D. SICLARI, *La democrazia ambientale nel quadro dei diritti partecipativi e dell'accesso all'informazione ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. FERRARA e M. A. SANDULLI, Vol. II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. GRASSI e M. A. SANDULLI, Milano, 2014, p. 471 ss. In giurisprudenza, TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 27 maggio 2011, n. 787, in *Dir. giur. agr., alim., amb.*, 2012, fasc. 5, p. 363 ss., con nota di A. M. BASSO, *Rinnovo di autorizzazione integrata ambientale: la conoscibilità legale dei provvedimenti della P.A. ed i termini di impugnazione*. Nello specifico, “[i]l procedimento che conduce all’emanazione dell’autorizzazione integrata ambientale, pur essendo finalizzato all’emanazione di un provvedimento amministrativo, ha [...] delle peculiarità che lo avvicinano alla formazione degli atti normativi, e (in ragione del fatto che interessa in astratto un numero indifferenziato di soggetti che potrebbero sentirsi lesi dal suo rilascio)

La domanda (nella copia edulcorata delle informazioni riservate)<sup>443</sup>, il nominativo del gestore, una copia del provvedimento e dei relativi aggiornamenti sono pubblicati sul sito internet dell'autorità competente<sup>444</sup>.

La partecipazione al procedimento, ristretta nel termine (fin troppo breve)<sup>445</sup> di trenta giorni dalla pubblicazione dell'annuncio, si esplica attraverso la presentazione di osservazioni scritte e richiede la sussistenza di un interesse qualificato in relazione all'oggetto.

### ***2.2.1. Segue. L'istruttoria. La prevenzione e le "deroghe" al principio di non aggravamento.***

Il cuore del procedimento è costituito dall'istruttoria che, solo per i procedimenti di competenza statale, si svolge nella commissione istruttoria IPPC<sup>446</sup>. L'organo istruisce ciascuna domanda di autorizzazione integrata,

---

*prevede delle forme di pubblicità legale, anche in corso di procedimento, che per espressa statuizione del legislatore sostituiscono gli ordinari strumenti partecipativi del procedimento amministrativo [..]. [Tale] procedimento [..] è strutturato in modo da consentire la conoscenza durante e dopo [..] ad una pluralità indifferenziata di cittadini, conoscenza che viene garantita attraverso forme di pubblicazione legale".* Sulle finalità della fase di consultazione pubblica, cfr. TAR Lazio, Roma, sez. I, 4 marzo 2013, n. 2265, in *Foro amm. TAR*, 2013, fasc. 3, p. 847, secondo cui tale fase è preordinata a soddisfare quelle esigenze di trasparenza che, nella generalità dei casi, sono assicurate dall'istituto dell'accesso agli atti amministrativi.

<sup>443</sup> Rimane ferma la previsione che consente al ricorrente di consegnare all'autorità una versione della domanda priva delle informazioni riservate per ragioni di *know-how* (art. 29-ter, comma 2, d.lgs. n. 152/2006).

<sup>444</sup> Entro quindici giorni dalla comunicazione di avvio, l'autorità competente pubblica, sul proprio sito internet, l'indicazione della localizzazione dell'installazione, il nome del gestore, gli uffici presso cui è possibile prendere visione degli atti e presentare osservazioni. Il d.lgs. n. 46/2014 ha sgravato il richiedente di depositare la documentazione presso gli uffici indicati nella comunicazione di avvio del procedimento, nonché alla pubblicazione su quotidiani nazionali o regionali dell'annuncio dell'iniziativa con l'indicazione della localizzazione dell'impianto, del nome del gestore e degli uffici aperti al pubblico.

<sup>445</sup> La brevità dei termini entro cui si può intervenire al procedimento non è proporzionale alla complessità della domanda che, per contro, esigerebbe termini più lunghi: così, M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, cit., p. 255.

<sup>446</sup> Per i procedimenti di competenza regionale, l'istruttoria si svolge nella conferenza di servizi.

effettuando sopralluoghi, consulenze tecniche e rilasciando pareri intermedi, nonché un parere conclusivo debitamente motivato. In sostanza, fornisce i dati tecnici, giuridici e fattuali sui quali dovranno esprimersi le Amministrazioni convocate in conferenza di servizi che, come si vedrà, costituisce la fase immediatamente successiva.

La delicatezza e la complessità del compito può richiedere una dilatazione dei tempi procedurali. La possibilità che l'ambiente e la salute umana, valori costituzionalmente garantiti, siano gravemente danneggiati da attività economiche altamente inquinanti, esige un'assoluta completezza del quadro istruttorio<sup>447</sup>. Il principio di prevenzione, cui sono ispirati i procedimenti ambientale, giustifica le deroghe al divieto di aggravamento sancito, in generale, dall'art. 1, comma 2, l. n. 241/1990<sup>448</sup>, rendendo "elastici" i termini di conclusione del procedimento.

L'istruttoria può dirsi completa quando la qualità e la quantità di dati acquisite consente l'assunzione di una decisione opportunamente motivata. Una dilatazione dei termini procedurali si verifica, solitamente, quando le informazioni fornite e i documenti depositati sono incompleti e risulta pertanto necessario richiedere integrazioni. I termini finali sono interrotti o sospesi e la richiesta di integrazioni deve essere soddisfatta, a pena di decadenza, entro un termine perentorio assegnato dall'autorità competente non inferiore o non superiore a un massimo stabilito dalla legge.

Le ipotesi in cui ciò si verifica sono espressamente previste dalla legge:

- incompletezza della domanda iniziale o della documentazione allegata: l'autorità competente *interrompe* il termine finale e assegna al richiedente non inferiore a trenta giorni, prorogabile, per il

---

<sup>447</sup> Sulla completezza dell'istruttoria nei procedimenti ambientali, S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, p. 1260 ss., spec. 1280.

<sup>448</sup> L'art. 1 (*Principi generali dell'attività amministrativa*), comma 2, l. n. 241/1990, dispone testualmente che: "La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria".

deposito della documentazione. Nel caso di inottemperanza, l'istanza s'intende ritirata;

- integrazione istruttoria in conferenza di servizi: a differenza del precedente, l'autorità *sospende* il termine finale e assegna un termine non superiore a novanta giorni per rendere le integrazioni.

Le conseguenze sul termine finale sono diverse: l'interruzione comporta un "reset" del periodo già decorso, per cui il termine stesso inizia a decorrere *ex novo* dalla data di deposito della domanda integrata. Al contrario, la sospensione, aprendo una parentesi procedimentale, "ferma" il decorso del termine stesso che riprenderà a decorrere terminato l'effetto sospensivo.

La previsione di regimi giuridici diversi si spiega perché mentre nel primo caso l'istruttoria non può neanche iniziare in presenza di una documentazione incompleta, nel secondo, invece, parte della stessa si è già svolta e la richiesta di integrazioni può essere considerata come un'ulteriore possibilità prevista dalla legge per trovare soluzioni maggiormente condivise.

### ***2.2.2. Segue. Coordinamento e integrazione procedimentale nella disciplina della conferenza di servizi.***

Il frazionamento delle competenze ambientali tra una pluralità di centri decisionali comporta la necessità di prevedere strumenti di coordinamento<sup>449</sup> e di semplificazione procedimentale. L'acquisizione di

---

<sup>449</sup> F. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo* (Atti del XXXVII Convegno di studi di scienza dell'Amministrazione, Varenna - Villa Monastero, 19-21 settembre 1991), Milano, 1994, p. 39 ss. p. 39-40, definisce i «*procedimenti di coordinamento infrastrutturale*» come «*procedimenti di composizione di interessi*», sorti dall'esigenza di «*coordinare una pluralità di amministrazioni, articolate nelle più diverse forme*

pareri, valutazioni tecniche e atti di assenso delle autorità che hanno competenza in materia costituisce uno snodo essenziale del procedimento per il rilascio dell'AIA e la soluzione individuata dal legislatore è il ricorso alla conferenza di servizi<sup>450</sup>. L'integrazione procedurale, come già detto, rappresenta uno di tratti salienti della procedura integrata, considerato che il provvedimento finale produce un effetto sostitutivo riguardo a una serie di atti individuati dalla legge. È lo stesso legislatore europeo a prevedere che gli Stati membri predispongano opportune forme di coordinamento tra le autorità, il sistema di competenze in materia ambientale sia organizzato su base "orizzontale".

Partendo dal dato normativo, l'autorità competente al rilascio dell'AIA – e dunque, il Ministro dell'ambiente o l'ente regionale o locale (quest'ultimo su delega della regione) a seconda che il procedimento sia, rispettivamente, di competenza dello Stato o della regione – indice una conferenza di servizi cui sono invitate tutte le Amministrazioni competenti in materia ambientale.

Nei procedimenti di competenza statale è prevista la partecipazione obbligatoria dei Ministri dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali e dello sviluppo economico; in quelli regionali, invece, delle altre Amministrazioni competenti per il rilascio dei titoli abilitativi richiesti congiuntamente all'AIA. In entrambi i casi, alla conferenza partecipa anche il soggetto richiedente.

Inoltre, poiché l'autorizzazione prescrive anche le misure di monitoraggio e controllo dell'emissioni, è necessario acquisire in conferenza la proposta dell'ISPRA o delle APPA e ARPA sul punto.

Procedendo con ordine, l'art. 29-*quater*, comma 5, d.lgs. n. 152/2006 rinvia agli artt. 14, 14-*ter* (limitatamente) commi 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9 e 14-*quater*, l. n. 241/1990. Si tratta di norme che disciplinano diversi aspetti

---

*organizzative, al di fuori del modulo organizzativo della gerarchia».* Inserire titolo dell'opera e inserire opera nella bibliografia finale.

<sup>450</sup> Così, G. DE GIORGI, *Le procedure integrate*, cit., p. 205.

della conferenza: dalle tipologie (istruttoria o decisoria, facoltativa o obbligatoria), alle modalità di convocazione, di partecipazione, di svolgimento dei lavori, di assunzione della decisione finale e di superamento di eventuali dissensi.

La prima questione da chiarire è se si tratti di conferenza obbligatoria o facoltativa e quale natura abbia.

Quanto al primo punto, il dato normativo (“*la convocazione da parte dell’autorità competente.. ha luogo*”) e i vari interventi di modifica esaminati in precedenza inducono a ritenere senza alcun dubbio che si tratti di una conferenza obbligatoria. L’autorità competente, del resto, non potrebbe acquisire gli atti di assenso e i pareri prescritti dalla legge in una sede diversa, se non a scapito di una ulteriore dilatazione delle (già lunghe) tempistiche procedurali e aggravamento complessivo del procedimento.

La seconda questione è un po’ più complessa e richiede alcune osservazioni preliminari.

I criteri proposti, nel corso degli anni, dalla dottrina per individuare le tipologie di conferenze sono numerosi e, in un certo senso, dipendono dalla scelta della prospettiva da cui osservare l’istituto<sup>451</sup>. Ad ogni modo, la classificazione che più si avvicina al dato normativo e che più di tutte

---

<sup>451</sup> Senza pretesa di esaustività, si vedano D. D’ORSOGNA, *Conferenza di servizi*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2011, p. 347 ss., p. 363 ss., che distingue tra conferenze procedurali e conferenze operazionali; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol II, Bologna, 2005, p. ????, che distinguono tra conferenza istruttoria e conferenze decisorie; G. CORSO, F. TERESI, *Il procedimento amministrativo e l’accesso ai documenti*, Rimini, 1991, p. 103 ss., che individuano una conferenza interna (di uffici) e più conferenze esterne (di amministrazioni). Peraltro, parte della dottrina opta per la riconduzione di tutte le fattispecie previste dall’art. 14, l. n. 241/1990 ad un unico modello: così, B. CAVALLO, *Provvedimenti e atti amministrativi*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, Padova, 1993, p. 214 ss. Critico sull’individuazione di una pluralità di conferenze, G.D. COMPORTI, *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 172 ss., p. 237.

Le ultime tendenze giurisprudenziali tendono, comunque, a configurare la conferenza di servizi come modulo procedimentale o metodo di azione amministrativa (e non come ufficio speciale dell’Amministrazione, autonomo rispetto ai soggetti che vi partecipano): in tal senso, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2016, n. 516, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

sembra cogliere è quella che distingue tra conferenze istruttorie (o interne) e decisorie (o esterne), cui si aggiungono la conferenza relativa a più procedimenti connessi e quella preliminare, suddivisa ulteriormente in quella classica e nella conferenza sull'istanza<sup>452</sup>.

La conferenza istruttoria, prevista dall'art. 14, comma 1, l. n. 241/1990, può essere considerata come una parentesi che si apre, a discrezione dell'autorità procedente, all'interno del procedimento, quando la partecipazione delle altre Amministrazioni non è richiesta da una specifica disposizione di legge, ma da una valutazione di speditezza e di efficacia dell'azione.

Al contrario, la conferenza decisoria si configura come modulo per una valutazione contestuale di una pluralità di interessi pubblici coinvolti ai fini dell'adozione di un unico provvedimento finale. Le singole volontà espresse in conferenza dalle singole Amministrazioni, che in questo caso devono prendervi parte per espressa disposizione di legge, si fondono in un unico atto, la determinazione conclusiva, che tiene luogo dei vari atti di assenso<sup>453</sup>. Questa tipologia è disciplinata dagli artt. 14, comma 2, 14-*ter* e 14-*quater*, l. n. 241/1990.

Le osservazioni sin qui condotte consentono di configurare come decisoria la conferenza che si svolge all'interno del procedimento per il rilascio dell'AIA, e dunque di inquadrarla nel modello di cui all'art. 14, comma 2, l. n. 241/1990. In questo caso, tuttavia, l'obbligatorietà non è prevista dalla legge per *sanzionare* l'inerzia delle autorità nel rilasciare o nel non rilasciare atti di assenso, ma poiché la conferenza rappresenta la migliore soluzione per giungere, efficacemente, alla conclusione. Il contenuto del provvedimento finale, di competenza di un'unica autorità, si costruisce progressivamente durante il corso del procedimento, grazie ai pareri, agli

---

<sup>452</sup> È la conclusione proposta da G. COCOZZA, *La decisione plurale in conferenza di servizi*, Napoli, 2012, p. 108, cui si rinvia anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici e giurisprudenziali sull'argomento.

<sup>453</sup> In giurisprudenza, di recente, Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 2016, n. 757, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

atti di assenso rilasciati dalle altre Amministrazioni che devono obbligatoriamente prendere parte alla conferenza.

Questa è la ragione del rinvio all'art. 14-*quater*, l. n. 241/1990: per evitare una situazione “di blocco” derivante da eventuali dissensi, la legge consente l'applicazione di meccanismi di superamento previsti dalla norma anche al procedimento di AIA.

Quest'ultima disposizione introduce un tema particolarmente delicato che per lungo tempo è stato al centro dell'attenzione del dibattito legislativo, dottrinario e giurisprudenziale: come coniugare l'efficacia dell'azione amministrativa con la tutela di interessi c.d. sensibili. Si avverte, infatti, da un lato la necessità che il procedimento si concluda nei termini previsti dalla legge, senza comprimere più del dovuto i diritti e le libertà dei singoli riconosciute e garantite dalla legge; dall'altro, di far sì che le decisioni assunte con la partecipazione di Amministrazioni portatrici di interessi c.d. sensibili (ambiente, salute, paesaggio, beni culturali, ecc.) siano particolarmente “ponderate”.

Procedendo con ordine, le questioni problematiche riguardano: *a*) l'assenza di un'Amministrazione regolarmente convocata; *b*) il silenzio; *c*) le modalità di assunzione delle determinazioni conclusive; *d*) l'eventuale superamento dei dissensi semplici e di quelli c.d. qualificati; *e*) i rapporti tra il verbale conclusivo e il provvedimento finale.

Rinviando l'analisi dei punti *a*) e *b*) ad un secondo momento<sup>454</sup>, la decisione conclusiva viene assunta dall'Amministrazione procedente sulla base delle “*specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede*” (art. 14-*ter*, comma 6-*bis*, l. n. 241/1990). Si tratta di un criterio diverso dalla maggioranza, previsto nel testo originario<sup>455</sup>, che prescinde dal peso “numerico” dei voti espressi dalle

---

<sup>454</sup> Si rinvia al successivo par. 3.

<sup>455</sup> Il comma 6-*bis*, art. 14-*ter* (*Lavori della conferenza di servizi*), l. n. 241/1990 è stato aggiunto dalla l. 11 febbraio 2005, n. 15 e successivamente modificato dal d.l. 31

Amministrazioni partecipanti e, al contrario, tiene conto del tipo e dell'importanza delle attribuzioni di ciascuna con riferimento alle questioni oggetto della conferenza<sup>456</sup>.

L'assunzione della determinazione conclusiva richiama un'ulteriore profilo problematico: i dissensi. Se è vero che il funzionamento della conferenza si basa su un criterio diverso da quello maggioritario, è altrettanto vero che l'eventuale dissenso manifestato da alcune delle Amministrazioni partecipanti assume un "peso" diverso in relazione alla "posizione" che l'autorità dissenziente assume sulla questione dedotta in conferenza. In altre parole, maggiore è la "forza" decisionale dell'autorità sulla materia oggetto di discussione, maggiore è il "peso" del dissenso eventualmente manifestato.

La legge individua soluzioni diverse a seconda che il dissenso sia espresso da un'Amministrazione portatrice di un interesse semplice o di un interesse c.d. qualificato. Nel primo caso, la regola generale è prevista dall'art. 14-*quater*, comma 1, l. n. 241/1990 che prescrive specifiche modalità di manifestazione del dissenso, lasciando intendere che la violazione di tali regole comporti, per l'Amministrazione procedente, la possibilità di superare in radice un dissenso non ritualmente espresso. In particolare, il dissenso deve: provenire da un rappresentante legittimato a partecipare alla conferenza (organo o delegato di organo), e non da un soggetto qualunque; essere congruamente motivato, a pena di inammissibilità; riferirsi esclusivamente alle questioni discusse in conferenza (e dunque non a questioni connesse che comunque non ne costituiscono oggetto); infine, essere "costruttivo". Quest'ultima previsione rivela l'intenzione del legislatore di evitare che i lavori della conferenza possano essere paralizzati da comportamenti "ostruzionistici" di alcuni

---

maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in l. 30 luglio 2010, n. 122, in GU n. 176 del 30 luglio 2010.

<sup>456</sup> Così V. CERULLI IRELLI, *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa*, in *ASTRID Rassegna*, 2005, fasc. 4, disponibile all'indirizzo web <http://www.astrid-online.it/rassegna/index.html>, p. 17 del documento on-line.

partecipanti. Oltre ad essere opportunamente motivato, il dissenso deve recare anche le modifiche progettuali che si ritengono necessarie per il suo superamento<sup>457</sup>. Le Amministrazioni dissenzienti, in altri termini, devono assumersi la responsabilità del proprio voto negativo e motivarne le ragioni.

Per i dissensi c.d. qualificati, vale una disciplina parzialmente diversa. Le Amministrazioni che ne sono portatrici sono comunque tenute a rispettare le modalità di esternazione che sono state poc'anzi descritte<sup>458</sup>. Tuttavia, l'importanza delle materie cui si riferiscono<sup>459</sup> comporta l'impossibilità di applicare l'ordinario meccanismo di superamento del dissenso e «l'effetto di rimettere la decisione oggetto della conferenza ad altro e superiore livello di governo»<sup>460</sup>.

---

<sup>457</sup> Di recente, TAR Campania, Salerno, sez. I, 13 gennaio 2016, n. 19, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. VI, 1° luglio 2015, n. 3252, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); TAR Puglia, Lecce, sez. I, 12 gennaio 2015, n. 93, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); TAR Campania, Salerno, sez. II, 25 marzo 2014, n. 610, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>458</sup> L'art. 14-quater (*Effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi*), comma 1, l. n. 241/1990 stabilisce espressamente che le modalità di esternazione del dissenso valgono anche per le Amministrazioni “preposte alla tutela ambientale [...], paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità [...]”.

<sup>459</sup> L'analisi sarà limitata, ovviamente, ai dissensi espressi da Amministrazioni portatrici di interessi c.d. sensibili tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute e della pubblica incolumità). Della categoria fanno comunque parte anche i dissensi provenienti dalle regioni o dalle province autonome nelle materie di propria competenza che, tuttavia, dopo l'intervento della Corte costituzionale, sono sottoposti ad una disciplina differenziata (cfr. C. cost., 11 luglio 2012, n. 179, in *Foro amm. C.d.S.*, fasc. 10, p. 2476, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 3, lett. b), d.l. 31 maggio 2010, n. 78, nella parte in cui prevedeva che il dissenso espresso in conferenza da una regione o da una provincia autonoma nelle materie di propria competenza determinava, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro trenta giorni, l'esercizio del potere sostitutivo del Consiglio dei Ministri, alla cui deliberazione avrebbero partecipato i Presidenti delle regioni o delle province interessate. La disposizione, infatti, è stata giudicata lesiva dell'autonomia che la Costituzione riconosce a tali enti).

<sup>460</sup> V. CERULLI IRELLI, *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa*, cit., p. 18 del documento on-line. Sull'impossibilità di superare in conferenza il dissenso espresso da un'Amministrazione portatrice di un interesse sensibile e sulla necessità di devolvere la questione al Consiglio dei Ministri, si veda, di recente, Cons. Stato, sez. VI, 30 settembre 2015, n. 4545, in *Foro amm.*, 2015, fasc. 9, p. 2282.

La conferenza di servizi assume, nei procedimenti di AIA, un ruolo cruciale, attesa l'esigenza di garantire al contempo l'efficacia dell'azione amministrativa e un'adeguata ponderazione della decisione finale.

La giurisprudenza ha chiarito che sono applicabili le regole generali sulle modalità di espressione del dissenso: sede rituale, motivazione e indicazione delle modifiche progettuali che consentano di superare le ragioni ostative al rilascio dell'autorizzazione<sup>461</sup>. Quest'ultimo aspetto è di particolare rilevanza ove si consideri che la legge prevede espressamente che alla conferenza debba partecipare anche il richiedente<sup>462</sup>. Lo spirito collaborativo cui sono improntati i rapporti tra autorità pubblica e gestore si coglie agevolmente nella previsione che consente una sospensione dei termini del procedimento per richiedere integrazioni finalizzate alla ricerca di soluzioni alternative. Quindi, mentre nella sede "classica", l'eventuale dissenso potrebbe, in casi estremi, condurre ad un fallimento della conferenza, nel caso del procedimento di AIA, l'eventualità che ciò si verifichi è resa più remota dalla presenza di una norma che facilita la ricerca di un "accordo" in quella sede. Peraltro, la lunghezza della sospensione (fino a un massimo di novanta giorni) dovrebbe agevolare la maturazione di una soluzione di compromesso. In sostanza, il principio di leale cooperazione che governa i rapporti tra soggetti pubblici si estende, nel procedimento in esame, anche ai rapporti tra questi e il privato.

In quest'ottica può essere letta l'eliminazione, ad opera del d.lgs. n. 46/2014, della previsione che imponeva la conclusione dei lavori della conferenza entro sessanta giorni (salvo diverso accordo) dalla data di presentazione di osservazioni scritte sulla domanda da parte dei soggetti

---

<sup>461</sup> Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 2013, n. 2836, in *Dir. giur. agr., alim., amb.*, 2013, fasc. 11, pt. II, p. 694 ss., con nota di B. BARBATO, *il dissenso «costruttivo» nel diniego dell'autorizzazione integrata ambientale: analisi del vincolo paesistico e della valutazione ambientale strategica nell'adozione del Piano provinciale dei rifiuti*. In tal senso, Cons. Stato, sez. V, 23 maggio 2011, n. 3099, in *Foro amm. C.d.S.*, 2011, fasc. 5, p. 1552.

<sup>462</sup> Cfr. art. 29-*quater*, comma 5, d.lgs. n. 152/2006.

interessati<sup>463</sup>. Fermo restando, in ogni caso, il termine di centocinquanta giorni per l’emanazione del provvedimento finale.

L’art. 14-*quater*, comma 6-*bis*, l. n. 241/1990 consente all’Amministrazione procedente di richiedere l’intervento sostitutivo del Consiglio dei Ministri esclusivamente nell’ipotesi in cui il provvedimento VIA statale non sia intervenuto all’esito dei lavori della conferenza e comunque ove siano scaduti i termini assegnati<sup>464</sup>. Questo significa che nei procedimenti di AIA – ove non sia richiesta una VIA statale – l’espressione dei c.d. dissensi qualificati consente comunque l’assunzione della determinazione conclusiva sulla base delle risultanze della conferenza e secondo il criterio della prevalenza.

Occorre ora affrontare la questione dei rapporti tra verbale conclusivo e provvedimento finale. Le diverse soluzioni prospettate, nel corso degli anni, dal legislatore, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, rivelano che si tratta di un aspetto particolarmente complessità. Anche perché la scelta della soluzione si riflette sull’oggetto dell’impugnazione eventualmente proposta. Ad ogni modo, sembra esservi una certa concordia<sup>465</sup> nel riconoscere effetti esterni esclusivamente al provvedimento finale, avendo il verbale di approvazione degli atti della conferenza efficacia meramente interna.

---

<sup>463</sup> Cfr. l’ex art. 29-*quater*, comma 9, d.lgs. n. 152/2006, abrogato dal d.lgs. n. 46/2014.

<sup>464</sup> Si tratta di una limitazione apportata dal d.l. n. 78/2010

<sup>465</sup> In giurisprudenza, Cons. Stato, sez. VI, 10 aprile 2014, n. 1718, in *Foro amm.*, 2014, 4, p. 1114, che rileva la “*struttura dicotomica*” della conferenza di servizi decisoria, in quanto costituita da “*una fase che si conclude con la determinazione della conferenza [...] [con] valenza solo endoprocedimentale, e [da] una successiva fase che si conclude con l’adozione del provvedimento finale [...] [con] valenza esoprocedimentale ed esterna, determinativa della fattispecie e incidente sulle situazioni degli interessati*”. Di conseguenza, “*gli atti posti in essere in conferenza [...] non [...] [sono] ancora in sé idonei a ledere in modo diretto ed immediato gli interessi del destinatario del provvedimento poi emanato [...]. L’esito della conferenza di servizi costituisce, invero, solo un atto preparatorio della fase di emanazione di un nuovo provvedimento dell’Amministrazione che aveva indetto la conferenza: ed è solo quest’ultimo atto che può essere direttamente e immediatamente lesivo*”. In senso analogo, di recente, TAR Lombardia, Milano, sez. III, 2 dicembre 2015, n. 2508, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Per una ricostruzione del dibattito dottrinario sui rapporti tra determinazione conclusiva e provvedimento finale, si rinvia a G. COCOZZA, *La decisione plurale in conferenza di servizi*, cit., p. 128 ss.

Questa soluzione ben si attaglia al procedimento in esame, considerato che è nei confronti del provvedimento finale (di diniego o di rilascio) di autorizzazione che si rivolgono le impugnazioni dei soggetti interessati.

### **2.3. La fase decisoria: l'incidenza dei principi precauzione e di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni all'ambiente sugli effetti del provvedimento finale.**

L'adozione del provvedimento conclusivo deve avvenire, al massimo, entro il termine di centocinquanta giorni dalla data di presentazione della domanda. Se di competenza statale, l'AIA è rilasciata con decreto del Ministero dell'ambiente.

Il d.lgs. n. 46/2014, conformemente alla normativa europea, rafforza l'approccio precauzionale intervenendo su diversi aspetti dell'autorizzazione integrata, e precisamente: ampliando le informazioni relative all'atto finale che l'autorità competente deve mettere a disposizione del pubblico; gravando il gestore di obblighi ulteriori; e da ultimo, intensificando l'effetto conformativo dell'AIA.

Sulla relazione tra obblighi informativi e principio di precauzione, ci si è già ampiamente soffermati. In questa sede è sufficiente aggiungere che non basta assicurare mettere a disposizione del pubblico una copia dell'autorizzazione ma, al contrario, l'autorità competente deve fornire una serie di informazioni dalle quali sia possibile desumere la qualità e la quantità della partecipazione, nonché i motivi della decisione e le prescrizioni imposte al gestore<sup>466</sup>.

---

<sup>466</sup> L'art. 29-*quater* (*Procedura per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale*) comma 13, d.lgs. n. 152/2006, modificato dal d.lgs. n. 46/2014 stabilisce, infatti, che oltre alla copia del provvedimento e di ogni suo aggiornamento, "sono inoltre rese disponibili: a) le informazioni relative alla partecipazione del pubblico al procedimento; i motivi su cui è basata la decisione; i risultati delle consultazioni condotte prima dell'adozione della decisione e una spiegazione della modalità con cui se ne è tenuto

La motivazione, in effetti, costituisce una parte fondamentale del provvedimento amministrativo e, ancor di più, di quelli ambientali, che intervengono all'esito di un complesso bilanciamento dell'interesse ambientale con altri interessi pubblici e privati. La pubblicazione di dati che mostrano l'*iter* logico-giuridico decisionale rappresenta una forma di controllo sociale sulla scelta e sulle ragioni che l'hanno determinata. La previsione di forme di pubblicità legale per atti idonei a incidere negativamente (e significativamente) su una pluralità di soggetti, fa sì che l'autorità competente se ne assuma la responsabilità di fronte alla collettività<sup>467</sup>. La legittimità dei provvedimenti adottati a tutela dell'ambiente è, del resto, «*direttamente proporzionale alla completezza del quadro conoscitivo che è stato possibile valutare prima della loro adozione*»<sup>468</sup>. Rendere pubblico, e dunque verificabile, il percorso seguito dall'autorità per assumere la decisione finale significa anche esporre più facilmente al sindacato l'operato complessivo e, allo stesso tempo, sollevare i privati da parte degli oneri derivanti dall'accesso agli atti.

Quanto al secondo profilo, tra gli obblighi introdotti *ex novo* a carico del gestore spicca la relazione di riferimento<sup>469</sup>, una sorta di “fotografia” dello

---

*conto nella decisione; d) il titolo dei documenti di riferimento sulle BAT pertinenti per l'installazione o l'attività interessate; e) il metodo utilizzato per determinare le condizioni di autorizzazione di cui all'articolo 29-sexies, ivi compresi i valori limite di emissione, in relazione alle migliori tecniche disponibili e ai livelli di emissione ivi associati; f) se è concessa una deroga ai sensi dell'articolo 29-sexies, comma 10, i motivi specifici della deroga sulla base dei criteri indicati in detto comma e le condizioni imposte; g) le informazioni pertinenti sulle misure adottate dal gestore, in applicazione dell'articolo 29-sexies, comma 13, al momento della cessazione definitiva delle attività; h) i risultati del controllo delle emissioni, richiesti dalle condizioni di autorizzazione e in possesso dell'autorità competente”.*

<sup>467</sup> Si rinvia alle considerazioni svolte nel capitolo 1, parte prima, sull'idoneità delle forme di governo democratiche a prevenire più facilmente danni all'ambiente e alla salute.

<sup>468</sup> S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, cit., 1278.

<sup>469</sup> Prevista dall'art. 5 (*Definizioni*), comma 1, lett. v-bis), d.lgs. n. 152/2006. Sui contenuti e sulle modalità di presentazione della relazione di riferimento, si veda anche la circolare del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare n. 12422 del 17 giugno 2015. Per un commento, A. QUARANTA, *Le “secondo” linee di indirizzo AIA: continua lo stillicidio dei chiarimenti*, in *Amb.&Svil.*, 2015, fasc. 8-9, p. 485 ss. Prima della circolare n. 12422/2015 cit. era stata emanata la circolare n. 22295 del 27 ottobre 2014, che aveva specificato alcuni punti critici della nuova normativa. Si rinvia, sul punto, alle

stato del suolo, delle acque sotterranee e di eventuali sostanze pericolose che dovrebbe servire da termine di raffronto con la situazione complessiva al momento della cessazione dell'attività. Si può notare che, rispetto alle prescrizioni della direttiva IED, la normativa italiana si limita a dare una mera definizione della relazione di riferimento, senza porre a carico del gestore gli obblighi di ripristino dello *status quo ante* qualora, al momento della cessazione dell'attività, vi siano rischi significativi per la salute e l'ambiente.

Il contenuto dell'AIA – e qui il punto di osservazione passa dal procedimento al provvedimento – è forse l'aspetto che più tutti rivela la tensione tra interesse ambientale, interesse privato e altri interessi pubblici. L'atto è inquadrabile nella categoria delle autorizzazioni amministrative attraverso cui l'Amministrazione «*esprime il proprio consenso preventivo in ordine all'attività progettata dal privato, previa verifica della compatibilità della stessa – normalmente collegata ad una iniziativa imprenditoriale – in relazione ad un interesse pubblico, nel caso di specie di indole ambientale*»<sup>470</sup>. Il potere autorizzativo presuppone, infatti, una scissione tra le nozioni di titolarità e di esercizio di posizioni di vantaggio<sup>471</sup> che, successivamente al rilascio dell'atto di autorizzazione si arricchisce, in quanto viene considerata legittima una modalità di esercizio consentita dall'Amministrazione<sup>472</sup>. Il punto merita approfondimento.

---

osservazioni di A. QUARANTA, *Le prime linee di indirizzo AIA e la promessa "uniformità applicativa"*, in *Amb. & Svil.*, 2015, fasc. 2, p. 87 ss.

<sup>470</sup> La definizione è di F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, cit., p. 226.

<sup>471</sup> F. FRACCHIA, *Autorizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive*, Napoli, 1996, p. 233, secondo cui questa distinzione «*riposa sulla contrapposizione tra norme che valgono a delimitare ed attribuire diritti e poteri, e norme (o scelte concrete) relative alle modalità di esplicazione. In particolare le prime sono rappresentate dalla Costituzione e dalla legge, fonti dell'ordinamento generale cui spetta di disciplinare e riconoscere i soggetti e le rispettive sfere giuridiche soggettive. [...] la situazione di vantaggio di cui è titolare il privato e che preesiste all'autorizzazione è definita proprio da tali fonti*».

<sup>472</sup> Ancora F. FRACCHIA, *op. ult. cit.*, p. 260.

Posto che il privato è titolare di una situazione di vantaggio riconosciuta dall'ordinamento<sup>473</sup>, rimane da chiarire come si configuri la sua posizione nei confronti del potere pubblico. Il problema è profondamente connesso all'intensità con cui la legge predetermina i presupposti di esercizio del potere, e dunque al riconoscimento (o meno) di un margine di discrezionalità in capo all'Amministrazione. Al massimo grado di predeterminazione corrisponde la pressoché totale assenza del potere discrezionale e, conseguentemente, la configurazione, in capo al privato, di una situazione di diritto soggettivo<sup>474</sup>. Viceversa, la determinazione legislativa soltanto parziale dei presupposti comporta il riconoscimento di un potere discrezionale, a fronte del quale si configura un interesse legittimo (pretensivo).

Nel caso dell'AIA è indubbio che si tratti di un atto discrezionale, predeterminando la legge solo una parte dei presupposti in presenza dei è possibile autorizzare l'attività del privato che, di conseguenza, è titolare di un interesse legittimo al rilascio dell'atto. La situazione del privato rimane tale anche in ordine alla soggezione a poteri amministrativi successivi eventualmente previsti dalla legge, come la revoca e, nel caso dell'AIA, il riesame, trattandosi pur sempre di un interesse dipendente dall'esercizio del potere.

Peraltro, l'operazione di accertamento e valutazione della sussistenza di tali presupposti presuppone l'esercizio di una discrezionalità tecnica, considerato che l'autorità competente ricorre a cognizioni tecniche e specialistiche a risultato opinabile. Come già detto a proposito della direttiva

---

<sup>473</sup> Nel caso che qui interessa, la libertà di iniziativa economica riconosciuta e garantita dall'art. 41 Cost.

<sup>474</sup> Peraltro, si è notevolmente intensificata, negli ultimi anni, la tendenza a sostituire provvedimenti espressi vincolati con forme di segnalazione o denuncia del privato, cui segue una fase (solo eventuale) di controllo pubblico sulla sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti dalla legge per l'esercizio dell'attività intrapresa. Sulla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), si rinvia alle osservazioni di F. LIGUORI, *La funzione amministrativa. Aspetti di una trasformazione*, Napoli, 2013; nonché al contributo dello stesso Autore, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della d.i.a./s.c.i.a.*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

IED, il rafforzamento dell'approccio precauzionale ha notevolmente ristretto il margine di apprezzamento tecnico dell'autorità competente nella definizione dei contenuti di autorizzazione. L'abrogazione della previsione che consentiva di definire la migliore combinazione possibile di valori limiti di emissione e altre misure tecniche equivalenti (definiti in base alle BAT) tenendo conto delle condizioni dell'impianto, del sito e dell'ambiente circostante, ha ridotto il potere delle autorità competenti di "modellare" il contenuto dell'autorizzazione alle circostanze concrete. Attualmente, il carattere vincolante delle conclusioni BAT (che, come visto, definiscono anche i BAT-AEL) comporta che le imprese debbano conseguire *performance* ambientali necessariamente elevate<sup>475</sup>.

La tutela di interessi ambientali che tali provvedimenti perseguono giustifica un effetto conformativo particolarmente spiccato nei confronti dell'attività privata. Come anticipato, l'AIA contiene una serie di prescrizioni che condizionano, dall'inizio e fino al momento della cessazione dell'attività (e in alcuni casi anche dopo), le modalità di esercizio dell'impresa. Il provvedimento riflette il principio della correzione, in via prioritaria, alla fonte dei danni ambientali, prescrivendo limiti di emissione di sostanze nocive e altre misure tecniche equivalenti finalizzati ad attenuare gli effetti negativi prodotti dalle attività inquinanti sull'ambiente.

---

<sup>475</sup> Per un commento tecnico alle nuove disposizioni sulle BAT, si rinvia a V. GIAMPIETRO, *BAT, valori limite di emissione atmosferica ed obiettivi di qualità ambientale*, cit., p. 789, il quale osserva quanto le BAT siano divenute rilevanti, a seguito della modifica del quadro normativo, nella determinazione delle prescrizioni tecniche, e dei conseguenti limiti, per le emissioni di ogni tipologia di impianto o di attività, soggetti ad autorizzazione ordinaria. E dunque, si auspica «che tutte le associazioni imprenditoriali ed industriali partecipino attivamente allo scambio di informazioni previsto dall'art. 13 della direttiva n. 2010/75/Ce, garantendo piena condivisione dei dati sulle emissioni degli impianti e delle attività (parametri effettivi di funzionamento di ogni tecnica applicata, consumi, livelli di emissione, monitoraggi ecc.). Diversamente, dai continui processi di revisione ed aggiornamento dei BREF potrebbero anche derivare futuri limiti e prescrizioni, del tutto estranei e/o indigesti per il tessuto produttivo nazionale».

#### **2.4. Le fasi successive. La sostenibilità come *leitmotiv* del riesame e dei controllo.**

Il contenuto conformativo dell'AIA si articola in una parte statica, comprendente le prescrizioni sulle modalità di esercizio dell'attività di impresa, e in una parte dinamica, che rappresenta uno degli aspetti più innovativi della disciplina, valendo a distinguere il provvedimento dalle altre autorizzazioni amministrative. La dinamicità è costituita dalle BAT che, come già detto, delineano un modello di *performance* ambientale che l'impresa si impegna a raggiungere. L'integrazione tra ambiente e sviluppo tocca l'intensità massima nella disciplina del rinnovo e del riesame che consentono all'autorità di verificare, periodicamente, l'adeguatezza delle condizioni di autorizzazione rispetto al grado di sviluppo della tecnica. E dunque di stabilire con esattezza quanto la performance attuale di un'impresa ancora *sostenibile* per l'ambiente, considerato il decorso di un certo lasso di tempo dalla data di rilascio dell'autorizzazione. L'AIA è infatti un provvedimento ad efficacia limitata nel tempo.

La normativa previgente contemplava distinti procedimenti di riesame e di rinnovo, che differivano per l'iniziativa, per i presupposti e per le tempistiche. Mentre infatti il rinnovo era attivato dal gestore a scadenze normativamente prestabilite, il riesame, invece, era un procedimento d'ufficio che veniva avviato al verificarsi di specifici eventi e a prescindere dai tempi previsti per il primo.

A seguito delle modifiche disposte dal d.lgs. n. 46/2014, l'art. 29-*octies*, d.lgs. n. 152/2006 prevede un unico procedimento che si conclude con l'adozione di un provvedimento di riesame con effetto (anche) di rinnovo dell'AIA.

Di regola, l'attivazione del procedimento dovrebbe avvenire con cadenza decennale<sup>476</sup>; tuttavia, la norma prevede un'anticipazione nel caso di pubblicazione di nuove conclusioni sulle BAT<sup>477</sup>.

I presupposti sono puntualmente descritti dal successivo comma 4 e gran parte di essi hanno carattere “dinamico”, dipendendo dallo stato di avanzamento del progresso scientifico e tecnologico<sup>478</sup>.

Il procedimento si svolge secondo le modalità di quello di rilascio dell'AIA<sup>479</sup>. L'iniziativa spetta all'autorità che ha adottato il provvedimento principale, anche su proposta delle altre Amministrazioni competenti in materia ambientale.

Un'ipotesi particolare di riesame è tuttavia prevista dall'art. 29-*quater*, comma 7, d.lgs. n. 152/2006, che consente al Sindaco di presentarne la richiesta all'autorità competente in presenza di circostanze sopravvenute rispetto al rilascio dell'AIA e nell'interesse della salute pubblica. Il d.lgs. n. 46/2014 ha circoscritto il potere sindacale prevedendo che la richiesta di riesame debba essere motivata, corredata della relativa documentazione istruttoria e da puntuali proposte di modifica dell'AIA. Quindi, rispetto alla

---

<sup>476</sup> Cfr. art. 29-*octies*, comma 3, lett. b), d.lgs. n. 152/2006.

<sup>477</sup> Cfr. art. 29-*octies*, comma 3, lett. b), e comma 6, d.lgs. n. 152/2006.

<sup>478</sup> L'art. 29-*octies*, comma 4, d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che l'AIA debba essere comunque riesaminata quando: “a) a giudizio dell'autorità competente ovvero, in caso di installazioni di competenza statale, a giudizio dell'amministrazione competente in materia di qualità della specifica matrice ambientale interessata, l'inquinamento provocato dall'installazione è tale da rendere necessaria la revisione dei valori limite di emissione fissati nell'autorizzazione o l'inserimento in quest'ultima di nuovi valori limite, in particolare quando è accertato che le prescrizioni stabilite nell'autorizzazione non garantiscono il conseguimento degli obiettivi di qualità ambientale stabiliti dagli strumenti di pianificazione e programmazione di settore; b) le migliori tecniche disponibili hanno subito modifiche sostanziali, che consentono una notevole riduzione delle emissioni; c) a giudizio di una amministrazione competente in materia di igiene e sicurezza del lavoro, ovvero in materia di sicurezza o di tutela dal rischio di incidente rilevante, la sicurezza di esercizio del processo o dell'attività richiede l'impiego di altre tecniche; d) sviluppi delle norme di qualità ambientali o nuove disposizioni legislative comunitarie, nazionali o regionali lo esigono; e) una verifica di cui all'articolo 29-*sexies*, comma 4-bis, lettera b), ha dato esito negativo senza evidenziare violazioni delle prescrizioni autorizzative, indicando conseguentemente la necessità di aggiornare l'autorizzazione per garantire che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni corrispondano ai [...] [BAT-AEL]”.

<sup>479</sup> L'art. 29-*octies*, comma 10, rinvia agli artt. 29-*ter*, comma 3 (sulle eventuali richieste di integrazione) e 29-*quater* (disciplinante il procedimento di rilascio dell'AIA), d.lgs. n. 152/2006.

normativa previgente, non è più ammessa una generica richiesta di riesame, prevedendosi, al contrario, l'individuazione delle specifiche parti del provvedimento che debbano essere riesaminate.

La mancata presentazione, nel termine previsto dalla legge<sup>480</sup>, della documentazione necessaria all'autorità competente per effettuare il riesame, determina la scadenza dell'autorizzazione e l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria. Se l'inadempimento permane, l'autorità inoltra una diffida al gestore e sospende la validità dell'autorizzazione.

Ci si chiede se il riesame possa essere inquadrato tra i poteri di autotutela della pubblica amministrazione. La risposta può essere affermativa solo dove si aderisca alla tesi<sup>481</sup> che, superando la tradizionale distinzione tra provvedimenti di riesame e quelli di revisione, a seconda che incidano sulla validità o sull'efficacia dei precedenti atti, riconduce gli stessi all'interno di una categoria unitaria, distinguendo poi tra atti ad esito conservativo e atti ad esito eliminatorio<sup>482</sup>.

In effetti, c'è una differenza sostanziale tra i poteri di autotutela previsti dalla l. n. 241/1990 o tradizionalmente riconosciuti all'Amministrazione (sospensione, rettifica, ecc.) e il potere di riesame di cui all'art. 29-*octies*, d.lgs. n. 152/2006. I presupposti: l'attivazione del potere di autotutela "classico" consegue ad una scelta discrezionale dell'autorità; al contrario, quello di riesame si fonda sulla discrezionalità tecnica ed è ancorato a circostanze "tecniche" puntualmente disciplinate dalla legge.

---

<sup>480</sup> Compreso tra trenta e centottanta giorni a seconda della complessità della documentazione da presentare.

<sup>481</sup> M. IMMORDINO, *I provvedimenti amministrativi di secondo grado*, in F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2011, p. 314 ss., spec. p. 319-320.

<sup>482</sup> In tal senso, E. FREDIANI, *Autorizzazione integrata ambientale e tutela "sistemica" nella vicenda dell'Ilva di Taranto* (Intervento al Convegno "Il caso Ilva: nel dilemma tra protezione dell'ambiente, tutela della salute e salvaguardia del lavoro, il diritto ci offre soluzioni?", tenutosi il 15 marzo 2013 e organizzato dall'Istituto Dirpolis della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa), in *www.federalismi.it*, n. 2/2013, p. 1 ss., p. 8 del documento online.

### **3. Semplificazione “multilivello” nella disciplina dell’autorizzazione integrata ambientale.**

L’AIA costituisce un interessante campo d’indagine per esaminare se e fino a che punto soddisfi (anche) un’esigenza di semplificazione. In altri termini, occorre indagare se e quali aspetti dell’istituto siano riconducibili alla semplificazione amministrativa e quale incidenza possano produrre nei riguardi dei “terzi” esposti agli effetti dell’autorizzativo.

Premesso che risulta difficile, soprattutto nell’epoca attuale, dare una definizione univoca di semplificazione<sup>483</sup>, in linea generale sono riconducibili alla stessa istituti eterogenei: sostituzione del provvedimento con un atto di iniziativa privata, accelerazione delle tempistiche procedurali, possibilità di intraprendere l’attività privata a seguito del decorso di un termine previsto dalla legge; e addirittura, secondo le tesi più estreme, anche istituti di pura liberalizzazione<sup>484</sup>.

La stessa l. n. 241/1990 e s.m. raggruppa all’interno del Capo V, dedicato appunto alla semplificazione amministrativa, istituti ispirati a logiche diverse, e forse accomunati solo dalla finalità di “alleggerire” il privato dal “peso” del potere pubblico e dagli oneri che lo stesso comporta.

La complessità del fenomeno non consente di fornire un quadro chiaro delle diverse “stagioni” della semplificazione che si sono alternate nel corso degli anni. L’analisi che sarà condotta in questa sede, come anticipato, verterà esclusivamente sull’AIA e sulla possibilità di scorgere nell’istituto aspetti di semplificazione.

---

<sup>483</sup> La prospettiva di analisi è, ovviamente, limitata alla semplificazione dell’attività amministrativa.

<sup>484</sup> Si pensi, ad esempio, alla soppressione di ogni forma di controllo pubblico sull’attività privata: sul punto, R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla «libertà dall’amministrazione» alla libertà dell’amministrazione?*, in *Dir. e soc.*, 2000, p. 101 ss., p. 108.

Se si considera quest'ultimo come una scala è possibile scorgere vari livelli di semplificazione: una semplificazione “a monte” (o organizzativa) e una semplificazione “intermedia” (o procedimentale)<sup>485</sup>.

Partendo dal gradino più alto, la semplificazione “a monte” o organizzativa comprende quegli istituti di coordinamento o di collaborazione preordinati a regolare *pro futuro* l'esercizio di competenze spettanti alle Amministrazioni aderenti. In altri termini, tali strumenti sono preordinati a predeterminare le modalità di svolgimento di *procedimenti futuri*. L'art. 29-*quater*, comma 15, d.lgs. n. 152/2006<sup>486</sup> consente allo Stato, alle regioni e alle province, e i Comuni territorialmente competenti la possibilità di concludere accordi con i gestori “*in considerazione del particolare e rilevante impatto ambientale, della complessità e del preminente interesse dell'impianto*”. La finalità è di raggiungere un'armonizzazione tra lo sviluppo del sistema produttivo nazionale, le politiche del territorio e le strategie aziendali. L'autorità procedente assicura il coordinamento tra l'accordo e il procedimento di rilascio dell'AIA. I termini per la conclusione del procedimento sono raddoppiati<sup>487</sup>.

Si tratta di un *modello ibrido* che si colloca a metà strada tra gli accordi *ex* 11, l. n. 241/1990, nella specie integrativa, conclusi tra privati e

---

<sup>485</sup> Le espressioni semplificazione organizzativa e procedimentale sono di M. RENNA, *Le semplificazioni amministrative (nel decreto legislativo n. 152 del 2006)*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, p. 649 ss., p. 662 ss. e 665 ss.

<sup>486</sup> La norma, peraltro, è strettamente connessa all'art. 9, comma 3, d.lgs. n. 152/2006 che stabilisce, in generale (e quindi, anche con riferimento ai procedimenti di VIA e di VAS), la possibilità che l'autorità competente concluda con i gestori o con le altre autorità pubbliche interessate accordi per lo svolgimento di attività di interesse comune ai fini della semplificazione e della maggiore efficacia dei procedimenti.

<sup>487</sup> L'art. 29-*quater*, comma 15, d.lgs. n. 152/2006 rinvia al solo comma 10 ma si ritiene che l'ampliamento riguardi tutti i termini del procedimento di AIA, e non solo quello finale. La possibilità di concludere accordi tra le autorità competenti e i gestori in vista del raggiungimento di un risultato, sia pur nel silenzio del d.lgs. n. 372/1999, era già stata ammessa da A. RALLO, *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Napoli, 2000, p. 256-257.

pubbliche amministrazioni, e quelli di cui al successivo art. 15, l. n. 241/1990, stipulati tra soli enti pubblici<sup>488</sup>.

In sostanza, si è in presenza di una variante degli accordi organizzativi tra Amministrazioni, costituita dalla partecipazione dei gestori privati.

Uno sguardo alla prassi<sup>489</sup> conferma che gli accordi *ex art. 29-quater*, comma 15 hanno assunto proprio la veste degli accordi *ex art. 15*, e specificamente degli accordi di programma, attualmente disciplinati dall'art. 34, d.lgs. 10 agosto 2000, n. 267.

Lo scopo è duplice: garantire un coordinamento tra i livelli statale e regionale (o locale) per il rilascio delle AIA e di individuare le aree di interesse dove sono collocati i grandi impianti strategici soggetti alla procedura. Inoltre, i partecipanti possono decidere di costituire appositi organismi con funzione di coordinamento e di controllo<sup>490</sup>. La dilatazione delle tempistiche procedurali (da cento cinquanta a trecento giorni) deriva dalla particolare complessità della procedura di stipula e di successivo rilascio (o diniego) delle AIA ai gestori firmatari.

Quindi, dove si accolga un'accezione della semplificazione come riduzione delle tempistiche procedurali, è pressoché ovvio che tali strumenti non possano essere qualificati come tali. Se invece, più

---

<sup>488</sup> Sul punto, sia consentito rinviare a V. DI CAPUA, *Accordi tra Amministrazioni e inderogabilità del diritto dell'Unione Europea in materia di appalti pubblici. La tutela della concorrenza diventa un "superprincipio"*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); nonché ID, *Commento all'art. 15 (Accordi fra pubbliche amministrazioni)*, l. 7 agosto 1990, n. 241, in R. GAROFOLI, A. AULETTA, *Codice amministrativo ragionato*, Neldiritto Editore, Roma, 2016, p. 134 ss.

<sup>489</sup> Così, A. BUONFRATE, *L'autorizzazione integrata ambientale*, in *Codice dell'ambiente e normativa collegata*, Commentario diretto da A. BUONFRATE, Milanofiori Assago (MI), 2008, p. 353 ss., p. 362.

<sup>490</sup> Un esempio di accordo *ex art. 29-quater*, comma 10, d.lgs. n. 152/2006 – seppur sottoscritto in attuazione dell'ormai abrogato art. 5, comma 10, d.lgs. n. 59/2005, non modificato nella sostanza dalla normativa attuale – è l'accordo di programma relativo all'area industriale di Taranto e Statte, sottoscritto a Bari, in data 11 aprile 2008, tra il Ministero dell'ambiente, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero della salute, la regione Puglia, la provincia di Taranto, il Comune di Taranto, il Comune di Statte, l'APAT e ILVA s.p.a., EDISON s.p.a., ENIPOWER s.p.a., ENI s.p.a., Cementir Italia s.r.l., SANAC s.p.a., APAT e ARPA Puglia. Sul punto, si rinvia a A. BUONFRATE, *AIA e impianti di rilevante impatto e preminente interesse nazionale: l'accordo dell'«area industriale di Taranto» (parte seconda)*, in *Amb.&Svil.*, 2009, fasc. 8, p. 733 ss.

opportunamente, si scelga di configurare la stessa come lo sforzo della legge teso a garantire il raggiungimento di un risultato in maniera più efficace<sup>491</sup>, allora il risultato è diverso. Il raddoppiamento dei tempi di conclusione del procedimento è, in questo caso, compensato dai vantaggi derivanti, per i gestori e le autorità competenti, dal coordinamento e dall'accorpamento in un unico procedimento di diverse procedure integrate relative ad impianti situati nell'area compresa dall'accordo. È evidente dunque che la semplificazione riguarda, in questo caso, la definizione di uno schema organizzativo che, attraverso la collaborazione e il coordinamento delle competenze, migliori, sul piano *gestionale* e *operativo*, la conduzione dei procedimenti.

È evidente che questo approccio non rischia di compromettere l'*an* della partecipazione: anzi, la dilatazione delle tempistiche procedurali dovrebbe consentire una ponderazione maggiore della decisione finale.

È riconducibile alla semplificazione organizzativa anche la disposizione sulla predeterminazione, con regolamento dell'esecutivo, di requisiti generali di autorizzazione per alcune categorie di impianti, purché siano garantiti un approccio integrato e una protezione dell'ambiente nel complesso equivalente a quella che sarebbe assicurata dal rilascio di singoli atti autorizzativi<sup>492</sup>. In questo caso, l'attività amministrativa successiva si riduce al mero accertamento della conformità dell'istanza ai presupposti e ai requisiti generali.

La finalità della norma è duplice: da un lato, uniformare – a livello *sub* legislativo – i contenuti delle autorizzazioni su tutto il territorio nazionale (evitando così divari profondi tra le procedure di competenza statale e regionale), e dall'altro, semplificare i procedimenti, laddove all'autorità

---

<sup>491</sup> Volendo riportare la definizione di E. CASSETTA nel suo *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 335 ss., quando affermava, nel tentativo di rinvenire un comune denominatore agli istituti contenuti nel Capo V della l. n. 241/1990, che «*la legge vuole garantire il raggiungimento di un risultato indipendentemente dalle "resistenze" o dalla "difficoltà" che nel corso del procedimento possano configurarsi*».

<sup>492</sup> È la previsione di cui all'art. 29-bis, comma 2, l. n. 152/2006, nella versione risultante dalle modifiche disposte dal d.lgs. n. 46/2014.

competente non resta che condurre una semplice verifica di corrispondenza tra l'istanza e i requisiti stabiliti dal decreto.

Chiaramente, questo tipo di approccio, a differenza del precedente, rischia di sacrificare eccessivamente le istanze partecipative: uno dei rischi della semplificazione è infatti quello di comprimere la possibilità dei “terzi”<sup>493</sup> di usare gli strumenti di intervento e partecipazione al procedimento. Ai soggetti lesi non resta dunque che ricorrere alla tutela contro il provvedimento finale, impugnando – eventualmente – anche il decreto ministeriale.

Ad un gradino più basso, si colloca la semplificazione “intermedia” o procedimentale, cui sono riconducibili gli istituti che, in senso ampio, intervengono *sul* procedimento per aumentarne l'efficacia e la razionalità<sup>494</sup>.

Anche il procedimento di AIA prevede strumenti di questo tipo. Si pensi, ad esempio, al silenzio-assenso sulla comunicazione delle modifiche non sostanziali: in questo caso, infatti, il gestore può intraprendere l'esecuzione dei lavori dopo il decorso del termine entro cui la legge consente all'autorità competente di assentire espressamente o di informare il gestore che si tratti di una modifica sostanziale per la quale è richiesta la presentazione di una nuova domanda.

Ulteriore esempio è costituito dalla conferenza di servizi e, nello specifico, dall'equiparazione ad un atto di assenso del silenzio dell'Amministrazione che, pur avendo partecipato alla conferenza, non abbia tuttavia espresso alcuna volontà all'esito dei lavori (punto *sub b*) su

---

<sup>493</sup> L'incidenza e gli effetti della semplificazione sul “terzo” sono acutamente rilevati e analizzati da F. TRIMARCHI BANFI, *Il “terzo” nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2014, fasc. 1, p. 25 ss.

<sup>494</sup> Si aderisce alle conclusioni di F.G. SCOCA, *Accordi e semplificazione*, in *Nuove Autonomie*, 2008, fasc. 3-4, p. 557 ss., p. 558, il quale acutamente intende la semplificazione «*non come mera accelerazione del procedimento amministrativo, bensì come intervento sul procedimento inteso ad implementarne la razionalità*»; in senso conforme, anche M.R. SPASIANO, *Riflessioni sparse in tema di semplificazioni amministrativa*, in *Nuove Autonomie*, 2009, fasc. 1, p. 75 ss., p. 83. e D. D'ORSOGNA, *Note in tema di conferenza di servizi, semplificazione e operazione*, in *Nuove Autonomie*, 2008, fasc. 3-4, p. 583 ss., p. 585.

cui *supra*). L'istituto trova applicazione anche quando il silenzio provenga da un'Amministrazione preposta alla cura di c.d. interessi sensibili, e dunque anche nella conferenza di servizi indetta nel procedimento di AIA. La *ratio* è ovviamente quella di sanzionare l'operato dell'autorità pubblica che non si assume la responsabilità delle proprie scelte di fronte agli altri partecipanti<sup>495</sup>. La previsione, infatti, trova applicazione anche nei casi di dissenso "irrituale", cioè espresso al di fuori della conferenza o comunque in violazione forme imposte dalla legge<sup>496</sup>.

Nel caso in cui un'Amministrazione regolarmente convocata sia risultata assente (punto *sub a*) su cui *supra*), è comunque consentito all'autorità procedente di assumere la determinazione conclusiva che sostituisce, a tutti gli effetti, l'atto di assenso di quella che non ha partecipato. In mancanza di esclusioni espresse, la norma trova applicazione anche nei procedimenti ambientali, e dunque si applica anche alle ipotesi in cui sia risultata assente un'Amministrazione preposta alla tutela di un c.d. interesse sensibile.

Tali disposizioni sembrano rivelare una progressiva dequotazione legislativa del c.d. interessi sensibili, *sub species* ambientali, al rango di interessi pubblici comuni. Questa tendenza pare aver raggiunto l'apice<sup>497</sup>

---

<sup>495</sup> Nel senso di una partecipazione "effettiva" e "concreta", C. VIVIANI, *Alla ricerca della semplificazione nei processi autorizzativi: brevi spunti sulle autorizzazioni "uniche" e sulle conferenze di servizi decisorie*, in *Dir. econ.*, 2013, fasc. 1, p. 573 ss., spec. p. 580.

<sup>496</sup> Così, F. SCALIA, *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, in *Urb. e app.*, 2016, fasc. 1, p. 11 ss., spec. p. 13, secondo cui «un dissenso anche in materia sensibile non validamente espresso è tamquam non esset, con conseguente operare del silenzio assenso».

<sup>497</sup> È, nella sostanza, il pensiero espresso da F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd riforma Madia*, in *www.federalismi.it*, n. 20/2015, p. 1 ss., con riguardo al nuovo art. 17-bis, comma 3, l. n. 241/1990, secondo cui «la norma costituisce una vera e propria fuga in avanti in quella che si potrebbe definire la "guerra di logoramento" degli interessi sensibili che vengono sempre più parificati a quelli ordinari» (p. 3 del documento online). Contra, tuttavia, F. SCALIA, *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della legge Madia*, cit., p. 12, secondo cui, invece, «[...] la norma non introduce nulla di nuovo quanto al profilo dell'intensità della tutela degli interessi sensibili ed anzi, letta insieme alla norma di delega legislativa in materia di silenzio assenso, contenuta nella stessa L. n. 124/2015 (art. 5), può rappresentare l'occasione per ricondurre in un ambito di coerenza costituzionale la normativa già vigente in tema di silenzio in materie sensibili». Per

con la recente l. 7 agosto 2015, n. 124<sup>498</sup> che ha introdotto il silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni, generalizzando un istituto che, come si è visto, era limitato alla conferenza di servizi. Il nuovo art. 17-*bis*, l. n. 241/1990 disciplina l'ipotesi in cui l'Amministrazione procedente debba acquisire, per l'adozione di un provvedimento normativo o amministrativo, l'atto di assenso di un'altra Amministrazione o di un gestore di beni o servizi pubblici, che si considera acquisito con l'inutile decorso del termine di trenta giorni dal ricevimento, da parte dell'autorità tenuta a pronunciarsi, dello schema di provvedimento corredato della relativa documentazione. La rappresentazione di esigenze istruttorie o di richieste di modifica motivate e puntuali *interrompe* il termine entro cui rendere l'assenso che inizia a decorrere *ex novo* dal momento in cui l'autorità o il gestore ricevano gli elementi istruttori o il nuovo schema di provvedimento. Peraltro, nel caso in cui le Amministrazioni (esclusivamente statali) non raggiungano un accordo sul testo del provvedimento, la questione viene devoluta alla sede governativa.

La disposizione estende l'operatività del silenzio-assenso anche all'ipotesi in cui l'atto di assenso debba provenire da Amministrazioni preposte alla cura di c.d. interessi sensibili (tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini), allungando tuttavia il termine entro cui debba essere reso l'atto da trenta a novanta giorni.

L'incidenza sul procedimento di AIA potrebbe derivare da un futuro decreto legislativo cui la l. n. 124/2015 ha delegato un riordino della disciplina sulla conferenza di servizi e, tra l'altro, anche il coordinamento con il nuovo art. 17-*bis*, l. n. 241/1990<sup>499</sup>.

---

*incidens*, l'art. 5, l. n. 124/2015, ha delegato il Governo ad adottare, entro dodici mesi, "uno o più decreti legislativi per la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241".

<sup>498</sup> L. 7 agosto 2015, n. 124 (*Deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*), in GU n. 187 del 13 agosto 2015.

<sup>499</sup> Si veda, in particolare, l'art. 2 (*Conferenza di servizi*), comma 1, lett. p), l. n. 124/2015, che prevede, tra i criteri direttivi, un "coordinamento delle disposizioni in

### 3.1. *Segue. Il coordinamento AIA-VIA.*

La scelta di esaminare le modalità di intersezione tra AIA e VIA nella parte dedicata alla semplificazione, non è casuale<sup>500</sup>. La ricerca di una più efficace integrazione tra le due procedure è stata, fin da subito, al centro dell'attenzione del legislatore. Questo perché la stessa normativa europea non conteneva all'origine indicazioni precise sul modo in cui realizzare tale integrazione, lasciando (fin troppa) discrezionalità agli Stati membri sul punto. Solo successivamente, il legislatore europeo ha previsto – nella sola direttiva sulla VIA<sup>501</sup> – che gli Stati membri potessero introdurre una procedura unica per soddisfare sia i requisiti della via che quelli dell'AIA.

Nel corso dei vari interventi di modifica, al problema sono state date diverse soluzioni.

È necessaria una precisazione preliminare. L'AIA e la VIA presentano oggetti d'indagine differenti: la prima, infatti, riguarda la parte gestionale

---

*materia di conferenza di servizi con quelle dell'articolo 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'articolo 3 della presente legge". Per un primo commento allo schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2016, si veda M. SANTINI, *La conferenza di servizi dopo la riforma Madia: questioni di (ulteriori) norme o di cultura?*, in *Urb. e app.*, 2016, fasc. 2, p. 129 ss.*

<sup>500</sup> Si accoglie la prospettiva d'indagine di M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, cit., p. 260 ss.

<sup>501</sup> Un primo riferimento all'integrazione tra AIA e VIA si rinviene nella direttiva 97/11/CE che, come si è visto, aveva aggiunto l'art. 2-bis alla direttiva 85/337/CEE. Sul recepimento "a tappe" della direttiva 85/337/CEE da parte dello Stato italiano e sui problemi consequenziali, G. MANFREDI, *VIA e VAS nel Codice dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, p. 63 ss.

Al contrario, sia nella direttiva 96/61/CE che nella 2008/1/CE non si faceva alcun riferimento all'integrazione procedurale VIA-AIA. Il testo normativo si limitava a stabilire, piuttosto sommariamente, che le disposizioni della direttiva IPPC lasciavano impregiudicate quelle della direttiva VIA, lasciando intendere che l'obbligo di espletare il procedimento AIA non esonerava le autorità da quello di VIA (art. 1, direttiva 2008/1/CE). Inoltre, si prevedeva il gestore poteva includere nella domanda di AIA gli stessi dati già usati per ottenere la VIA (art. 6, direttiva 2008/1/CE); infine, si stabiliva che, nel caso di impianto sottoposto ad entrambe le procedure, gli esiti dell'istruttoria della VIA dovevano essere tenuti in considerazione per il rilascio dell'AIA (art. 9, comma 2, direttiva 2008/1/CE).

dell'impianto e, nello specifico, gli effetti nocivi dell'attività sull'ambiente; la seconda, invece, valuta la compatibilità della realizzazione di opere e progetti con l'ambiente in cui saranno inserite. Tali istituti perseguono tuttavia la medesima finalità, essendo preordinati alla realizzazione di una tutela preventiva dell'ambiente considerato nel suo complesso. Sono, inoltre, strumenti direttamente discendenti dallo sviluppo sostenibile<sup>502</sup>

Quindi, la finalità che accomuna le procedure incoraggia la ricerca di strade efficaci di integrazione.

La prima soluzione al problema venne data dal d.lgs. n. 59/2005, attesa la pressoché totale indifferenza del d.lgs. n. 372/1999, e si sostanziò in un rapporto di presupposizione<sup>503</sup> della VIA rispetto all'AIA: l'art. 5, comma 12 prevedeva, infatti, che l'AIA non potesse essere rilasciata prima della conclusione del procedimento di VIA.

Successivamente, l'art. 34, d.lgs. n. 152/2006 concepì il coordinamento tra le procedure in termini di facoltà per il privato che, appunto, poteva optare per l'integrazione del procedimento di VIA in quello di AIA. Si prevedevano specifici meccanismi di integrazione: istruttoria che tenesse conto di aspetti di entrambe le procedure, analoghe forme di informazione e pubblicità. In ogni caso, il procedimento si concludeva con l'emanazione di provvedimenti distinti e, nello specifico, il rilascio dell'AIA era consequenziale e dipendente dal giudizio positivo sulla VIA.

Il d.lgs. n. 4/2008 adottò un'altra soluzione ancora, introducendo un coordinamento obbligatorio tra le procedure e spingendosi a prevedere un unico procedimento (e un unico provvedimento, quello di VIA) caso in cui l'impianto dovesse essere sottoposto sia VIA (statale) che ad AIA. Per la VIA di competenza regionale, l'unicità della procedura e l'effetto sostitutivo

---

<sup>502</sup> Sulla configurazione della VIA come strumento di sviluppo sostenibile, F. FRACCHIA, F. MATTASSOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del d.lg. n. 152/2006*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2008, p. 121 ss.

<sup>503</sup> Configura in questi termini il rapporto VIA-AIA nel d.lgs. n. 59/2005 G. DE GIORGI, *Le procedure integrate*, cit., p. 215.

della VIA nei riguardi dell'AIA non operava in automatico, essendo rimessa alla discrezionalità delle regioni prevedere delle forme di coordinamento<sup>504</sup>.

Il quadro rimase sostanzialmente invariato a seguito del d.lgs. n. 128/2010 che confermò la scelta legislativa di “assorbire” l'AIA nell'ambito della VIA (statale)<sup>505</sup>, attesa la dipendenza logico-funzionale della prima rispetto alla seconda. Si stabilì, infatti, che nei casi di *screening* (verifica di assoggettabilità a VIA), l'AIA potesse acquistare la sua autonomia procedimentale solo se l'esito della verifica fosse negativo. Inoltre, se la VIA “faceva luogo” dell'AIA, anche la fase di monitoraggio doveva includere le modalità prescritte per il monitoraggio dell'AIA.

In effetti, anche se la scelta di integrare l'AIA all'interno della VIA (e non viceversa) fosse la scelta più logica, la diversità dell'oggetto delle procedure si rifletteva sulla natura delle valutazioni e delle istruttorie che, peraltro, erano condotte da organi diversi<sup>506</sup>.

---

<sup>504</sup> Esprime un giudizio tendenzialmente positivo su tale meccanismo, F. FIGORILLI, *L'autorizzazione integrata ambientale quale ulteriore strumento di semplificazione*, in *Nuove Autonomie*, n. 3-4/2008, p. 683 ss., spec. p. 689-690.

<sup>505</sup> La Corte costituzionale è stata investita, in via incidentale, problematica connessa al coordinamento tra VIA e AIA in sede regionale. La questione di costituzionalità riguardava, infatti, la l. reg. Marche n. 3/2012, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. e l'art. 10, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, che subordinava l'unicità della pubblicazione e della consultazione del pubblico alla circostanza di una evidenza dell'integrazione tra le procedure, in contrasto, a detta dei ricorrenti, con l'esigenza di un coordinamento tra le procedure e di unicità delle forme partecipative di cui all'art. 10, d.lgs. n. 152/2006. I giudici hanno osservato che tale norma “*lungi dal determinare la violazione dell'obbligo di unicità della consultazione del pubblico – imposto dalla normativa statale – [..]*”, al contrario, istituiva un regime che consentiva di adempiere nel modo più corretto quell'obbligo, imponendo che il pubblico fosse reso consapevole che la consultazione avrebbe avuto efficacia in entrambi i procedimenti (C. cost. 22 maggio 2013, n. 93, in *Giur. cost.*, 2013, fasc. 3, p. 1592).

<sup>506</sup> L'istruttoria dell'AIA per gli impianti di competenza statale è affidata, come si è visto, alla Commissione istruttoria IPPC. Al contrario, l'organo competente nel procedimento di VIA è la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale – VIA-VAS. Rileva la diversità degli organi dotati di competenze istruttorie R. GRECO, *VIA, VAS e AIA: queste sconosciute*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); ID, *Brevi osservazioni sulle modifiche al procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) introdotte dal decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

Il d.lgs. n. 46/2014, da ultimo, non apporta sul punto alcuna modifica significativa<sup>507</sup> alla disciplina previgente.

Una riforma dell'integrazione VIA-AIA sarà disposta in fase di attuazione della nuova direttiva 2014/52/UE, che fa espressamente riferimento alla necessità di coordinare, anche a livello organizzativo, le procedure di valutazione/autorizzazione ambientale<sup>508</sup>.

La giurisprudenza coglie efficacemente le problematiche che possono sorgere dall'integrazione delle procedure, relative, ad esempio, all'individuazione del momento in cui debba essere compiuta la valutazione degli impatti prodotti sull'ambiente<sup>509</sup> oppure dell'atto da impugnare. Di

---

<sup>507</sup> Se non ponendo rimedio ad una probabile «svista del legislatore» che, nel disciplinare la fase di monitoraggio delle condizioni autorizzatorie (stabilite dal provvedimento di VIA), non richiamava espressamente l'applicabilità del regime sanzionatorio prescritto dalla disciplina dell'AIA (art. 10, comma 1-ter, d.lgs. n. 152/2006, modificato dal d.lgs. n. 128/2010). Sul punto e, in generale, sul rapporto AIA-VIA nel quadro normativo vigente, A. SCIALÒ, *L'integrazione VIA-AIA in attesa di collegato ambientale alla Legge di stabilità 2014*, in *Amb. & Svil.*, 2014, fasc. 7, p. 521 ss., spec. p. 527-528. L'A., in particolare, osserva che l'art. 6 del “disegno di legge collegato alla legge di stabilità”, approvato alla Camera il 18 marzo 2014, è dedicato alla “semplificazione organizzativa di VIA, VAS e AIA statali” e prevede l'istituzione di una Commissione tecnica unificata per le VIA, VAS e AIA, con soppressione delle due attuali Commissioni VIA e AIA. Il suo compito sarà quello di assicurare il supporto tecnico-scientifico per l'attuazione delle procedure, nel tentativo di evitare (inutili e costose) duplicazioni istruttorie. Il testo definitivo della legge (l. 28 dicembre 2015, n. 221, recante “*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*”, in GU n. 13 del 18 gennaio 2016”) non compare alcun riferimento alla Commissione, segno che la proposta è stata respinta.

<sup>508</sup> Si veda il considerando n. 37, direttiva 2014/52/UE e il nuovo art. 2, par. 3, direttiva 2011/97/UE modificato dalla prima. Al momento, è stata emanata la l. 9 luglio 2015, n. 114 (*Legge di delegazione europea 2014*), in GU n. 176 del 31 luglio 2015, la quale tra i principi e i criteri direttivi, include “*semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di VIA anche in relazione al coordinamento e all'integrazione delle procedure ambientali*” (art. 14, comma 1, lett. a)).

<sup>509</sup> Sul punto, TAR Toscana, Firenze, sez. II, 3 marzo 2010, n. 592, in *Riv. giur. amb.*, 2011, fasc. 1, p. 126 ss., con nota di S. GUARINO, *Considerazioni sul coordinamento tra valutazione di impatto ambientale (VIA) e autorizzazione integrata ambientale (AIA): in particolare, i limiti entro cui può ritenersi legittimo il differimento della fase VIA alla fase AIA della valutazione di taluni aspetti*. Il TAR afferma, in particolare, che “*lo studio degli impatti prodotti sulla componente ambientale e paesaggistica costituisce uno degli aspetti per necessari della valutazione di impatto ambientale di talché ogni questione relativa a tali impatti deve trovare soluzione nell'ambito del procedimento VIA e non può essere demandato in sede di procedura AIA*”. L'A. rileva che l'orientamento del TAR è coerente con la giurisprudenza europea sul punto, la quale rileva che: “*qualora il diritto nazionale preveda che la procedura di autorizzazione si articoli in più fasi, la valutazione dell'impatto ambientale di un progetto deve essere effettuata non appena sia possibile*”.

regola, poiché la VIA e l'AIA seguono ad accertamenti diversi e autonomi, possono produrre un'efficacia lesiva e, dunque, essere impugnati separatamente. Può accadere, tuttavia, che l'effetto lesivo sia conseguenza del concorso tra i due provvedimenti che appunto diventano impugnabili solo quando si sia concretizzata la lesione<sup>510</sup>.

---

*individuare e valutare tutti gli effetti che il progetto può avere sull'ambiente. Pertanto, qualora una di tali fasi sia una decisione principale e l'altra una decisione di attuazione che deve rispettare i parametri stabiliti dalla prima, gli effetti che il progetto può avere sull'ambiente devono essere individuati e valutati nella procedura relativa alla decisione principale. Solo qualora i detti effetti fossero individuabili unicamente nella procedura relativa alla decisione di attuazione, la valutazione dovrebbe essere effettuata durante tale ultima procedura”* (C. giust. UE, sez. II, 28 febbraio 2008, in causa C-2/07 (*Paul Abraham e altri c. Région wallonne e altri*), in *Racc.*, 2008, I-1197.

<sup>510</sup> Cons. Stato, sez. V, 26 gennaio 2015, n. 313, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

### sezione terza

L'autorizzazione integrata ambientale per gli impianti di interesse strategico nazionale: quando la terapia può diventare peggiore del male da combattere<sup>511</sup>

sommario: 1. ... dalla “prevenzione” alla “cura”. L’Ilva di Taranto e le leggi-provvedimento: la ricerca di un equilibrio tra salute, ambiente e lavoro.

#### **1. ... dalla “prevenzione” alla “cura”. L’Ilva di Taranto e le leggi-provvedimento: la ricerca di un equilibrio tra salute, ambiente e lavoro.**

Il titolo della sezione è volutamente provocatorio.

Non esistono, a livello europeo, varianti al modello “classico” di AIA operanti in situazioni specifiche e particolari.

Esiste, invece, una disciplina (solo) italiana che consente un’applicazione singolare dell’istituto agli stabilimenti di interesse strategico nazionale, quando la tensione tra ambiente, sviluppo e salute assume le dimensioni di un conflitto. Una disciplina, peraltro, introdotta in via d’urgenza, saltando le fasi e la ponderazione tipiche della legislazione tradizionale, e “pensata” per salvare una situazione specifica, quella

---

<sup>511</sup> L’espressione è tratta da K. POPPER, *The Open Society and its Enemies*, George Routledge and Sons, London, 1945; tr. it., *La società aperta e i suoi nemici*, Armando, Roma, ed. 1973, vol. II, p. 304.

dell'Ilva<sup>512</sup>, la nota acciaieria di Taranto, e poi generalizzata agli altri stabilimenti che versano nella stessa situazione.

Non è questa la sede per ripercorrere le intricate vicende che hanno determinato la crisi industriale, né per esaminare come e perché ciò sia avvenuto, né infine per individuare a chi debba esserne attribuita la responsabilità.

Il caso offre invece lo spunto per indagare le “deviazioni” che il modello ordinario di AIA ha subito nel caso specifico, e per porsi una domanda: fino a che punto quegli stessi principi che hanno ispirato un istituto possono modificarne i caratteri sostanziali e legittimarne un'applicazione singolare? E soprattutto, “chi” e con quale mezzo può eseguire questa operazione?

L'analisi non può che prendere le mosse dal d.l. 3 dicembre 2012, n. 201, recante “*Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*”<sup>513</sup>. Il provvedimento è stato battezzato decreto “salva Ilva”, poiché recante disposizioni specifiche riguardanti l'acciaieria di Taranto.

In realtà, l'oggetto del d.l. n. 217/2012, come è intuibile dal titolo, è molto più ampio: l'art. 1, comma 1, infatti, contiene una prescrizione di carattere generale riguardante i caratteri specifici del provvedimento di AIA nelle ipotesi di “*crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*”. Il presupposto generale<sup>514</sup> di applicazione è costituito dalla assoluta necessità di salvaguardare l'occupazione e la produzione, ritenute,

---

<sup>512</sup> Per una completa ricostruzione delle fasi precedenti agli interventi governativi “emergenziali”, G. ASSENNATO, *Il caso «Taranto» e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali*, in *Quest. giust.*, n. 2/2014, p. 76 ss.; e dell'intera vicenda, S. PALMISANO, *Del «diritto tiranno». Epitome parziale di un'indagine su cittadini già al di sopra di ogni sospetto*, *ivi*, p. 88 ss.

<sup>513</sup> Convertito, con modificazioni, in l. 24 dicembre 2012, n. 231, in GU n. 2 del 3 gennaio 2013.

<sup>514</sup> Delinea il presupposto generale e i presupposti specifici dell'art. 1, d.l. n. 207/2012, E. FREDIANI, *Autorizzazione integrata ambientale e tutela “sistemica” nella vicenda dell'Ilva di Taranto*, cit., p. 4 e 5 del documento online.

nel caso specifico, prevalenti rispetto alla tutela dell'ambiente e della salute. Tali impianti possono continuare a svolgere l'attività nel rispetto delle prescrizioni stabilite da un provvedimento di AIA rilasciata dal Ministro dell'ambiente all'esito del procedimento di riesame, anche nel caso in cui sia stato disposto il sequestro giudiziario degli impianti. In sostanza, la norma attribuisce un'efficacia "ultrattiva" all'atto di riesame che può in questo modo "prevalere" sui sequestri cautelari di beni eventualmente disposti dall'autorità giudiziaria.

I presupposti specifici che costituiscono il fondamento della "ultrattività" del provvedimento di riesame sono: l'attribuzione allo stabilimento della qualifica "di interesse strategico nazionale" da parte di un atto del Capo dell'esecutivo<sup>515</sup> e la presenza almeno duecento dipendenti (inclusi quelli ammessi alla cassa integrazione) che svolgano attività lavorativa da almeno un anno.

L'efficacia "ultrattiva" è limitata dalla temporaneità del provvedimento che abilita il gestore alla prosecuzione dell'attività entro il termine massimo di trentasei mesi. Questo lasso di tempo dovrebbe consentire allo stabilimento di mettersi "a norma" e di rimediare alla violazione delle prescrizioni contenute nell'AIA sulla base delle quali è stato disposto il sequestro.

L'analisi di tali norme consente fin da subito di evidenziare le "deviazioni"<sup>516</sup> rispetto al modello ordinario di AIA descritto in precedenza: la specificità dei presupposti, gli effetti "ultrattivi", l'efficacia temporale limitata, la variabilità delle cautele necessarie a proseguire l'attività<sup>517</sup>.

---

<sup>515</sup> Un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

<sup>516</sup> E. FREDIANI, op. cit., p. 3 del documento online, parla di «*un'autentica "torsione" delle finalità dell'istituto*», evidenziando nello specifico la sua efficacia "ultrattiva".

<sup>517</sup> L'ultima parte dell'art. 1, comma 1, d.l. n. 207/2012 prevede infatti che la prosecuzione dell'attività può avvenire "[...] a condizione che vengano adempite le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame della medesima autorizzazione, secondo le procedure ed i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili".

La seconda parte del decreto contiene disposizioni particolari riguardanti lo specifico provvedimento di riesame dell'AIA rilasciato alla società Ilva di Taranto, in data 26 ottobre 2012. L'art. 3 contiene un'applicazione *ex lege* del modello di AIA poc'anzi descritto all'acciaieria pugliese. Innanzitutto, gli stabilimenti siderurgici vengono dichiarati "di interesse strategico nazionale" (comma 1); si "sospendono" gli effetti del provvedimento di sequestro immettendo la società nel possesso dei beni e autorizzando la prosecuzione dell'attività e la commercializzazione dei prodotti sulla base delle prescrizioni contenute nell'AIA (commi 2 e 3). Inoltre, viene prevista la costituzione di un organo *ad hoc*, il Garante, che svolge una (duplice) funzione di controllo, sia sul rispetto delle norme del d.l. n. 207/2012, che sulle prescrizioni dell'AIA<sup>518</sup>.

L'operazione legislativa pone questioni giuridiche che non si limitano alla creazione di una particolare "variante" di AIA che sembra snaturare i caratteri e, soprattutto, le finalità dell'istituto. Quest'ultimo, come si è visto, mira a conformare, con una certa invasività, l'attività economica privata per salvaguardare l'ambiente nel complesso e la salute di coloro lo popolano. Al contrario, nel d.l. n. 207/2012, l'AIA diventa uno strumento per consentire ad uno stabilimento "non a norma" di proseguire comunque l'attività per salvaguardare un altro diritto, comunque fondamentale, all'occupazione.

Il provvedimento tuttavia, contenendo disposizioni *ad hoc* sulla società Ilva, pone anche gli ulteriori problemi delle leggi-provvedimento, del conflitto di attribuzioni e della violazione della riserva di giurisdizione<sup>519</sup>. Questi profili sono stati puntualmente evidenziati nell'ordinanza con cui il

---

<sup>518</sup> Si noti che il Garante ha cessato le sue funzioni dalla data di entrata in vigore del d.l. 4 giugno 2013, n. 61 (*Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale*), convertito, con modificazioni, nella l. 3 agosto 2013, n. 89 (in GU n. 129 del 4 giugno 2013) che ha istituito, con la medesima "tecnica" legislativa del d.l. n. 207/2012, il commissariamento straordinario delle imprese "di interesse strategico nazionale" in crisi, al quale sottopone gli stabilimenti dell'Ilva.

<sup>519</sup> Evidenzia puntualmente tutte le criticità del d.l. n. 207/2012, F. DI CRISTINA, *Gli stabilimenti di interesse strategico nazionale e i poteri del Governo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, fasc. 4, p. 369 ss.

Tribunale di Taranto ha sollevato la questione di costituzionalità nei confronti degli artt. 1 e 3, d.l. n. 207/2012<sup>520</sup>. La Corte costituzionale, con sentenza 9 maggio 2013, n. 85<sup>521</sup> ha dichiarato le questioni in parte inammissibili e in parte infondate.

Il ragionamento della Corte può essere virtualmente frazionato in due parti: una di carattere più generale, riguardante la soluzione legislativa al problema degli stabilimenti industriali “in crisi”, e l’altra di carattere più specifico, concernente il caso Ilva.

Iniziando dall’esame di quest’ultima parte, le questioni riguardano la configurabilità dell’art. 3, comma 1, d.l. n. 207/2012 quale legge-provvedimento e, conseguentemente, l’ammissibilità di questa figura; l’esistenza di una “legificazione” del provvedimento di riesame dell’AIA (art. 3, comma 2); la violazione della riserva di giurisdizione.

La risposta al primo quesito è positiva: la disposizione *de qua* – che, si ripete, dichiara “*di interesse strategico nazionale*” gli impianti siderurgici della società Ilva – configura un’ipotesi di norma legislativa “*in luogo di provvedimento*” o, più precisamente, di una previsione provvedimentale che dà esecuzione a norme generali senza derogare ad esse. La natura di legge-provvedimento deriva dal fatto che, secondo le previsioni dell’art. 1, comma 1, d.l. n. 207/2012, l’individuazione degli impianti “*di interesse strategico nazionale*” è compito dell’esecutivo (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri). Nel caso degli stabilimenti dell’Ilva, invece, l’attribuzione di questa qualifica avviene con un atto legislativo (decreto-legge). Come ha evidenziato la dottrina<sup>522</sup>, si tratta dunque di un’ipotesi peculiare di legge-

---

<sup>520</sup> Per violazione degli artt. 2, 3, 9, comma 2, 24, comma 1, 25, comma 1, 27, comma 1, 32, 41, comma 2, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112, 113 e 117, Cost.

<sup>521</sup> In *Nuova giur. civ. comm.*, 2013, pt. I, p. 867 ss., con commento di M. MAZZOTTA, *Il “caso Ilva” al vaglio della Corte costituzionale*. La sentenza è altresì commentata da R. BIN, *L’Ilva e il soldato Baldini*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); A. CIERVO, *Esercizi di neo-liberismo: in margine alla sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva*, in *Quest. giust.*, n. 2/2014, p. 125 ss.

<sup>522</sup> Così, M. MASSA, *Il diritto del disastro. Appunti sul caso ILVA*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2013, fasc. 2, p. 1 ss., p. 14 del documento online.;

provvedimento, atteso che le norme generali e quelle provvedimentali sono poste contemporaneamente dalla stessa fonte. Tuttavia, i dubbi sull'ammissibilità della categoria sono smentiti dai giudici costituzionali in base all'assunto che non esiste, in linea di principio, una riserva di provvedimento a favore dell'Amministrazione.

La questione (seconda nell'ordine proposto) della "legificazione" del provvedimento di riesame dell'AIA è un po' più complessa: in altre parole, secondo la ricostruzione operata dal giudice *a quo*, il richiamo, nel testo di una legge o di un atto ad essa equiparato, di un provvedimento amministrativo, avrebbe l'effetto di "contaminarlo" della sua natura, attribuendo rango legislativo alle sue previsioni. La conseguenza più vistosa sarebbe, ovviamente, quella di spostare il sindacato sul contenuto del provvedimento dal giudice amministrativo a quello costituzionale. Tuttavia, i giudici costituzionali escludono che la semplice menzione del provvedimento di riesame nel testo del d.l. n. 207/2012 comporti, in assenza di una volontà inequivoca del legislatore, una "legificazione" dello stesso.

L'ultimo profilo riguarda l'interferenza tra legge e giurisdizione: nello specifico, autorizzando la prosecuzione di un'attività e la commercializzazione di beni per i quali era stato disposto il sequestro giudiziario, l'art. 3, comma 3, d.l. n. 207/2012 violava la riserva di giurisdizione e, di fatto, poneva nel nulla il sequestro giudiziario cautelativo. Ma anche su questo punto il giudizio della Corte è negativo, affermando che la riserva di giurisdizione non sussiste sui provvedimenti cautelari disposti in un procedimento, non possedendo la definitività e l'autorità della cosa giudicata.

In effetti, la disposizione critica del provvedimento è quella che attribuisce agli stabilimenti dell'Ilva la qualifica "*di interesse strategico nazionale*" che, come già detto, non solo presenta carattere provvedimentale ma si addirittura si configura come legge-provvedimento auto-

applicativa<sup>523</sup>. Ciò significa che la norma è suscettibile di produrre, senza l'intermediazione dell'autorità amministrativa, una modifica della sfera giuridica dei destinatari, costituendo o estinguendo situazioni giuridiche soggettive<sup>524</sup>. Il problema si sposta dunque sui mezzi di tutela esperibili e sul tipo di sindacato che può essere compiuto. La giurisprudenza costituzionale è conforme nel ritenere che le norme in questione possano essere sottoposte ad un rigoroso sindacato di costituzionalità, vertente in particolare sulla ragionevolezza e non arbitrarietà<sup>525</sup>, atteso il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo<sup>526</sup>. Tale sindacato deve essere, infatti, tanto più rigoroso *“quanto più marcata sia [...] la natura provvedimentoale dell'atto sottoposto a controllo”*<sup>527</sup>. In casi del genere la legge compie valutazioni che sono riservate all'Amministrazione attraverso l'esercizio del potere discrezionale, e dunque mediante il procedimento. Quindi il sindacato sulla ragionevolezza deve essere più che mai penetrante rispetto alle ipotesi in cui la legge si attegga a generale e astratta. Chiarire in che cosa si sostanzia tale sindacato è un'operazione alquanto complessa, attesa l'evoluzione che lo stesso ha subito nel corso degli anni. Se in un primo momento è stato ancorato al principio di uguaglianza, limitandosi a

---

<sup>523</sup> Sul punto, S. STAIANO, *Politica e giurisdizione. Piccola cronaca di fatti notevoli*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 11/2013, p. 1 ss., p. 8 del documento online, efficacemente, osserva che, nel caso del d.l. n. 207/2012, *«si è innanzi a un atto formalmente legislativo, forma dalla quale consegue il regime giuridico dell'atto, ma dalla duplice configurazione quanto al contenuto: normativo, negli articoli 1 e 2; provvedimentoale negli articoli 3 e 4 (la legge di conversione ha poi introdotto nell'art. 3 un comma 1-bis, disposizione di tipo normativo dalla evanescente efficacia conformativa). L'art. 3 si riferisce puntualmente, specificamente e esclusivamente all'ILVA s.p.a. di Taranto, precludendo ogni discrezionalità e ogni divergente comando nell'applicazione in qualsiasi sede, amministrativa o giurisdizionale»*; in tal senso, anche M. MASSA, *op. cit.*, p. 15 del documento online.

<sup>524</sup> Definisce così le leggi provvedimento auto applicative S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007, p. 146.

<sup>525</sup> In tal senso, oltre alla sentenza n. 85/2013, si vedano C. cost. 12 settembre 1995, n. 429, in *Foro amm.*, 1997, p. 80; C. cost. 15 luglio 1991, n. 346, in *Giur. cost.*, 1991, p. 2773; C. cost. 21 marzo 1989, n. 143, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); più di recente, C. cost. 20 novembre 2013, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2014, fasc. 1.

<sup>526</sup> C. cost. 9 febbraio 2012, n. 20, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); C. cost. 10 gennaio 1997, n. 2, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>527</sup> C. cost. 23 maggio 1997, n. 152, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); in senso conforme, C. cost. 2 luglio 2008, n. 241, in *Foro it.*, 2009, fasc. 11, pt. I, 2946.

censurare le norme che introducevano trattamenti discriminatori ingiustificati e arbitrari, con violazione dell'art. 3, Cost., successivamente ha assunto «*forme ben più libere e invasive*»<sup>528</sup>, utilizzando parametri diversi dalla disposizione da ultimo richiamata fino ad arrivare alla tecnica di “bilanciamento” tra valori, principi ed interessi.

Quest'ultimo profilo introduce la questione della scelta legislativa di prevedere un regime “differenziato” di AIA per gli stabilimenti “*di interesse strategico nazionale*” in crisi. Si tratta, in sostanza, della norma di cui all'art. 1, d.l. n. 207/2012 che, come già detto, “piega” l'istituto ad una finalità diversa da quella tipica: la salvaguardia dell'occupazione in luogo della tutela dell'ambiente e della salute.

La sentenza n. 85/2013 esclude i dubbi di costituzionalità della disposizione con una serie di argomentazioni sull'assenza di un “ordine gerarchico assoluto” tra diritti fondamentali e sulla possibilità che la legge operi un “bilanciamento” tra di essi che ne consente l'adattamento alle diverse situazioni storiche<sup>529</sup>. Il d.l. n. 207/2012 sacrifica, temporaneamente, la tutela dell'ambiente e della salute a vantaggio del diritto a condurre un'esistenza degna, a vantaggio dunque della “dignità della persona”. La soluzione proposta non rappresenta che una tra le strade percorribili; ma la ragionevolezza non implica che la legge individui il miglior “bilanciamento” possibile in assoluto.

---

<sup>528</sup> E. CHELI, *Stato costituzionale e ragionevolezza*, Napoli, 2011, p. 12, secondo cui questa tecnica «veniva utilizzata tanto come controllo sul bilanciamento operato dal legislatore ordinario nella determinazione delle proprie scelte, quanto come impiego diretto del bilanciamento da parte della stessa Corte ai fini dell'individuazione, tra i diversi valori, principi e interessi sottesi alla disciplina costituzionale, del parametro da applicare nella valutazione della legittimità della legge impugnata» (p. 13-14).

<sup>529</sup> Sul punto, si vedano le osservazioni di B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo I, Milano, 1996, p. 343 ss., p. 355, secondo cui: «[i]l carattere primario del valore della tutela ambientale non vuol dire [...] incondizionata subordinazione ad esso di ogni altro valore presente in Costituzione». E ancora la «necessità del contemperamento e del bilanciamento degli interessi contrapposti» rappresenta l'«unico possibile modello di governo della materia ambientale».

Ambiente e salute sono solo alcune delle componenti dello sviluppo sostenibile. L'integrazione con le altre, economia e sviluppo, richiede il raggiungimento di un equilibrio che non necessariamente si traduce nel sacrificio di queste a vantaggio assoluto delle prime. Questo spiega perché un istituto che, nato dalla logica dello sviluppo sostenibile, possa assumere connotati di "insostenibilità" sotto il profilo ambientale quando, in un determinato momento storico, l'ago della bilancia penda a favore delle altre componenti.

Un'ultima osservazione, per concludere sul punto, riguarda "chi" debba compiere la scelta, o, riprendendo il titolo della sezione, chi debba decidere la "terapia": se il legislatore o l'Amministrazione. Il problema si sposta a questo punto sul mezzo con cui debba essere fatto: legge o provvedimento. Il tasso di democraticità, che si identifica con il grado di coinvolgimento della società civile nei procedimenti decisionali e sul livello di condivisione delle scelte, varia sensibilmente in relazione all'uno e all'altro. Il procedimento, e soprattutto, quello in materia ambientale, consente la formazione di decisioni partecipate, e dunque condivise. Se le regole vengono rispettate, l'atto finale dovrebbe costituire il risultato di un'adeguata ponderazione tra i valori e gli interessi coinvolti, esprimendo una scelta proporzionale e adeguata al fine. La possibilità che un organo terzo e imparziale effettui, eventualmente, il sindacato sulla legittimità e sulla ragionevolezza di quella scelta, è dunque garanzia di democraticità del sistema complessivamente considerato.

Quando, invece, la "terapia" viene decisa dalla legge, il tasso di democraticità si riduce sensibilmente quando l'atto sia adottato dall'esecutivo in via d'urgenza. In questo caso, la tecnicità e l'assenza di rappresentatività diretta dell'organo possono impedire che la norma rifletta la volontà della società civile. Il sistema consorte di arginare gli effetti negativi prevedendo un controllo del Parlamento, detentore del potere legislativo e organo democratico per eccellenza.

Ma cosa succede nei casi, come quello sopra descritto, in cui è il Governo a sostituirsi all'Amministrazione? Difficile affermare che scelte compiute per risolvere situazioni emergenziali, rivolte a destinatari *ad hoc*, adottate all'esito di un procedimento condotto da un organo non rappresentativo e che non prevede forme di partecipazione della società civile, siano effettivamente democratiche.

Quello che in effetti si critica non è il contenuto della "terapia", ma la competenza (intesa in senso lato) del soggetto che l'ha prescritta e il modo in cui è stato fatto. Le giustificazioni addotte dai giudici costituzionali al compimento di operazioni di questo tipo, rischiano di creare precedenti<sup>530</sup> e di minare così i fondamenti dell'intero sistema.

Inoltre, come spesso accade, l'attenzione dei governanti si è concentrata sulla "cura" e non sulla "prevenzione" del male<sup>531</sup>.

---

<sup>530</sup> Il riferimento è al d.l. n. 89/2013 e agli interventi "emergenziali" successivi che hanno modificato le prescrizioni AIA. Da ultimo, il d.l. 4 luglio 2015, n. 92, recante "*Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*" (in GU n. 153 del 4 luglio 2015), non convertito in legge, contenente, tra l'altro, prescrizioni volte "prorogare", per un tempo massimo di dodici mesi, la prosecuzione delle attività di stabilimenti "di interesse strategico nazionale" per i quali sia stata disposta il sequestro cautelare degli impianti. Il provvedimento prevede che l'impresa debba predisporre, entro trenta giorni dall'adozione del sequestro, un piano recante "misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la sicurezza sui luoghi di lavoro", e comunicarne l'adozione all'autorità giudiziaria. L'attuazione delle misure ivi prescritte è sottoposta a un penetrante sistema di vigilanza e ispezione (Comando provinciale dei Vigili del fuoco, uffici della ASL e dell'INAIL competenti per territorio). Per una ricostruzione puntuale della legislazione "emergenziale", si rinvia a F. GIAMPIETRO, *Ilva 2014 tra decreti-legge e crisi finanziaria*, in *Amb. & Svil.*, 2014, fasc. 10, p. 677 ss.; ID, *Ilva 2015: la sommatoria di decreti-legge, di leggi di conversione e di decreti sull'AIA aggrava l'emergenza*, in *Amb. & Svil.*, 2015, fasc. 11-12, p. 642 ss.

<sup>531</sup> L'intervento dei giudici penali in materia ambientale costituisce una "cura" al male, essendosi il danno già verificato. Per i risvolti penali del "caso Ilva", si rinvia a N. SELVAGGI, *Decreto Ilva e "rimedi penalistici"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, fasc. 4, p. 379 ss.; L. MASERA, *Dal caso Eternit al caso Ilva: nuovi scenari in ordine al ruolo dell'evidenza epidemiologica nel diritto penale*, in *Quest. giust.*, n. 2/2014, p. 139 ss.

## **bibliografia**

- AA.VV., *Il futuro di noi tutti. Rapporto della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo*, Bompiani, Sonzogno, 1988;
- Agudo González J., *The Implementation of the Aarhus Convention in Spain: Progresses and Paradoxes*, in *European Public Law*, vol. 20, no. 1, 2014, p. 39 ss.;
- Albertazzi B., *Prima attuazione della "direttiva I.P.P.C."*, in *Ambiente*, 2002, fasc. 4, p. 327 ss.;
- Amendola G., *La magistratura e il caso ILVA. Prime riflessioni*, in *Quest. Giust.*, fasc. 5, 9 ss.;
- Amirante D., *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Dell'Anno P., Picozza E., Vol. I, *Principi generali*, Padova, 2012, 229 ss.;
- Angeletti A., *Introduzione*, in ID (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino, n. 15, Napoli, 2011, p. 1 ss.;
- Annibale S., *I principi relativi alla tutela ambientale*, in *Dir. e giur. agr., amb.*, 1996, fasc. 4, p. 218 ss.;
- Assennato G., *Il caso "Taranto" e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali*, in *Quest. Giust.*, 2014, fasc. 2, 76 ss.;
- Atapattu S., *Sustainable Development, Myth or Reality?: A Survey of Sustainable Development Under International Law and Sri Lankan Law*, in *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.*, vol. 14, 14, 2001-2002, p. 265 ss.;
- Badiali G., *La tutela internazionale dell'ambiente*, Napoli, 1995;

- Baiona S., *La Convenzione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, in Angeletti A. (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino, n. 15, Napoli, 2011, p. 17 ss.;
- Barbato B., *Il dissenso «costruttivo» nel diniego dell'autorizzazione integrata ambientale: analisi del vincolo paesistico e della valutazione ambientale strategica nell'adozione del Piano provinciale dei rifiuti* (nota a Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 2013, n. 2806), in *Dir. e giur. agraria, alimentare e dell'ambiente*, pt. II, 2013, fasc. 11, p. 696 ss.;
- Barbato B., *La contrapposizione tra raccolta differenziata e l'incenerimento con produzione energetica. Un'analisi sulla VIA nel provvedimento di rinnovo dell'AIA* (nota a Tar Piemonte, sez. I, 23 novembre 2012, n. 1279), in *Dir. e giur. agraria, alimentare e dell'ambiente*, pt. II, n. 6/2013, 422 ss.;
- Baroni L., *Le principali sentenze di condanna dell'Italia per la mala gestione dell'emergenza rifiuti in Campania e la perdurante violazione della normativa europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, 2015, fasc. 2, p. 615 ss.;
- Baroni L., *Lo sguardo vigile dell'Europa sulla «emergenza rifiuti» in Campania*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, 2011, fasc. 5, p. 1093 ss.;
- Barral V., Dupuy P.-M., *Principle 4: Sustainable Development through Integration*, in Viñuales J. E. (edited by), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 157 ss.;
- Barral V., Dupuy P.-M., *Principle 4: Sustainable Development through Integration*, in J. Viñuales (edited by), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 157 ss.;

- Barral V., *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *Eur. J. Inter. Law*, 2012, vol. 23, Issue 2, p. 377 ss.;
- Baseggio C., *Tutela dell'ambiente e semplificazione amministrativa: un caso di difficile bilanciamento* (nota a Tar Lazio, Roma, sez. II bis, 19 febbraio 2008, n. 1512), in *Riv. giur. edilizia*, 2009, fasc. 1, pt. I, p. 253 ss.;
- Basso A. M., *Rinnovo di autorizzazione integrata ambientale: la conoscibilità legale dei provvedimenti della P.A. ed i termini di impugnazione* (nota a Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 27 maggio 2011, n. 787), in *Dir. e giur. agraria, alimentare e dell'ambiente*, pt. II, n. 5/2012, p. 364 ss.;
- Beijen B. A., *The Implementation of European Environmental Directives: Are Problems Caused by the Quality of the Directives?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, August 2011, p. 150 ss.;
- Benacchio G. A., *Fonti del diritto (diritto comunitario)*, in *Enc. dir., Annali*, vol. I, 2007, p. 616 ss.;
- Bin R., *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in *Giur. cost.*, 2013, fasc. 3, 1505 ss.;
- Bin R., *L'ILVA e il soldato Baldini*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it);
- Bohne E., Dietze D., *Pollution Prevention and Control in Europe Revisited*, in *European Environmental Law Review*, July 2004, 198 ss.;
- Bohne E., *The implementation of the IPPC Directive from a comparative perspective and lessons for its recast (Part I)*, in *J. Eur. Envtl. & Plan. L.*, 2008, vol. 5, p. 1 ss.;
- Bohne E., *The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union. Integrated Pollution Prevention and Control*,

- Environmental Impact Assessment and Major Accident Prevention*.  
Kluwer Law International, The Netherlands, 2006;
- Boni M., *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e "ragionevole" compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva (n. 85/2013)*, in *www.federalismi.it*, 2014, fasc. 3, 29 ss.;
- Borgonovo Re D., *Informazione ambientale e diritto di accesso*, in Nespor S., De Cesaris A. L. (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, 1462 ss.;
- Boscolo E., *La Corte europea dei diritti dell'uomo e il diritto a una corretta "informazione ambientale"* (commento a Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 19 febbraio 1998, Guerra e altri c. Repubblica italiana), in *Urb. e app.*, 1998, fasc. 10, p. 1151 ss.;
- Boyle A., Birnie P., *International Law and the Environment*, Oxford, 2002;
- Buonfrate A., *AIA e impianti di rilevante impatto e preminente interesse nazionale: l'accordo dell'«area industriale di Taranto» (parte seconda)*, in *Amb.&Svil.*, 2009, fasc. 8, p. 733 ss.;
- Buonfrate A., *L'autorizzazione integrata ambientale*, in *Codice dell'ambiente e normativa collegata*, Commentario diretto da A. Buonfrate, Milanofiori Assago (MI), 2008, p. 353 ss.;
- Butti L., *La legge delega in materia ambientale: principi, criteri direttivi, finalità*, in *Amb&Svil.*, 2005, fasc. 3, 16 ss.;
- Butti L., *Le imprese e il problema ambientale nella prospettiva europea: dal semplice rispetto della normativa all'approccio integrato e all'ecogestione*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1996, fasc. 5, 1091 ss.;
- Butti L., *Le inadempienze al D.lg. n. 372/1999*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2000, fasc. 9, 96 ss.;

- Cafagno M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007;
- Calabrò M., *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale: il caso ambiente*, Napoli, 2004;
- Calabrò M., *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in *Riv. giur. edilizia*, 2010, fasc. 5, pt. II, p. 239 ss;
- Calabrò M., *Semplificazione procedimentale ed esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in *Riv. giur. urb.*, 2012, fasc. 1-2, p. 201 ss.;
- Cangelosi G., *Tutela dell'ambiente e territorialità dell'azione ambientale*, Milano, 2009;
- Caputi Jambrenghi V., *La fase istruttoria nei procedimenti amministrativi di tutela preventiva dell'ambiente*, in Parisio V. (a cura di), *Diritti interni, diritto comunitario e principi sovranazionali. Principi amministrativistici*, Milano, 2009, p. 49 ss.;
- Caravita di Toritto B., *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo I, Milano, 1996, 343 ss.;
- Caravita di Toritto B., *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo I, Milano, 1996, 343 ss.;
- Carrozza P., *Conclusioni (molto provvisorie...)*, Atti del Convegno "Il caso Ilva: nel dilemma tra protezione dell'ambiente, tutela della salute e salvaguardia del lavoro, il diritto ci offre soluzioni?", tenutosi il 15 marzo 2013 e organizzato dall'Istituto Dirpolis della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, in *www.federalismi.it*, fasc. 15, 5 ss.;

- Caruccio L., *L'autorizzazione integrata ambientale (Artt. 29-bis-29-quaterdecies)*, in Bucello M., Piscitelli L., Viola S., *VAS, VIA, AIA, rifiuti, emissioni in atmosfera. Le modifiche apportate al Codice dell'Ambiente dai decreti legislativi 128/2010 e 105/2010*, Milano, 2012, p. 363 ss.;
- Casetta E., *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 335 ss.;
- Cassese S. (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995;
- Cataldi G., *Ambiente (tutela dell'): II) diritto della Comunità Europea*, in *Enc. Giur.*, vol. II, Agg., Roma, 2001, p. 1 ss.;
- Cavallaro M. C., *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2007, fasc. 2, p. 467 ss.;
- Cavallo B., *Provvedimenti e atti amministrativi*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, Padova, 1993, p. 214 ss.;
- Cavanna V., *AIA: il procedimento dopo il D.Lgs. n. 46/2014*, in *Amb.&Svil.*, 2014, fasc. 10, p. 692 ss.;
- Cavanna V., *AIA: riesame ed efficacia alla luce della vicenda relativa allo stabilimento Ilva di Taranto*, in *Amb&Svil.*, 2013, fasc. 3, 221 ss.;
- Cecchetti M., Grassi F., *Le quote di emissione*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Ferrara R. e Sandulli M. A., Vol. II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. Grassi e M. A. Sandulli, Milano, 2014, p. 303 ss.;
- Cerulli Irelli V., *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa*, in *ASTRID Rassegna*, 2005, fasc. 4, disponibile all'indirizzo web <http://www.astrid-online.it/rassegna/index.html>;
- Cheli E., *Stato costituzionale e ragionevolezza*, Napoli, 2011;

- Ciciriello M. C., *Dal principio del patrimonio comune al concetto di sviluppo sostenibile*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1994, fasc. 4, p. 225 ss.;
- Ciervo A. *Esercizi di neo-liberismo: in margine alla sentenza della Corte costituzionale sul caso ILVA*, in *Quest. Giust.*, 2014, fasc. 2, 125 ss.;
- Citrigno A. M., *Il principio di precauzione: il difficile bilanciamento tra la tutela dell'ambiente e libera iniziativa economica*, in Moschella G., Citrigno A. M. (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Milano, 2014, 437 ss.;
- Cocco G., Marzanati A., Pupilella R., *Ambiente. Il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da Chiti M. P. e Greco G., coordinato da Cartei G. F. e Galetta D.-U., Tomo I, Milano, 2007, p. 157 ss.;
- Cocozza G., *La decisione plurale in conferenza di servizi*, Napoli, 2012;
- Collins L., *Environmental Rights for the Future? Intergenerational Equity in the EU*, in *RECIEL*, 2007, vol. 16, Issue 3, p. 321 ss.;
- Comporti G.D., *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 203 ss.;
- Conforti B., *Diritto internazionale*, Napoli, 2002;
- Conti M. E., Ciasullo R., Tudino M. B., Matta E. J., *The industrial emissions trend and the problem of the implementation of the Industrial Emissions Directive (IED)*, in *Air Qual. Atmos Health*, 2015, vo. 8, p. 151 ss.,
- Cordini G., *Ambiente (tutela dell') nel diritto delle Comunità europee*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, Torino, 1987, p. 193 ss.;
- Cristiani E., *Introduzione al Convegno sul caso Ilva*, Atti del Convegno "Il caso Ilva: nel dilemma tra protezione dell'ambiente, tutela della salute e salvaguardia del lavoro, il diritto ci offre soluzioni?", tenutosi il 15

- marzo 2013 e organizzato dall'Istituto Dirpolis della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, in *www.federalismi.it*, fasc. 15, 6 ss.;
- Crosetti A., Ferrara R., Fracchia F., Olivetti Rason N., *Diritto dell'ambiente*, Roma - Bari, 2005;
- Curti Gialdino C., *L'Unione Europea ed il principio dello sviluppo sostenibile* (Relazione presentata al Seminario di 2° livello organizzato dal Ministero della Pubblica Istruzione e dalla Regione Veneto sul tema "Costituzione italiana, integrazione europea e sviluppo sostenibile", Venezia, Isola di San Servolo, 22-24 ottobre 2007), in *for.indire.it/europa2/offerta\_lo/veneziamateriali/interventi/Curti.doc*;
- Cutillo M., *Il diritto di accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale nel diritto internazionale*, in *Riv. giur. amb.*, 1996, fasc. 3-4, p. 535 ss.;
- D'Orsogna D., *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002;
- D'Orsogna D., *Conferenza di servizi*, in F. G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2011, p. 347 ss.;
- D'Orsogna D., *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005;
- D'Orsogna D., *Note in tema di conferenza di servizi, semplificazione e operazione*, in *Nuove Autonomie*, 2008, fasc. 3-4, p. 583 ss.;
- Daddi T., *La prevenzione integrata dell'inquinamento e la gestione ambientale d'impresa. Applicazione della direttiva IPPC/IED ed effetti sulle imprese*, FrancoAngeli, Milano 2013;
- Dalfino E., *Per un diritto procedimentale dell'ambiente (Vecchie frontiere e nuove «vie di diritto»)*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo I, Milano, 1996, 653 ss.;

- De Giorgi G., *Le procedure integrate*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara e M. A. Sandulli, Vol. II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. Grassi e M. A. Sandulli, Milano, 2014, p. 191 ss.;
- De Leonardis F., *Il principio di precauzione*, in Renna M., Saitta F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 413 ss.;
- de Leonardis F., *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd riforma Madia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2015, fasc. 20, p. 1 ss.;
- De Leonardis F., *La disciplina dell'ambiente tra Unione Europea e WTO*, in *Dir. Amm.*, 2004, n. 3, 513 ss.;
- De Leonardis F., *Tutela delle generazioni future e soggetti preposti alla tutela*, in Parisio V. (a cura di), *Diritti interni, diritto comunitario e principi sovranazionali. Principi amministrativistici*, Milano, 2009, 75 ss.;
- de Pretis D., *Discrezionalità e ambiente*, in De Carolis D., Ferrari E., Police A., *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, 433 ss.;
- Dell'Anno P., *Ambiente (Diritto amministrativo)*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Dell'Anno P., Picozza E., Vol. I, *Principi generali*, Padova, 2012, 281 ss.;
- Dell'Anno P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004;
- Della Cananea G., Franchini C., *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2010;
- Di Capua V., *Accordi tra Amministrazioni e inderogabilità del diritto dell'Unione Europea in materia di appalti pubblici. La tutela della concorrenza diventa un "superprincipio"*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it);

- Di Capua V., *Commento all'art. 15 (Accordi fra pubbliche amministrazioni)*, l. 7 agosto 1990, n. 241, in R. Garofoli, A. Auletta, *Codice amministrativo ragionato*, Neldiritto Editore, Roma, 2016, p. 134 ss.
- Di Cristina F., *Gli stabilimenti di interesse strategico nazionale e i poteri del Governo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, fasc. 4, 369 ss.;
- Emmott N., *IPPC and Beyond – Developing a Strategic Approach to Industry for European Environmental Policy*, in *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 1, 1999, 77 ss.;
- Emmott N., *The Theory and Practice of the IPPC: Case Studies from the UK and Hungary and the Implications for Future EU Environmental Policy*, in *European Environmental*, vol. 7, 1997, 1 ss.;
- Faure M. G, Lefevere J. C J, *The Draft Directive on Integrated Pollution Prevention and Control: An Economic Perspective*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 1996, vol. 5, Issue 4, p. 112 ss.;
- Ferrara R., *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. Amm.*, 2005, fasc. 3, 509 ss.;
- Ferrara R., *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in *Dir. soc.*, 2006, fasc. 4, p. 507 ss.;
- Ferrara R., *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in De Carolis D., Ferrari E., Police A., *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, 337 ss.;
- Ferrara R., *La tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Dir. gest. amb.*, 2001, p. 9 ss.;
- Ferrari G. F., *Valutazione di Impatto ambientale (VIA)*, in Nespors S., De Cesaris A. L. (a cura di), *Codice dell'ambiente. Commento alle recenti*

- novità in materia di AIA, *Caccia, Inquinamento atmosferico, Rifiuti, VAS e VIA*, Milano, 2011, 363 ss.;
- Figorilli F., *L'autorizzazione integrata ambientale quale ulteriore strumento di semplificazione*, in *Nuove Autonomie*, n. 3-4/2008, 683 ss.;
- Fodella A., Pineschi L. (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009 (inserire i contributi sui principi);
- Fois P., *Ambiente (tutela dell') nel diritto internazionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, Torino, 1987, p. 209 ss.;
- Fois P., *Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in Cordini G., Foiss P., Marchisio S., *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2008, 51 ss.;
- Fois P., *Introduzione al Convegno*, in ID (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente* (XI Convegno, Alghero, 16-17 giugno 2006), Napoli, 2007, p. 19 ss.;
- Fonderico F., *Ambiente (tutela dell'): I) diritto amministrativo*, in *Enc. Giur.*, vol. II, Agg., Roma, 2007, p. 1 ss.;
- Fonderico F., *L'evoluzione della legislazione ambientale*, in *Riv. giur. edilizia*, 2007, fasc. 3, p. 97 ss.;
- Fonderico F., *L'evoluzione della legislazione ambientale*, in *Riv. giur. ed.*, 2007, fasc. 3, p. 97 ss.;
- Fonderico F., *La "codificazione" del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, p. 613 ss.;
- Fonderico F., *Sesto Programma di azione UE e "strategie tematiche"*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, fasc. 5, p. 695 ss.;
- Fracchia F., *Administrative Procedure and Democracy: The Italian Experience*, in *Ind. J. Global Legal Stud.*, vol. 12, 2005, p. 589 ss.;

- Fracchia F., *Autorizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive*, Napoli, 1996;
- Fracchia F., *Governo del territorio e ambiente*, in Pozzo B., Renna M. (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Quaderni della Rivista giuridica dell'ambiente, n. 15, Milano, 2004, 45 ss.;
- Fracchia F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in Crosetti A., Ferrara R., Fracchia F., Olivetti Rason N., *Diritto dell'ambiente*, Roma -Bari, 2005, 187 ss.;
- Fracchia F., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in Renna M., Saitta F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 433 ss.;
- Fracchia F., *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti e istituti*, Napoli, 2013;
- Fracchia F., *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del d.lg. n. 152/2006*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, fasc. 1, 121 ss.;
- Fracchia F., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010;
- Fracchia F., Mattassoglio F., *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del d.lg. n. 152/2006*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2008, p. 121 ss.;
- Fracchia F., *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Dell'Anno P., Picozza E., Vol. I, *Principi generali*, Padova, 2012, p. 559 ss.;
- Fracchia F., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, 2010, n. 0, p. 13 ss.;

- Francioni F., *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, in Fois P. (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente* (XI Convegno, Alghero, 16-17 giugno 2006), Napoli, 2007, p. 41 ss.
- Franco G., *Delega al Governo per il T.U. ambientale: una corsa (utile?) contro il tempo*, in *Ambiente*, 2005, fasc. 2, p. 150 ss.;
- Frediani E., *Autorizzazione integrata ambientale e tutela "sistemica" nella vicenda dell'Ilva di Taranto*, Atti del Convegno "Il caso Ilva: nel dilemma tra protezione dell'ambiente, tutela della salute e salvaguardia del lavoro, il diritto ci offre soluzioni?", tenutosi il 15 marzo 2013 e organizzato dall'Istituto Dirpolis della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, in *www.federalismi.it*, fasc. 15, 18 ss.;
- Frediani E., *Il paradigma trasversale dello sviluppo sostenibile*, in *Dir. econ.*, 2015, fasc. 1, p. 49 ss.;
- Freestone D., Hey E., *The precautionary principle and International law: the challenge of implementation*, *Kluwer Law International*, La Haya, 1996;
- G. Corso, F. Teresi, *Il procedimento amministrativo e l'accesso ai documenti*, Rimini, 1991;
- G. Morbidelli, *Il procedimento amministrativo*, in L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol II, Bologna, 2005;
- G.D. Comporti, *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 172 ss.
- Gabriotti M., *L'autorizzazione integrata ambientale*, in *Ambiente*, 2000, 425 ss.;

- Gaja G., *Evoluzione e tendenze attuali del diritto internazionale dell'ambiente: brevi considerazioni*, in Grassi S. (a cura di), *Ambiente e diritto*, vol. I, s.l., Leo Olshi, 1999, p. 113 ss.;
- Gambino S., *La tutela dell'ambiente fra primauté del diritto dell'unione e diritto costituzionale nazionale. Alcune riflessioni introduttive*, in Moschella G., Citrigno A. M. (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Milano, 2014, 87 ss.;
- Garabello R., *Le novità del Trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, fasc. 1, p. 151 ss.;
- Garzia G., *L'autorizzazione integrata ambientale e i rapporti con le altre autorizzazioni ambientali*, in *Ambiente*, 2005, inserto al fasc. 12, *Autorizzazione Integrata Ambientale: Nuovi, Strumenti, Attori*, p. 7 ss.;
- Gavagnin G., *Le conclusioni dell'Avvocato generale e la riaffermata centralità del nesso causale*, in *Riv. giur. amb.*, 2015, fasc. 1, p. 33 ss.;
- Geradin D., *Trade and Environment. A Comparative Study of EC and US Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997;
- Giampietro F., *Ilva 2014 tra decreti-legge e crisi finanziaria*, in *Amb.&Svil.*, 2014, fasc. 10, p. 677 ss.;
- Giampietro F., *Ilva 2015: la sommatoria di decreti-legge, di leggi di conversione e di decreti sull'AIA aggrava l'emergenza*, in *Amb.&Svil.*, 2015, fasc. 11-12, p. 642 ss.;
- Giampietro V., *Approvate le prime BAT: un passo avanti su una strada (ancora) molto lunga*, in *Ambiente*, 2005, inserto al fasc. 12, *Autorizzazione Integrata Ambientale: Nuovi, Strumenti, Attori*;
- Giampietro V., *BAT, valori limite di emissione atmosferica ed obiettivi di qualità ambientale*, in *Amb.&Svil.*, 2014, fasc. 11, p. 785 ss.;

- Giannini M.S., *“Ambiente”*: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15 ss.;
- Giannini M.S., *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, p. 15 ss. ;
- Giordano S., *La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo*, in Fois P. (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell’ambiente* (XI Convegno, Alghero, 16-17 giugno 2006), Napoli, 2007, p. 319 ss.;
- Gori L., *Il referendum locale sul caso ILVA*, Atti del Convegno “Il caso Ilva: nel dilemma tra protezione dell’ambiente, tutela della salute e salvaguardia del lavoro, il diritto ci offre soluzioni?”, tenutosi il 15 marzo 2013 e organizzato dall’Istituto Dirpolis della Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa, in *www.federalismi.it*, fasc. 15, 12 ss.;
- Grassi S., *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell’ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo II, Milano, 1996, 907 ss.;
- Grassi S., *Procedimenti amministrativi e tutela dell’ambiente*, in Sandulli M. A. (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, Milano, 2011, 1260 ss.;
- Grasso A., Marzanati A., Russo A., *Ambiente. Articolazioni di settore e normativa di riferimento*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da Chiti M. P. e Greco G., coordinato da Cartei G. F. e Galetta D.-U., Tomo I, Milano, 2007, p. 273 ss.;
- Gratani A., «Autorizzazione integrata ambientale» (direttive IPPC-IED). *Le norme self-executing della direttiva LNE (2001/81/CE)* (nota a Corte giust. UE, sez. I, 26 maggio 2011, n. 165, cause riunite C-165/09 e C-167/09), in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 789 ss.;

- Greco R., *Brevi osservazioni sulle modifiche al procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) introdotte dal decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it);
- Greco R., *VIA, VAS e AIA: queste sconosciute*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it);
- Guarino S., *Alcune riflessioni sul rapporto tra valutazione di impatto ambientale (VIA) e autorizzazione integrata ambientale (AIA), anche alla luce del D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, p. 997 ss.;
- Guarino S., *Considerazioni sul coordinamento tra valutazione di impatto ambientale (VIA) e autorizzazione integrata ambientale (AIA): in particolare, i limiti entro cui può ritenersi legittimo il differimento della fase VIA alla fase AIA della valutazione di taluni aspetti* (nota a Tar Toscana, sez. II, 3 marzo 2010, n. 592, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, p. 126 ss.);
- Handl G., *Environmental Security and Global Change: The challenge to International Law*, in *YIEL*, 1990, p. 27 ss.;
- Harrison J., *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 27 ss.;
- Immordino M., *I provvedimenti amministrativi di secondo grado*, in Scoca F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2011, 314 ss.;
- Jacoangeli G., *La crescita insostenibile dell'economia mondiale*, in Marchisio S., Raspadori F., Maneggia A. (a cura di), *Rio cinque anni dopo*, Francoangeli, Milano, 1998, p. 15 ss.;
- Jans J.H., *European Environmental Law*, Groningen, 2000;
- Kiss A., Beurier J.P., *Droit international de l'environnement*, 2 éd, Pedone, 2000;

- Kramer L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002;
- Kramer L.; *EC Treaty and Environmental Law*, London, Sweet & Maxwell, 2000 (trad. it. *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002);
- Labarile M. A., *Autorizzazione integrata ambientale, come cambia il ruolo delle BAT (Best Available Techniques)*, in *Riv. giur. ambiente*, 2013, 1 ss.;
- Landi G., *Valutazione di impatto ambientale*, in Nesper S., De Cesaris A. L. (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, 2576 ss.;
- Leonardi R., *Principi e organizzazione per l'ambiente*, in S. Nesper, A. L. De Cesaris (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, p. 143 ss.;
- Ligugnana G., *Ambiente (Accesso alle informazioni ambientali)* (nota a Corte giust. UE, sez. III, 28 luglio 2011, causa C-71/10, Office of Communications c. Information Commissioner), in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2012, fasc. 2, p. 409 ss.;
- Ligugnana G., *Corte di giustizia, interessi ambientali e principio di proporzionalità. Considerazioni a margine della sent. 21 luglio 2011, C-2/10*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2011, fasc. 5, p. 1264;
- Ligugnana G., *La Convenzione di Århus nella giurisprudenza della Corte di giustizia U.E. del 2011*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2012, p. 619 ss.;
- Ligugnana G., *Tutela ambientale e convenzione di Århus in tre sentenze della Corte di giustizia U.E. del 2013*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2014, fasc. 1, p. 273 ss.;
- Liguori F., *La funzione amministrativa. Aspetti di una trasformazione*, Napoli, 2013;
- Liguori F., *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della d.i.a./s.c.i.a.*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it);

- Lombardo S., Caruccio L., *Principi generali in materia di VIA, di VAS e per la valutazione d'incidenza e l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) (Artt. 4-10)*, in Bucello M., Piscitelli L., Viola S., *VAS, VIA, AIA, rifiuti, emissioni in atmosfera. Le modifiche apportate al Codice dell'Ambiente dai decreti legislativi 128/2010 e 105/2010*, Milano, 2012, p. 31 ss.;
- Long A., Mereu C., *Integrated Pollution Prevention and Control: The Implementarion of Directive 96/61/EEC*, in *European Environmental Law Rewiew*, June 1999, 180 ss.;
- Macchia M., *La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della convenzione di Aarhus*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 639 ss.;
- Macrory R., Turner S., *Participatory Rights, Transboundary Environmental Governance and EC Law*, in *Common Market Law Review*, 2002, vol. 39, Issue 3, 489 ss.;
- Madders K. J., *Trail Smelter Arbitrarion*, in *Encyclopaedia of Public International Law*, 2, New York, 1981, p. 276 ss.;
- Maglia S., *Diritto ambientale. Alla luce del T.U. ambientale e delle novità 2011*, Ipsoa Indicalia, 2011;
- Maglieri A., *L'emersione dell'interesse ambientale nel procedimento amministrativo: prospettive e limiti della semplificazione*, in *Dir. Amm.*, 2006, fasc. 4, p. 847 ss.;
- Maljean-Dubois S., *Environment, développement durable et droit International. De Rio à Johannesburg: e tau delà?*, in *Annuaire français de droit International*, 2002, vol. 48, p. 592 ss.;
- Malloy T. F., *Principled Prevention*, in *Ariz. St. L. J.*, 2014, vol. 46, p. 105 ss.;

- Mancarella M., *Il principio dello sviluppo sostenibile: tra politiche mondiali, diritto internazionale e Costituzioni nazionali*, in [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it);
- Manfredi G., Nespor S., *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in Riv. giur. amb., 2010, fasc. 2, p. 293 ss.;
- Manfredi G., *VIA e VAS nel Codice dell'ambiente*, in Riv. giur. amb., 2009, p. 63 ss.;
- Maranella S., *Il principio di prevenzione nel diritto internazionale dell'ambiente*, Collana delle "Giornate europee", Roma, 1996;
- Marchetti A., *Il "decreto Ilva": profili di costituzionalità di una legge-provvedimento*, Atti del Convegno "Il caso Ilva: nel dilemma tra protezione dell'ambiente, tutela della salute e salvaguardia del lavoro, il diritto ci offre soluzioni?", tenutosi il 15 marzo 2013 e organizzato dall'Istituto Dirpolis della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it);
- Marchisio S., *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in Riv. dir. internazionale, 1992, fasc. 3, p. 581 ss.;
- Marchisio S., *Le convenzioni internazionali ambientali e lo sviluppo sostenibile*, in Fois P. (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente* (XI Convegno, Alghero, 16-17 giugno 2006), Napoli, 2007, p. 181 ss.;
- Marchisio S., *Lo sviluppo sostenibile nel diritto internazionale*, in Marchisio S., Raspadori F., Maneggia A. (a cura di), *Rio cinque anni dopo*, Francoangeli, Milano, 1998, p. 57 ss.;
- Marocco T., *La direttiva IPPC e il suo recepimento in Italia*, in Riv. giur. ambiente, 2004, 35 ss.;
- Martelli A., *Autorizzazione integrata ambientale*, in Nespor S., De Cesaris A. L. (a cura di), *Codice dell'ambiente. Commento alle recenti novità in*

- materia di AIA, Caccia, Inquinamento atmosferico, Rifiuti, VAS e VIA*, Milano, 2011, 5 ss.;
- Martelli A., *Autorizzazione integrata ambientale*, in Nespor S., De Cesaris A. L. (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, 495 ss.;
- Martelli A., *Sul coordinamento tra AIA e VIA ancora modifiche dal D.Lgs. n. 59/2005*, in *Amb.&Svil.*, 2005, fasc. 11, p. 71 ss.;
- Maschietto E., *La Corte di Giustizia dell'Unione europea conferma la compatibilità della disciplina italiana sul "proprietario incolpevole" dell'inquinamento con i principi comunitari in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2015, fasc. 1, p. 33 ss.;
- Massa M., *Il commissariamento dell'ILVA: un nuovo capitolo nel diritto delle crisi industriali*, in *Quad. cost.*, 2013, fasc. 3, 617 ss.;
- Massa M., *Il diritto del disastro. Appunti sul caso ILVA*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, fasc. 2, 1 ss.;
- Mastrodonato G., *Tutela amministrativa dell'ambiente nel diritto dell'Unione europea e nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, Bari, 2012.;
- Mastrodonato G., *Tutela amministrativa dell'ambiente nel diritto dell'Unione europea e nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, Bari, 2012.;
- Mazzotta M., *Il "caso Ilva" al vaglio della Corte costituzionale*, in *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2013, fasc. 10, pt. 1, 877 ss.;
- Meale A., *Valutazione di impatto ambientale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2005, 784 ss.;
- Medugno M., *Ancora sull'IPPC*, in *Ambiente*, 2000, fasc. 8, p. 763 ss.,
- Meli M., *Ambiente, salute, lavoro: il caos Ilva*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 2013, fasc. 5, 1017 ss.;
- Merusi F., *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento*

*amministrativo*, in AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo* (Atti del XXXVII Convegno di studi di scienza dell'Amministrazione, Varenna - Villa Monastero, 19-21 settembre 1991), Milano, 1994, p. 39 ss.;

Merusi F., *Ragionevolezza e discrezionalità amministrativa*, Napoli, 2011;

Mezzanotte M., *Il "sistema normativo ambientale" nella sentenza Ilva, tra scelte discrezionali e bilanciamento dei diritti*, in *Rass. Parl.*, 2013, fasc. 3, 669 ss.;

Milone A., *IPPC: la nuova disciplina degli impianti esistenti*, in *Ambiente*, 2005, inserto al fasc. 12, *Autorizzazione Integrata Ambientale: Nuovi Strumenti, Attori*;

Milone A., *L'autorizzazione integrata ambientale dopo il d.lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. edilizia*, pt. II, 2011, 147 ss.;

Montini M., *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, fasc. 2, p. 505 ss.;

Montini M., *Profili di diritto internazionale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Dell'Anno P., Picozza E., Vol. I, *Principi generali*, Padova, 2012, p. 9 ss.;

Montini M., *Unione Europea e ambiente*, in Nessor S., De Cesaris A. L. (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, 45 ss.;

Morbidelli G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo II, Milano, 1996, 1121 ss.;

Moschella G., *Introduzione al principio "chi inquina paga"*, in Moschella G., Citrigno A. M. (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Milano, 2014, 3 ss.;

- Munari F., Schiano di Pepe L., *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole, problemi*, Bologna, 2012;
- Muratori A., *Autorizzazioni integrate ambientali: prorogata in extremis la scadenza del 30 ottobre*, in *Amb.&Svil.*, n. 12/2007, 1045 ss.;
- Muratori A., *Direttiva IPPC: anche l'Italia (finalmente) si adegua*, in *Ambiente*, n. 8/2005, 705 ss.;
- Muratori A., *La (nuova) AIA riveduta e corretta dal D.Lgs. n. 46/2014*, in *Amb.&Svil.*, 2014, fasc. 6, p. 425 ss.;
- Muratori A., *La «modifica sostanziale» di impianti e progetti tra definizioni normative, giurisprudenza e ricadute pratiche*, in *Amb.&Svil.*, p. 147 ss.;
- Muratori A., *La Parte Quinta del TUA “riveduta e corretta” dal D.Lgs. n. 46/2014*, in *Amb.&Svil.*, 2014, fasc. 7, p. 530 ss.;
- Muratori A., *Modifiche e innovazioni della disciplina AIA tra “secondo correttivo” e “milleproroghe”*, in *Amb.&Svil.*, 2008, fasc. 5, p. 411 ss.;
- Muratori A., *Se il legislatore (ambientale) è... di memoria corta: le discipline «mutilate» per omessa emanazione delle norme esecutive (parte terza)*, in *Amb.&Svil.*, n. 6/2009, 528 ss.;
- Nanetti F., *Impatti del testo unico ambientale sulla normativa IPPC*, in [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net);
- Nanetti F., *La revisione al “Testo Unico ambientale” apportata dal D.Lgs. n. 4/08: effetti sulla normativa IPPC*, in [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net);
- Nespor S., Caravita di Toritto, *Il diritto costituzionale dell'ambiente*, in Nespor S., De Cesaris A. L. (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, 99 ss.;
- Nunziata M., *I principi europei di precauzione, prevenzione e “chi inquina paga”*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, fasc. 6, p. 656 ss.;

- Olivetti N., *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in Crosetti A., Ferrara R., Fracchia F., Olivetti Rason N., *Diritto dell'ambiente*, Roma - Bari, 2005, 3 ss.;
- Pacini M., *Principio di precauzione e obblighi di informazione a protezione dei diritti umani*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, fasc. 6, p. 586 ss.
- Pallemaerts M., *The Proposed IPPC Directive: Re-Regulation or De-Regulation?*, in *European Environmental Law Review*, June 1996, 174 ss.;
- Palmisano S., *Del «diritto tiranno». Epitome parziale di un'indagine su cittadini già al di sopra di ogni sospetto*, in *Quest. giust.*, n. 2/2014, p. 88 ss.;
- Palombino F. M., *Il significato del principio «chi inquina paga» nel diritto internazionale*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, fasc. 5, p. 871 ss.;
- Paone V., *La disciplina relativa agli impianti nuovi nel D.Lgs. n. 59/2005, Ambiente*, 2005, inserto al fasc. 12, Autorizzazione Integrata Ambientale: Nuovi, Strumenti, Attori, p. 4 ss.;
- Paquot A., *Riduzione dell'impatto ambientale causato da attività industriali: proposta della Commissione per una nuova direttiva sulle emissioni causate dall'industria*, in *Riv. giur. ambiente*, 2008, fasc. 6, p. 1073 ss.;
- Paradell-Trius L., *Principles of International Environmental Law: an Overview*, in *RECIEL*, 2000, vol. 9, Issue 2, p. 93 ss.;
- Patrino P., *La Convenzione di Aarhus in Francia*, in Angeletti A. (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino, n. 15, Napoli, 2011, p. 133 ss.;
- Pavoni F., *L'attuazione della Convenzione di Aarhus nell'ordinamento spagnolo*, in Angeletti A. (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia*

- nel diritto ambientale*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino, n. 15, Napoli, 2011, p. 179 ss.;
- Pellegrino F., *Il principio "chi inquina paga" nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in Moschella G., Citrigno A. M. (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Milano, 2014, 21 ss.;
- Pepe V., *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. ambiente*, 2002, fasc. 2, p. 209 ss.;
- Pericu G., *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. I, Torino, 1987, p. 189 ss.;
- Pillitu P. A., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione Europea*, in Fois P. (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente* (XI Convegno, Alghero, 16-17 giugno 2006), Napoli, 2007, p. 219 ss.;
- Pineschi L., *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Ferrara R. e Sandulli M. A., Vol. I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, a cura di Ferrara R. e Gallo C. E., Milano, 2014, p. 93 ss.;
- Pineschi L., *La Conferenza di Rio 2012: dallo Zero Draft a The Future We Want. Rio+20 o vent'anni trascorsi inutilmente?*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, p. 795 ss.;
- Pineschi L., *La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo*, in *Riv. giur. ambiente*, 1992, fasc. 3, p. 705 ss.;
- Pineschi L., *Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992)*, in *Riv. giur. ambiente*, 1994, fasc. 3-4, p. 493 ss.;

- Porchia O., *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze? Il trattato di riforma e la ripartizione delle competenze*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, fasc. 3, p. 631 ss.;
- Porchia O., *Le politiche dell'Unione Europea in materia ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Ferrara R. e Sandulli M. A., Vol. I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, a cura di Ferrara R. e Gallo C. E., Milano, 2014, p. 153 ss.
- Porchia O., *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione Europea*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Com.*, 2006, 17 ss.;
- Postiglione A., *Il principio di integrazione dei sistemi giuridici in materia di ambiente*, in *Dir. e giur. agr., alim., amb.*, 2009, fasc. 10, p. 587 ss.;
- Poto M., *Il principio della tutela dell'ambiente quale cardine del sistema partecipativo nella Repubblica federale di Germania*, in Angeletti A. (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino, n. 15, Napoli, 2011, p. 109 ss.;
- Pozzo B., *Misure di riparazione del danno ambientale in capo al proprietario non colpevole e applicazione ratione temporis della direttiva 2004/35: note a margine della recente sentenza 4 marzo 2015, nella causa C-534/13*, in *Riv. giur. amb.*, 2015, fasc. 1, p. 33 ss.;
- Prudente V., *Alcune riflessioni sul principio "chi inquina paga" e sulle esigenze di effettività della tutela ambientale*, in Moschella G., Citrigno A. M. (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Milano, 2014, 289 ss.;
- Quaranta A., *Avviata una nuova procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia*, in *Quotidiano Ipsosa*, 27 settembre 2013, in [www.ipsosa.it](http://www.ipsosa.it).;
- Quaranta A., *D.Lgs. n. 46/2014: i nuovi controlli alla prova del nove*, in *Amb.&Svil.*, 2014, fasc. 8-9, p. 608 ss.;

- Quaranta A., *Emissioni industriali: prime osservazioni sul D.Lgs. n. 46/2014*, in *Amb.&Svil.*, 2014, fasc. 5, p. 365 ss.;
- Quaranta A., *L'AIA nella giurisprudenza amministrativa previgente al D.Lgs. n. 4/2008*, in *Amb.&Svil.*, 2008, fasc. 6, p. 530 ss.;
- Quaranta A., *Norme ambientali, l'Italia ancora fuori tempo massimo*, in *Quotidiano Ipsosa*, 19 giugno 2013, in [www.ipsosa.it](http://www.ipsosa.it);
- Rallo A., *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Napoli, 2000;
- Randazzo A., *Ambiente e tutela sovranazionale: il contributo della Corte di Strasburgo*, in Moschella G., Citrigno A. M. (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Milano, 2014, p. 315 ss.;
- Renna M., *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2009, fasc. 3-4, p. 649 ss.;
- Renna M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, 2012, n. 1-2, p. 62 ss.;
- Renna M., *Le semplificazioni amministrative (nel decreto legislativo n. 152 del 2006)*, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, 649 ss.;
- Renna M., *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. edilizia*, 2008, fasc. 1, pt. II, p. 37 ss.;
- Rodriquez S., *Accesso agli atti, partecipazione e giustizia: i tre volti della Convenzione di Aarhus nell'ordinamento italiano*, in Angeletti A. (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino, n. 15, Napoli, 2011, p. 17 ss.;
- Romanelli C., *Concentrazione di procedimenti per VIA ed AIA solo se prevista dalla Regione e termini per la procedura VIA* (nota a Tar

- Molise, sez. I, 14 giugno 2013, n. 415), in *Dir. e giur. agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2013, fasc. 11, pt. II, 711 ss.;
- Romano-Tassone A., *Stato, Regioni ed Enti Locali nella tutela dell'ambiente*, in *Dir. Amm.*, n. 1/1993, 107 ss.;
- Rota R., *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Dell'Anno P., Picozza E., Vol. I, *Principi generali*, Padova, 2012, 147 ss.;
- Ruozzi E., Attività industriali inquinanti e diritto ad un ambiente sano dinnanzi alla Corte europea dei diritti umani (commento a Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sez. III, sentenza 27 gennaio 2009, ricorso n. 67021/01, *Tătar c. Romania*), in *Dir. um. e dir. internaz.*, 2009, fasc. 2, p. 417 ss.;
- Ruozzi E., *Il complesso bilanciamento fra interessi economici degli Stati e tutela dell'ambiente naturale: la sentenza della Corte internazionale di giustizia relativa alle cartiere sul fiume Uruguay*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 1025 ss.;
- Ruozzi E., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della corte europea dei diritti umani*, Napoli, 2011.
- Salardi S., *Il diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile. Quali progressi dopo Rio?*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, p. 657 ss.;
- Salerno F., *Principi generali di diritto (diritto internazionale)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XI, Torino, 1996, p. 524 ss.;
- Sanden J., *Coherence in European Environmental Law with particular regard to the Industrial Emission Directive*, in *European Energy and Environmental Law Review*, October 2012, 220 ss.;
- Sands P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012;

- Santini M., *La conferenza di servizi dopo la riforma Madia: questioni di (ulteriori) norme o di cultura?*, in *Urb. e app.*, 2016, fasc. 2, p. 129 ss.
- Scalia F., *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, in *Urb. e app.*, 2016, fasc. 1, p. 11 ss.;
- Scarcella A., *Il Testo unico ambientale "riformato": guida alle novità*, in *Urb. e app.*, n. 5/2011, p. 519 ss.;
- Scarcella A., *L'autorizzazione integrata ambientale. Il nuovo sistema unitario di prevenzione e controllo delle fonti inquinanti dell'ambiente. Principi, procedure e sistema sanzionatorio*, Milano, 2005;
- Schnutenhaus J., *Integrated Pollution Prevention and Control: New German Initiatives in the European Environment Council*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 1994, vol. 3, Issue 11, p. 323 ss.;
- Schurmans M., *Sustainable Development in Emerging as a Core Tenet of WTO Case Law. To What Extent has Helped Enshrine this as a Legal Concept?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 24, Issue 2, 2015, p. 28 ss.;
- Schwarz P., *Sustainable Development in International Law*, in *Non-State Actors and International Law*, 2005, vol. 5, p. 127 ss.;
- Scoca F.G., *Accordi e semplificazione*, in *Nuove Autonomie*, 2008, fasc. 3-4, p. 557 ss.;
- Selvaggi N., *Decreto ILVA e "rimedi penalistici"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, fasc. 4, 379 ss.;
- Sen A., *L'idea di giustizia*, 2009, tr. it. L. Vanni, Mondadori, 2010;
- Sen A., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, 1999, tr. it. G. Rigamonti, Mondadori, 2000;

- Sen A., *Sviluppo sostenibile e responsabilità*, in *il Mulino*, 2010, fasc. 4, p. 554 ss.;
- Siclari D., *La democrazia ambientale nel quadro dei diritti partecipativi e dell'accesso all'informazione ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara e M. A. Sandulli, Vol. II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. Grassi e M. A. Sandulli, Milano, 2014, p. 471 ss.
- Silvestri G., *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Milano, 1985, 698 ss.;
- Soave P., *Lo sviluppo sostenibile nella prospettiva dell'Agenda 21. Il programma d'azione lanciato alla conferenza di Rio de Janeiro*, in *Riv. giur. ambiente*, 1993, fasc. 5, p. 761 ss.;
- Sonego M., *IPPC: prime scadenze e proroghe*, in *Ambiente*, 2002, n. 7, p. 623 ss.;
- Sorace D., *Tutela dell'ambiente e principi generali sul procedimento amministrativo*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara e M. A. Sandulli, Vol. II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. Grassi e M. A. Sandulli, Milano, 2014, p. 3 ss,
- Spasiano M.R., *Riflessioni sparse in tema di semplificazioni amministrativa*, in *Nuove Autonomie*, 2009, fasc. 1, p. 75 ss.;
- Spinetti R., Trotta N. V., Gasparrini G., *La nuova Direttiva sulle emissioni degli impianti industriali*, in *Amb&Svil.*, n. 10/2010, 802 ss.;
- Spuntarelli S., *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007;
- Staiano S., *Politica e giurisdizione. Piccola cronaca di fatti notevoli*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 11/2013, 14 ss.;

- Tamburelli G., *Ambiente (tutela dell'): III diritto internazionale*, in *Enc. Giur.*, vol. II, Agg., Roma, 2003, p. 1 ss.;
- Tamburini M., *Ambiente (tutela dell') (diritto internazionale)*, in *Nov. dig. it., App.*, Torino, 1980, p. 283 ss.;
- Treves T., *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in *Riv. giur. ambiente*, 1993, fasc. 3-4, p. 577 ss.;
- Trimarchi Banfi F., *Il "terzo" nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2014, fasc. 1, p. 25 ss.
- Tuddenham M., *De la directive IPPC à la directive IED: Contexte politique et législatif, Document présenté à la journée du CITEPA du 9 novembre 2010*, in *Pollution Atmosphérique*, n. 208, Octobre-Décembre 2010, p. 395 ss.;
- Vessey J., *The Principle of Prevention in International Law*, in *Austrian Rev. Int'l & Eur. L.*, 1998, vol. 3, p. 181 ss.;
- Vettori A., *Un nuovo programma generale d'azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, fasc. 2, p. 283 ss.;
- Videtta C., *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Ferrara R. e Sandulli M. A., Vol. I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, a cura di Ferrara R. e Gallo C. E., Milano, 2014, p. 221 ss.;
- Vivaldi E., *Il caso ILVA: la "tensione" tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, Atti del Convegno "Il caso Ilva: nel dilemma tra protezione dell'ambiente, tutela della salute e salvaguardia del lavoro, il diritto ci offre soluzioni?", tenutosi il 15 marzo 2013 3 organizzato dall'Istituto Dirpolis della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, in *www.federalismi.it*, fasc. 15, 32 ss.;

- Viviani C., *Alla ricerca della semplificazione nei processi autorizzativi: brevi spunti sulle autorizzazioni “uniche” e sulle conferenze di servizi decisorie*, in *Dir. econ.*, 2013, fasc. 1, p. 573 ss.;
- Voigt C., *Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law*, in Freestone D. (General Editor), *Legal Aspect of Sustainable Development*, vol. 2, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009;
- Walker G., *Dal pensare globale all’agire locale. Il diritto internazionale e la sua influenza sul diritto ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2002, 913 ss.;
- Zeri A., *Deconstructing the Industrial Emissions Directive’s (2010/75/EU) Regulatory Standards: A Tale of Cautious Optimism*, in *UCLJLJ*, 2013, vol. 2, p. 173 ss.