

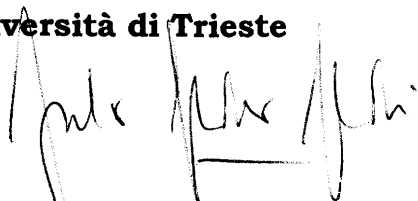
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRIESTE

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO COMPARATO
DELL'ECONOMIA E DELL'AMBIENTE - XIII CICLO

L'amministrazione dell'interesse ambientale

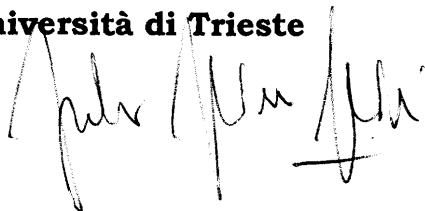
Relatore:

Chiar.mo Prof. F.S. SEVERI
Università di Trieste



Coordinatore:

Chiar.mo Prof. F.S. SEVERI
Università di Trieste



Dottorando:

dott. Luca DE PAULI 171

CS

ANNO ACCADEMICO 1999/2000

L'amministrazione dell'interesse ambientale

nel ricordo di Nonna Delfina

Sommario

CAPITOLO PRIMO	4
La tutela giuridica dell'ambiente ed il concetto di interesse ambientale	4
CAPITOLO SECONDO	7
L'ordinamento comunitario e l'ambiente	8
1. Premessa	8
2. I Trattati e la tutela dell'ambiente	9
3. I programmi d'azione	13
4. Le direttive ed i regolamenti	16
5. I principi comunitari in materia ambientale	17
6. L'adozione degli atti comunitari in materia ambientale	22
7. Il fondamento giuridico degli atti in materia ambientale	24
8. L'attuazione delle politiche comunitarie	27
9. L'attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno	28
10. L'interesse ambientale nell'ordinamento comunitario	30
CAPITOLO TERZO	33
Il progressivo affermarsi dell'interesse ambientale nell'ordinamento italiano	34
1. Premessa	34
2. L'emersione dell'interesse ambientale	34
3. Peculiarità dell'esperienza italiana	36
4. La dottrina giuridica italiana ed il concetto di «ambiente»	38
5. Prospettive attuali	49
6. La nozione di ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale	51
7. La legislazione	61
8. Alcune conclusioni	71

CAPITOLO QUARTO	71
L'organizzazione dell'interesse ambientale	72
1. I soggetti tradizionali	72
2. I soggetti non tradizionali	101
CAPITOLO QUINTO	119
L'interesse ambientale e il procedimento	120
1. Pareri e valutazioni tecniche	121
2. La conferenza di servizi	122
3. Il diritto di accesso	128
4. La partecipazione endoprocedimentale	134
5. La V.I.A.	137
CAPITOLO SESTO	169
L'interesse ambientale e il processo	170
1. I profili dell'interesse ambientale processo amministrativo	170
2. Un'ipotesi particolare: la legittimazione del Comune all'impugnativa giurisdizionale	176
3. I profili dell'interesse ambientale nel processo penale	181
4. I profili dell'interesse ambientale nel processo civile	188
5. Alcune conclusioni su ruolo e funzioni attribuite alle associazioni ambientaliste	192
6. Il «difensore civico ambientale»	195
CAPITOLO SETTIMO	199
Nuove esigenze emergenti nell'attuazione dell'ordinamento	200
1. Normativa tecnica, partecipazione e controllo	200
2. Poteri extra ordinem e controllo: l'esempio delle ordinanze contingibili ed urgenti in materia di rifiuti	208
CAPITOLO OTTAVO	235

Alcune valutazioni circa l'evoluzione del concetto di interesse ambientale nel clima di generale riordino della Pubblica Amministrazione	236
1. L'interesse ambientale «privatizzato» e la semplificazione	236
2. Ambiente, privatizzazione e sussidiarietà	237
3. Le nuove figure soggettive	240
4. Procedimenti ed atti	245
5. La semplificazione in concreto	247
6. Considerazioni finali	250
BIBLIOGRAFIA	253

Capitolo primo

**LA TUTELA GIURIDICA DELL'AMBIENTE ED IL
CONCETTO DI INTERESSE AMBIENTALE**

La tutela giuridica dell'ambiente ed il concetto di interesse ambientale

La tutela giuridica dell'ambiente radica le sue ragioni nel progressivo evidenziarsi di fenomeni di inquinamento, con conseguente compromissione dei fattori ambientali e riverbero sulle condizioni di vita dell'uomo.

In un'ottica prettamente antropocentrica, la necessità di tutela dell'ambiente dagli inquinanti si è evidenziata in epoca recente, allorché si è progressivamente raggiunta la consapevolezza dell'impossibilità di sostenere uno sviluppo senza limiti, alla luce della scarsità delle risorse da un lato, delle conseguenze dei processi industriali e del rilascio di inquinanti non degradabili dall'altro.

Il tutto, in un'ottica non solo proiettata al presente, ma più responsabilmente aperta al riconoscimento di forme di responsabilità intergenerazionali.

Gli strumenti tradizionali del diritto privato (proprietà, disciplina dei rapporti di vicinato e delle immissioni, illecito aquiliano) non erano in grado di fornire pienezza di risposte, di fronte a problemi affatto nuovi e che toccavano scelte di fondo su scala mondiale.

La necessità di elaborare strategie comuni, su scala regionale e planetaria, nell'ottica del comune interesse delle Nazioni ha spinto in modo particolare verso l'utilizzo di strumenti pubblicitici, in particolare attraverso l'estrinsecazione di potestà regolative, conformative di attività, programmatiche, fino all'emersione di nuovi strumenti giuridici, frutto non casuale del confronto e dell'interscambio su scala transnazionale.

Tali aspetti testimoniano la complessità nell'approccio alle tematiche ambientali.

La considerazione dei profili giuridici della questione, peraltro, si scontra con una dei tipici fenomeni del nostro tempo, e della sua complessità.

Il fenomeno cioè – in sé paradossale, ma anche, se si vuole, comprensibilissimo – della insufficienza per eccesso della

legislazione, degli strumenti giuridici, delle risposte alle problematiche del diritto, dell'economia e della società.

In questo contesto, appare allora quantomeno necessario il tentativo di enucleare l'interesse ambientale, cercando di individuare i soggetti dell'ordinamento ai quali ne è affidata la cura e gli strumenti di cui essi possono disporre per il perseguimento del loro fine.

L'interesse ambientale, più che mai poliedrico e trasversale, finisce per avere un riconoscimento ad ogni livello istituzionale, con paradossali conflitti di competenze, ma anche con peculiari forme di apertura alle nuove forme di amministrazione ed ai nuovi modelli di esercizio dell'autorità.

La partecipazione dei consociati assume il suo ruolo, via via più significativo in moduli più o meno tradizionali, con l'emersione di nuove situazioni tutelate e fornite di mezzi a garanzia della loro effettività.

La necessità del coordinamento per l'amministrazione dell'interesse, nel quadro di scelte che per definizione non sono comode né popolari, porta poi al confronto con le modalità attraverso le quali le politiche ambientali vengono elaborate e quindi attuate.

La responsabilità, ai suoi vari livelli istituzionali, diviene punto focale per costruire la razionalizzazione di domini altrimenti lambiti dal caos.

Capitolo secondo

**L'ORDINAMENTO COMUNITARIO E
L'AMBIENTE**

L'ordinamento comunitario e l'ambiente

1. Premessa

L'ordinamento comunitario costituisce una realtà extra e sovrastatale¹, in cui i poteri con i quali si contraddistinguono gli Stati non sono distribuiti allo stesso modo che negli Stati medesimi.

Ciò porta ad una peculiare indistinzione tra diritto costituzionale e diritto amministrativo, senza però che da ciò consegue l'inesistenza di un diritto amministrativo comunitario².

Anzi, esso risulta caratterizzato dalla presenza di numerosi principi, alcuni discendenti dal diritto comunitario stesso³, altri derivanti dai diritti amministrativi nazionali⁴.

Va rimarcato, a questo punto, il rapporto, di effettiva osmosi, intercorrente tra l'ordinamento comunitario e quello interno.

Detto rapporto si evidenzia nella fase di formazione del diritto comunitario («fase ascendente»), in quella di sua successiva attuazione («fase discendente»), e quindi nello svolgimento dell'azione delle Comunità.

A ciò va aggiunto che, in concreto, i sistemi nazionali, anche se non obbligati, sono di fatto portati a darsi ordinamenti simili a quello superiore; inoltre, stabilito un minimo comun denominatore, i singoli sistemi nazionali tendono a trapiantare nel proprio ordinamento istituti peculiari di altri diritti amministrativi dei paesi membri⁵.

Una tale premessa è di essenziale importanza nel campo che ci preme, sol che si consideri che nel giro di pochi anni la questione ambientale è passata da un regime di protezione indiretta al

¹ CHITI e GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte generale*, Milano, 1997, 5.

² *Ibidem*.

³ Principio di non discriminazione e di parità di trattamento, conseguenza dell'interesse primario dell'Unione, quello cioè di far rispettare condizioni eguali da ordinamenti diversi.

⁴ Principio di legalità, diritto di essere ascoltati, obbligo di motivazione, principio di proporzionalità, principio di sussidiarietà, tutela delle aspettative legittime.

⁵ CHITI e GRECO (a cura di), *Op. cit.*, 11.

riconoscimento ufficiale di azione propria della Comunità, fino a diventare specifica politica dell'Unione europea⁶.

Tutto ciò ha avuto riverberi di eccezionale rilevanza a livello di diritto interno, con l'adozione di tutta una serie di atti, con i quali si è data concreta attuazione al diritto comunitario in materia ambientale.

2. I Trattati e la tutela dell'ambiente

Il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea⁷ non contemplava, nella sua redazione originale, disposizioni espresse in tema d'ambiente.

Nell'ottica di una Comunità configurata quale organizzazione a finalità economica, la protezione dell'ambiente finiva per essere concepita, infatti, come un potenziale ostacolo al commercio tra i paesi membri, e quindi un impedimento alla realizzazione del mercato interno.

A partire dagli anni settanta, però, si dovette assistere alla nascita di una diversa sensibilità, che portò al riconoscimento che, nel contesto dello sviluppo economico e del miglioramento della qualità della vita, una attenzione particolare andava necessariamente rivolta all'ambiente⁸.

Le azioni comunitarie in materia, che in effetti furono intraprese, dovettero così trovare una loro base giustificativa negli artt. 100⁹ e 235¹⁰ del Trattato, concernenti rispettivamente il

⁶ CHITI e GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte speciale*, I, 102.

⁷ Trattato di Roma, sottoscritto il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il 1 gennaio 1958.

⁸ Vertice di Parigi tra i capi di Stato e di governo, 1972.

⁹ Che nel suo testo originario disponeva: «Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune.

Il Parlamento europeo 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».

¹⁰ A mente del quale «Quando un'azione della Comunità risulta 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,

riavvicinamento delle legislazioni statali ed i cosiddetti poteri impliciti della Comunità.

Fu solo con l'Atto Unico Europeo¹¹ che vennero introdotte specifiche disposizioni attraverso l'inserimento di una serie di articoli, raggruppati in un Titolo¹² espressamente dedicato all'ambiente.

L'art. 130R individuava gli obiettivi dell'azione della Comunità in materia ambientale, avendo cura di evidenziare *in primis* le finalità di salvaguardia, protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente, quindi gli obiettivi di protezione della salute umana e di perseguimento della utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

Lo stesso articolo (paragrafo secondo) enumerava i principi fondamentale ai quali l'azione della Comunità andava improntata:

- azione preventiva
- correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente
- principio del «chi inquina paga».

La Comunità avrebbe tenuto conto, nel proprio agire, dei dati scientifici e tecnici disponibili, delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni della Comunità, dei vantaggi e degli oneri che avrebbero potuto derivare dall'azione o dalla assenza di azione ed infine dello sviluppo socioeconomico della Comunità nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle singole regioni.

Veniva garantita e fatta salva la partecipazione della Comunità e dei singoli stati membri in ambito internazionale, con esplicito riconoscimento della possibilità di addivenire a negoziazioni ed accordi *uti singuli*.

deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso».

¹¹ Firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e all'Aja il 28 febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1 luglio 1987.

¹² Il Titolo VII

L'art. 130S delineava il procedimento per l'emanazione di provvedimenti di protezione ambientale a livello comunitario¹³; il successivo art. 130T faceva salva la possibilità, per i singoli Stati, di mantenere e di prendere provvedimenti *in subjecta materia* per una protezione ancora maggiore, purché compatibili con il Trattato.

L'art. 130R, al paragrafo quarto, indicava il principio di sussidiarietà quale base per l'azione comunitaria, avendo modo di specificare come «la Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi di cui al paragrafo 1 possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri».

Il successivo Trattato sull'Unione Europea¹⁴ interviene sull'articolato relativo all'ambiente, ricollocandolo nel Titolo XVI e riformulandone le previsioni.

La sussidiarietà, prefigurata al paragrafo quarto del vecchio testo dell'art. 130R, diviene canone d'ordine generale e non più di esclusiva pertinenza del settore ambientale, in quanto ad essa viene dedicato il nuovo art. 3B del Trattato¹⁵.

Nell'art. 2 del Trattato viene inserito il concetto di «crescita sostenibile che rispetti l'ambiente» ed il principio della precauzione; tra gli obiettivi che l'azione comunitaria deve raggiungere, viene inserito quello della promozione sul piano

¹³ «Il Consiglio deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, decide in merito all'azione che deve essere intrapresa dalla Comunità.

Il Consiglio stabilisce, secondo le condizioni previste nel comma precedente, ciò che rientra nelle decisioni che devono essere adottate a maggioranza qualificata».

¹⁴ Firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1 novembre 1993.

¹⁵ «La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato.

Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato.

internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale e mondiale.

La nuova formulazione dell'art. 130S estende alle azioni intraprese dalla Comunità in ambito ambientale il sistema del voto a maggioranza qualificata del Consiglio, eccezion fatta per misure aventi principalmente natura fiscale, concernenti l'assetto territoriale, la destinazione dei suoli, la gestione delle risorse idriche nonché quelle aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra le diverse fonti di energia, per le quali continua ad aver vigore la regola dell'unanimità (art. 130S, paragrafi 1 e 2).

L'art. 130T continua a consentire agli Stati membri di poter assumere provvedimenti per una protezione dell'ambiente ancora maggiore rispetto a quella susseguente agli atti adottati a livello comunitario; si ribadisce, in questo caso, la necessità della loro compatibilità con il Trattato, e si richiede la notifica alla Commissione.

Ulteriori novità saranno recate dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam¹⁶.

Il principio dello sviluppo sostenibile viene formalmente introdotto nel preambolo e nell'articolo 2, tra gli obiettivi del Trattato sull'Unione europea; esso viene inoltre compreso nell'art. 2 del Trattato CE, che, nell'elencare i compiti della Comunità, contempla ora espressamente un elevato livello di protezione dell'ambiente, il miglioramento dell'ambiente, la crescita sostenibile¹⁷.

Inoltre, l'art. 6 del Trattato CE, così come modificato dal Trattato di Amsterdam, ha inteso introdurre il principio dell'integrazione delle esigenze connesse con la tutela dell'ambiente nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni comunitarie, quale strumento per la promozione di uno sviluppo sostenibile¹⁸.

¹⁶ Sottoscritto dai capi di Stato e di Governo il 2 ottobre 1997.

¹⁷ GARABELLO, *Le novità del Trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria*, in Riv. Giur. Amb. 1/1999, 154.

¹⁸ GARABELLO, *ibidem*, 156.

Tale principio, pur con formulazione diversa, era presente nell'art. 130R, al paragrafo 2; l'inserimento in testa al Trattato CE ne testimonia la promozione a principio generale dell'azione comunitaria: le esigenze ambientali diventano, in altre parole, un elemento di necessaria valutazione al momento della definizione di tutte le politiche e le azioni comunitarie che possano avere un impatto ambientale, e non solo un obbligo da rispettare nella fase della loro messa in opera.

Il Trattato di Amsterdam, inoltre, reca anche modifiche di tipo procedurale.

Si prevede, infatti, la procedura della codecisione (con la partecipazione del Parlamento europeo), con conseguente maggiore democraticità nei processi decisionali, oltre che la obbligatoria consultazione del Comitato delle Regioni.

3. I programmi d'azione

Nel 1970 la Commissione affermò in un *memorandum* al Consiglio la necessità di predisporre un programma di azione, cui seguì una comunicazione formale nel luglio 1971.

Tale impostazione venne accolta dai Capi di Stato e di Governo, che nell'ottobre del 1972 impegnarono le istituzioni della Comunità ad elaborare il documento; venne pertanto predisposto (1973) il Primo programma d'azione¹⁹, per il periodo 1973/1977, seguito da un secondo (1977/1981)²⁰.

Questi due Programmi, sulla cui natura giuridica si discute²¹, ebbero modo di sancire la centralità dell'interesse ambientale rispetto a qualunque programmazione o decisione, anche di natura economica, che venisse adottata dalla Comunità.

¹⁹ In G.U.C.E., n. C 112, 1973. Il Programma venne sottoposto anche ai rappresentanti degli Stati nazionali, per por fine a polemiche – alimentate soprattutto dalla Francia – sull'opportunità di gestire le questioni ambientali mediante gli istituti della cooperazione internazionale, piuttosto che a livello comunitario.

²⁰ In G.U.C.E. n. C 139, 1977.

²¹ Taluni Autori (HAIG, *Manual of Environmental Policy: the EC and Britain*, London, 1997) hanno sottolineato il valore legale dei Programmi; altri invece li ritengono mere dichiarazioni politiche, prive di giuridica valenza (FALOMO, *L'incidenza del trattato di Maastricht sul diritto comunitario ambientale*, Riv. Dir. Eur., 1992, 587).

Inoltre, fissarono il principio della prevenzione degli inquinamenti rispetto a successivi interventi di recupero e di ripristino, oltre che dell'attribuzione delle spese connesse alla prevenzione e alla eliminazione delle alterazioni ambientali a carico del responsabile («chi inquina paga»)²².

Durante la vigenza del primo e del secondo programma, vennero adottate le prime significative direttive in materia ambientale²³.

Con il terzo Programma²⁴ (1982/1986) venne introdotta, accanto ad una politica di controllo e di contenimento degli inquinamenti, una politica di prevenzione dei danni da inquinamento²⁵.

Tali programmi, alla luce delle originarie lacune dei Trattati, trovarono il loro fondamento giustificativo negli artt. 100 e 235 Trattato CE, concernenti rispettivamente il riavvicinamento delle legislazioni statali ed i cosiddetti poteri impliciti della Comunità²⁶.

Dopo le novità intervenute con l'Atto Unico Europeo, seguirono il quarto Programma (1987/1992)²⁷, che espressamente dichiarava di voler proseguire l'indirizzo dei programmi precedenti attraverso le nuove azioni ritenute necessarie in seguito alle modifiche al Trattato²⁸, ed il quinto Programma

²² Per un'analisi più approfondita, DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, 2ª ed., 1998, Padova, 48 ss.

²³ Direttiva n. 442 del 15 luglio 1975 sui rifiuti, direttiva n. 716 del 24 novembre 1975 sul tenore dello zolfo nei combustibili, direttiva n. 464 del 4 maggio 1976 sulle sostanze pericolose nelle acque, direttiva n. 319 del 20 marzo 1978 sui rifiuti tossici e nocivi, direttiva n. n. 409 del 2 aprile 1979 sulla conservazione degli uccelli selvatici, direttiva n. 778 del 15 luglio 1980 sulle acque destinate al consumo umano, direttiva n. 779 del 15 luglio 1980 sulla qualità dell'aria.

²⁴ In G.U.C.E. n. C 46, 1983.

²⁵ Vanno rammentate, al proposito, le direttive n. 501 del 24 giugno 1982 sui rischi di incidenti rilevanti, n. 360 del 28 giugno 1984 sulle emissioni in atmosfera degli impianti industriali, n. 210 del 20 marzo 1985 sul tenore del piombo nella benzina, n. 337 del 27 giugno 1985 sulla valutazione di impatto ambientale.

²⁶ COCCO, MARZANATI, PUPILELLA, RUSSO, *Ambiente*, in CHITI e GRECO (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo Comunitario, Parte Speciale* cit., I, 105.

²⁷ In G.U.C.E. n. C 328, 1987.

²⁸ DELL'ANNO, *Op. cit.*, 51.

(1993/1999)²⁹, che adottava il nuovo approccio ispirato dalla filosofia dello sviluppo sostenibile.

Come è noto, il concetto di «sviluppo sostenibile» compare formalmente per la prima volta nei documenti preparatori della Conferenza di Rio de Janeiro del 1992³⁰, e fa riferimento a quel modello di sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere l'attitudine delle generazioni future a soddisfare i propri bisogni³¹.

Il quinto Programma, in quest'ottica, intende coinvolgere non solo le autorità, ma anche i singoli operatori economici e tutti i cittadini nella partecipazione alle responsabilità relative all'ambiente.

Con decisione n. 2179/98 del Parlamento europeo e del Consiglio³², presa anche in conseguenza dell'ampliamento della Comunità ed agli impegni presi con l'adesione di Austria, Finlandia e Svezia³³, si è voluto confermare l'impegno a proseguire nella direzione indicata dal quinto programma, individuando cinque priorità fondamentali³⁴ e cinque ulteriori questioni di preminente interesse³⁵.

L'obiettivo dell'integrazione della tutela dell'ambiente nelle altre politiche, nello spirito delle modifiche all'art. 6 del Trattato CE disposte dal Trattato di Amsterdam, conferma, anche a livello

²⁹ In G.U.C.E. n. C 38, 1993.

³⁰ Rapporto Brundtland della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, UN doc. A/42/427, 4 agosto 1987, allegato.

³¹ SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in Riv. Giur. Amb., 1998, 235.

³² Decisione assunta in data 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 G.U.C.E. n. L 275, 1998.

³³ Cfr. considerando n. 9.

³⁴ Tra le quali, in modo particolare, risalta l'integrazione delle esigenze ambientali in altre politiche (art. 2), con riferimento ai settori della agricoltura, dei trasporti, dell'energia, dell'industria e del turismo; le altre priorità essendo l'ampliamento dello strumentario (art. 3), l'applicazione e l'osservanza della normativa (art. 4), la sensibilizzazione (art. 5) e la cooperazione internazionale (art. 6).

³⁵ Miglioramento degli elementi di base per la politica ambientale (art. 7), approfondimento di modelli di produzione e di consumo sostenibili (art. 8), ripartizione della responsabilità e compartecipazione (art. 9), promozione di iniziative locali e regionali (art. 10), ulteriore sviluppo di politiche in relazione a specifici temi ambientali (art. 11).

delle politiche comunitarie, la consapevolezza del carattere eminentemente trasversale delle tematiche ambientali.

4. Le direttive ed i regolamenti

La produzione normativa interna in materia ambientale ha attinto in misura sostanziale dal diritto comunitario³⁶, con poche eccezioni, pur di rilievo³⁷.

Strumento principe per l'attuazione delle politiche ambientali è senz'altro la direttiva³⁸, dapprima con finalità di armonizzazione e di riavvicinamento, in una seconda fase – successiva all'Atto Unico – con precise connotazioni di disciplina di dettaglio.

Soprattutto in epoca più recente, si è assistito ad una «biforcazione» nella legislazione comunitaria: un primo gruppo di provvedimenti che aspirano a porsi quale legislazione di principio, o di ampio respiro, un secondo gruppo, concernente la fissazione di *standard*, direttamente imposti agli stati membri in relazione a vari tipi di inquinamento e di agenti inquinanti³⁹.

Anche il regolamento ha assunto in campo ambientale valenza di rilievo; si pensi, in tema di amministrazione dell'interesse ambientale, al regolamento del Consiglio n. 1210 del 7 maggio 1990 che ha previsto la costituzione di una agenzia per l'ambiente a livello comunitario, in funzione di ricerca applicata alla definizione delle politiche comunitarie.

L'ottica del diritto comunitario, preme rilevarlo, è comunque essenzialmente fondata sull'attuazione del mercato unico⁴⁰ e la protezione dell'ambiente, oggi «integrata» nelle politiche comunitarie, deve cogliersi sotto questo punto di vista.

³⁶ JAZZETTI, *Politiche comunitarie e tutela dell'ambiente*, in Riv. Giur. Amb., 1995, 33.

³⁷ In particolare, l. 431/1985 (c.d. «legge Galasso»), l. 349/1986 istitutiva del Ministero dell'Ambiente, l. 3 marzo 1987, n. 59 («Disposizioni transitorie ed urgenti per il funzionamento del Ministero dell'ambiente»), l. 29 agosto 1989, n. 305 («Programmazione triennale per la tutela dell'ambiente»), l. 9 gennaio 1991, n. 9 («Norme per l'attuazione del nuovo piano energetico nazionale»).

³⁸ ANGIOLINI, *Discipline comunitarie di settore: la tutela ambientale*, in VANDELLI, BOTTARI, DONATI (a cura di), *Diritto Amministrativo Comunitario*, Rimini, 1994, 321.

³⁹ ANGIOLINI, *Op. cit.*, 323.

⁴⁰ ANGIOLINI, *Op. cit.*, 327.

5. I principi comunitari in materia ambientale

L'azione comunitaria in ambito ambientale poggia su alcuni principi, di cui pare utile ora dare cenno, alla luce della riconosciuta importanza ad essi attribuita nella elaborazione e nell'attuazione delle politiche in materia.

5.1. Principio di sussidiarietà

Il principio, come già rilevato, è divenuto uno dei principi guida di tutte le politiche comunitarie dopo l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea e l'introduzione, nel corpo del trattato CE, dell'art. 3B.

Esso subisce due opposte interpretazioni, non solo da parte dei comunitaristi, ma anche dei costituzionalisti, prefigurando così due opposte visioni della Comunità⁴¹.

La dottrina del diritto comunitario vede nell'art. 3B un principio che in sostanza estende le competenze della CEE in generale; in altre parole, per migliorare il livello degli stati membri la comunità potrebbe agire anche al di fuori delle materie espressamente previste dal Trattato.

I costituzionalisti, invece, leggono questo principio come limitazione dell'azione comunitaria, nel senso che l'azione comunitaria implicherebbe una verifica del livello di protezione raggiunto dagli stati membri⁴².

I criteri di interpretativi del principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario sono stati chiariti nel corso di un Consiglio Europeo tenutosi ad Edimburgo l'11 - 12 dicembre 1992.

Al riguardo, si è affermato che, nei campi ove la competenza della Comunità non è esclusiva, l'intervento del legislatore comunitario sarà giustificato qualora l'intervento travalichi i confini del singolo Stato e le azioni svolte dagli Stati membri o l'inerzia della Comunità siano in contrasto con le prescrizioni del

⁴¹ ANGIOLINI, *Op. cit.*, 324.

⁴² Mezzo per riaffermare la priorità delle politiche nazionali su quelle europee. Cfr. CAFARI PANICO, *Il principio di sussidiarietà e il riavvicinamento delle legislazioni nazionali*, in Riv. Dir. Eur., 1994, 53.

Trattato oppure pregiudichino in modo significativo gli interessi degli stessi Stati e/o il Consiglio sia certo che l'azione comunitaria produce evidenti vantaggi per le sue dimensioni ed i suoi effetti⁴³.

La discussione rimane comunque aperta⁴⁴; il diverso peso accordato dagli Stati membri alle politiche ambientali potrebbe comportare un minore livello di protezione in alcune regioni europee, ovvero creare ostacoli alla concorrenza⁴⁵.

Vero è che rimane imprecisata la reale essenza del principio: criterio di (semplice) orientamento politico⁴⁶ ovvero prescrizione giuridica, ed in quest'ultimo caso principio regolatore dell'esercizio delle competenze, ovvero di attribuzione delle medesime⁴⁷.

Sul punto si ritornerà, in altra parte del presente lavoro, allorché ci si soffermerà sulla sussidiarietà nel diritto interno ed alle sue applicazioni in ambito ambientale.

5.2. Principio di prevenzione e precauzione

Il principio di prevenzione costituisce un cardine della politica ambientale comunitaria, fin dalla formulazione del primo Programma di azione.

«Prevenire è meglio che reprimere o riparare gli effetti dannosi»⁴⁸, ed a tale principio si ricollegano⁴⁹ l'adozione della direttiva sulla valutazione di impatto ambientale (85/377/CEE) e l'istituzione della Agenzia europea dell'ambiente⁵⁰.

⁴³ CAPRIA, *Unione europea e ambiente*, in NESPOR e DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, Milano, 1999, 41.

⁴⁴ JAZZETTI, *Politiche comunitarie a tutela dell'ambiente cit.*, 1995, 47, il quale dà conto dell'opinione della dottrina, secondo la quale il Trattato di Maastricht avrebbe dato una definizione più restrittiva del principio, configurando l'azione comunitaria come l'eccezione rispetto alla regola costituita dall'azione dei singoli stati.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ KRAMER, *The Single European Act and Environment: Provisions in Community Law*, in *Common Market Law Review*, 1987, 665.

⁴⁷ COCCO, MARZANATI, PUPILELLA, RUSSO, *Op. cit.*, 1115, nota 42.

⁴⁸ DELL'ANNO, *Op. cit.*, 46.

⁴⁹ CARAVITA, *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1991, 212.

⁵⁰ Reg. CEE 7 maggio 1990, n. 1219/90 in G.U.C.E., L 120, 1990.

Il principio di precauzione, per contro, introdotto dal Trattato di Maastricht, consiste nel dovere di ridurre le emissioni inquinanti alla fonte, indipendentemente dall'accertamento dell'esistenza di un effetto ambientale negativo, e cioè anche in assenza di prove sufficienti a dimostrare l'esistenza di un nesso causale tra le emissioni e gli effetti negativi⁵¹.

5.3. Principio della correzione alla fonte

Tale principio, introdotto dall'Atto Unico Europeo, prevede che debbano essere prevenuti e corretti «alla fonte» i possibili danni all'ambiente; la Corte di Giustizia ne ha fatto applicazione stabilendo che «a ciascuna Regione, Comune o ente locale spetta adottare le misure adeguate al fine di garantire l'accoglimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti; questi devono quindi essere smaltiti nei limiti del possibile nel luogo di produzione al fine di limitare il loro trasporto»⁵².

Si è detto che questo principio può acquistare particolare significato per controllare i fenomeni di inquinamento transfrontaliero⁵³.

5.4. Principio «chi inquina paga»

Il principio ha trovato riconoscimento a livello di Trattato con l'art. 130R⁵⁴, al paragrafo secondo, laddove si è indicato, tra i fondamenti della politica della Comunità in materia ambientale, appunto, il principio «chi inquina paga»⁵⁵.

La dizione non era nuova nei documenti comunitari, comparso nel primo Programma d'azione con riferimento alla «spese per la prevenzione e l'eliminazione dei fattori nocivi».

Venne quindi ripresa nella raccomandazione del Consiglio del 3 marzo 1975, n. 436, adottata di concerto da CEE, CECA ed

⁵¹ CAPRIA, *Op. cit.*, 42.

⁵² C.G.C.E., 9 luglio 1992, in causa 2/90, in Racc. 1992, I - 4431.

⁵³ CAPRIA, *Op. cit.*, 42.

⁵⁴ Introdotto, come già ricordato, con l'Atto Unico Europeo del 1986.

⁵⁵ *Polluer - Payeur*.

EURATOM, relativa a «l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente»⁵⁶.

L'art. 5 della Raccomandazione recita infatti: «Gli inquinatori dovranno sostenere, secondo gli strumenti utilizzati e fatti salvi gli eventuali risarcimenti dovuti in base al diritto nazionale e/o ad una regolamentazione da attuare nella Comunità, le spese relative al rispetto di norme e canoni»⁵⁷.

Esiste un'incertezza di fondo sul reale significato e portata della clausola, in relazione ad impostazioni, anche ideologiche, diversificate.

Tre sono i filoni interpretativi del principio⁵⁸.

Secondo una prima impostazione, esso avrebbe valenza eminentemente economica, quale principio di efficienza; in tale senso, il terzo Programma di azione, individua nel principio uno strumento di internalizzazione delle esternalità⁵⁹.

Una seconda impostazione si preoccupa dell'esigenza della protezione degli scambi internazionali; il recepimento del principio dell'inglobamento dei costi esterni implica una sua applicazione uniforme al fine di evitare distorsioni nel commercio internazionale.

Infine, esiste una terza impostazione, che tiene conto di una connotazione di stampo «etico»: l'applicazione del principio non risponde solo a criteri di efficienza economica, ma anche a ragioni legate all'equità, mirando a far sopportare i costi della protezione dell'ambiente a coloro che causano situazioni di disagio, anziché all'intera collettività.

Sotto il profilo applicativo, l'interrogativo di fondo è se detto principio preveda che l'inquinatore debba sopportare solo i costi necessari a prevenire o ridurre l'inquinamento prodotto, ovvero

⁵⁶ G.U.C.E., n. L 194, 1975.

⁵⁷ Il principio venne ripreso in sede di OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*), in una serie di raccomandazioni, da ultima quella del Consiglio del 7 luglio 1989. Inoltre, compare nella dichiarazione di Rio (principio n. 16).

⁵⁸ MELI, *Le origini di principio «chi inquina paga» e il suo accoglimento da parte della comunità europea*, in Riv. Giur. Amb., 1989, 245.

⁵⁹ Art. 12 del terzo Programma.

se debba farsi carico anche di quelli collegati alla riparazione dei danni ambientali che derivano dalla sua azione⁶⁰.

In altre parole, esiste diversità di vedute circa la collocazione della responsabilità civile da inquinamento, se cioè essa trovi il proprio fondamento in tale principio, o meno.

Una interpretazione più letterale induce infatti a ritenere che nel principio «chi inquina paga» trovino giustificazione le (sole) azioni che mirino alla qualità dell'ambiente attraverso l'indicazione della quantità massima di inquinamento ammessa in un corpo recettore, ovvero nella indicazione di limiti delle sostanze inquinanti presenti in un prodotto, o ancora nei cosiddetti canoni (tasse commisurate all'inquinamento prodotto).

Altra impostazione vi ravvisa un fondamentale strumento di responsabilità civile, che si concretizzerebbe nella necessità che ogni autore di un danno ambientale sopporti le conseguenze tradotte in termini di costi⁶¹.

Va comunque dato atto del fatto che l'art.130R colloca il principio *accanto* alla azione preventiva, dimostrandone così la non completa sussumibilità in tali politiche ambientale.

La Convenzione di Lugano del 21.22 giugno 1993 sulle attività pericolose, peraltro, con il riconoscimento della responsabilità per danno all'ambiente anche senza colpa (responsabilità oggettiva), starebbe a testimoniare il progressivo favore per una interpretazione – ed applicazione – vasta del principio, in un'ottica non strettamente legata alle teorie economiche dell'internalizzazione delle esternalità⁶².

5.5. Principio di integrazione

Il principio ha lo scopo di assicurare che l'intervento comunitario in settori diversi da quello ambientale non comporti

⁶⁰ JAZZETTI, *Op. cit.*, 45.

⁶¹ BUTTI, *L'ordinamento italiano ed il principio «chi inquina paga»*, in Riv. Giur. Amb. 1990, 413.

⁶² JAZZETTI, *Op. cit.*, 46. Cfr. altresì TARANTINI, *Il principio «chi inquina paga» tra fonti comunitarie e competenze regionali*, in Riv. Giur. Amb., 1990, 727.

effetti dannosi per l'ambiente, tali da richiedere ulteriori provvedimenti a difesa o finalizzati al risanamento ambientale.

Non si tratta, pertanto, del semplice obbligo di tenere conto della protezione dell'ambiente all'atto della realizzazione del mercato interno.

La Corte di Giustizia ha avuto modo di rilevare – al proposito – come «gli articoli 130 R e 130 S mirano a conferire alla Comunità una competenza per iniziare una azione specifica in materia di ambiente. Questi articoli lasciano tuttavia impregiudicate le competenze di cui dispone la Comunità in forza di altre disposizioni del Trattato, anche se i provvedimenti da adottare in virtù di queste ultime perseguono al tempo stesso uno degli obiettivi di tutela dell'ambiente»⁶³.

6. L'adozione degli atti comunitari in materia ambientale

L'art. 130S, come anticipato, configura il procedimento che deve essere seguito per l'adozione di atti che abbiano come scopo la realizzazione degli obiettivi indicati nell'art. 130R.

Vengono in particolare delineate alcune procedure, specificamente descritte negli artt. 189B e 189C, con indicazione dei rispettivi campi di applicazione.

Si tratta della procedura di consultazione, della procedura di cooperazione e della procedura di codecisione,

La procedura di *cooperazione* è stata introdotta dall'Atto Unico Europeo⁶⁴ e costituiva prima del Trattato di Maastricht la procedura per l'adozione degli atti volti alla armonizzazione delle legislazioni in vista del mercato interno *ex art. 100 A*.

In seguito alle modifiche introdotte dal Trattato, la procedura di cooperazione è ora indicata per l'adozione degli atti in materia ambientale.

⁶³ G.G.C.E. 29 marzo 1990, in causa 62/88, Racc. 90/I-1527.

⁶⁴ CHITI e GRECO (a cura di), *Op. cit.*, 150.

In base ad essa il Consiglio⁶⁵, deliberando a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento europeo, adotta una posizione comune.

L'atto definitivo viene emanato solo dopo che il Parlamento abbia approvato la posizione comune o qualora non si sia pronunciato entro tre mesi; se il Parlamento propone degli emendamenti, la Commissione riesamina la proposta, e il Consiglio può adottare a maggioranza qualificata la proposta stessa, adottare all'unanimità gli emendamenti del Parlamento o modificare all'unanimità la proposta riesaminata dalla Commissione.

Se il Parlamento viceversa respinge la posizione comune, il Consiglio può deliberare in seconda lettura solamente all'unanimità.

Una procedura speciale viene riservata ad atti di natura fiscale, o che siano relativi all'assetto territoriale o alla destinazione dei suoli (ad eccezione della gestione dei rifiuti e delle misure di carattere generale, nonché della gestione delle risorse idriche), o abbiano una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia o sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico.

Il procedimento, delineato nell'art. 130S, secondo paragrafo, prevede la deliberazione all'unanimità del Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale⁶⁶ (procedura di *consultazione*).

Il Trattato di Maastricht ha introdotto inoltre la procedura di *codecisione*, che costituisce oggi il fondamento giuridico della azione per il riavvicinamento delle disposizioni che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno, ex art. 100A.

La procedura può essere seguita anche per l'adozione di atti che perseguono obiettivi di politica ambientale: l'art. 130 S,

⁶⁵ Previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, secondo quanto oggi previsto dall'art. 175 Trattato UE (già art. 130S).

⁶⁶ Il nuovo testo dell'art. 175 Trattato UE (già art. 130S) prevede altresì la consultazione del Comitato delle Regioni.

infatti, costituisce il riferimento a tale base giuridica nelle materie non soggette alla speciale procedura dell'art. 130S, secondo paragrafo, individuate dal Consiglio con specifica deliberazione, nonché per l'adozione dei programmi generali che fissino gli obiettivi prioritari da raggiungere.

Nella procedura di *codecisione* il ruolo del Parlamento europeo è maggiormente significativo, in quanto, in caso di conflitto tra Consiglio e Parlamento, quest'ultimo ha la facoltà di opporsi durante tutto il procedimento e di respingere l'atto⁶⁷.

7. Il fondamento giuridico degli atti in materia ambientale

Nell'ordinamento comunitario, ogni atto deve trovare il proprio fondamento in una disposizione del Trattato, che individui sia l'istituzione competente, sia la procedura da seguire, sia l'obiettivo perseguito⁶⁸.

La Corte di Giustizia ha avuto modo di chiarire come le norme relative alla formazione della volontà delle istituzioni comunitarie siano stabilite dal Trattato, non potendo venire derogate né dagli Stati membri, né dalle stesse istituzioni.

Parimenti, la determinazione del fondamento giuridico di un atto non può dipendere dalla discrezionalità del legislatore, ma deve basarsi su dati oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale⁶⁹.

Come già ricordato, prima dell'adozione dell'Atto Unico Europeo, le politiche ambientali della Comunità traevano il loro fondamento nell'art. 100 o nell'art. 235 del Trattato, o in entrambe le disposizioni.

In seguito all'introduzione degli artt. 130S e 100A, la politica della Comunità ha potuto trovare il proprio fondamento in tali specifiche disposizioni, rimanendo pertanto esclusa la possibilità di riferirsi all'art. 235, di applicazione oramai norma meramente residuale.

⁶⁷ CAPRIA, *Op. cit.*, 46.

⁶⁸ ROBERTI, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia sulla «base giuridica» degli atti comunitari*, in *Foro It.*, 1991, IV, 99.

⁶⁹ Corte di Giustizia delle C.E., 23 febbraio 1988, in causa 68/86, in *Racc.*, 1988, I-885.

Il problema della scelta della corretta base giuridica dei provvedimenti si è posto soprattutto perché, in seguito alle modifiche correlate all'entrata in vigore dell'Atto Unico e fino al Trattato di Maastricht, i procedimenti di adozione degli atti differivano notevolmente fra di loro, con uno squilibrio in favore delle procedure previste dall'art. 100A, che consentivano il voto a maggioranza qualificata⁷⁰.

Tale situazione provocò l'insorgere di un contenzioso che in realtà sottintendeva un contrasto politico – istituzionale, in quanto la Commissione si mostrava favorevole alle disposizioni che consentivano il voto a maggioranza qualificata per ragioni di evidente accelerazione procedurale, mentre il Consiglio era spesso di opposto orientamento, alla luce del fatto che la regola della unanimità consentiva a quest'ultimo organo l'esercizio di maggiori poteri.

Il Parlamento europeo, dal canto suo, favoriva l'applicazione delle norme che prevedevano la procedura di cooperazione, in relazione alla quale la partecipazione del Parlamento stesso è più incisiva⁷¹.

Il Trattato di Maastricht ha così ulteriormente modificato il testo dell'art. 130S, introducendo in linea generale il voto a maggioranza qualificata ed indicando i diversi campi di applicazione degli artt. 189B e 189C; anche l'art. 100A è stato parimenti modificato, con l'introduzione della procedura di *codecisione*.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia, che precedentemente alle modifiche intercorse con il Trattato di Maastricht, aveva chiarito che nel caso degli artt. 130S e 100A il cumulo delle basi giuridiche era da considerarsi escluso⁷², ha elaborato una serie di criteri per la corretta individuazione del fondamento degli atti comunitari, distinguendo gli ambiti di applicazione delle diverse norme.

⁷⁰ CAPRIA, *Op. cit.*, 47.

⁷¹ VIVANI, *Le basi giuridiche degli atti normativi comunitari in materia ambientale*, in *Foro Amm.*, 1994, 1033.

⁷² Corte di Giustizia delle C.E., 11 giugno 1991, in causa 300/89, in *Racc.*, 1991, I-2895.

In particolare, partendo dal presupposto che la scelta del fondamento giuridico non può che fondarsi su elementi obiettivi, suscettibili di controllo giurisdizionale, ha individuato fra questi elementi lo scopo ed il contenuto specifici dell'atto, indipendentemente dal convincimento dell'istituzione circa lo scopo perseguito⁷³.

Un provvedimento comunitario non può pertanto rientrare nella previsione dell'art. 130S per il solo fatto di perseguire anche obiettivi di tutela dell'ambiente⁷⁴; allorquando una direttiva persegue in eguale misura l'armonizzazione del mercato interno ed un obiettivo ambientale, la corretta base giuridica sarà quindi l'art. 100A.

Tuttavia, i due obiettivi devono avere lo stesso peso⁷⁵, in quanto il rinvio all'art. 100A non è più giustificato laddove l'atto da adottare abbia solo in via accessoria l'effetto di armonizzare le condizioni del mercato all'interno della Comunità⁷⁶.

La dottrina ha sollevato alcune perplessità sulla possibilità di individuare lo scopo prevalente dell'atto analizzandone le premesse o anche le disposizioni dei singoli articoli, invece di valutarne gli effetti che la sua attuazione comporta nei singoli Stati membri.

Nel caso dell'art. 130S, infatti, lo Stato membro può mantenere o adottare misure di protezione ancora maggiori, mentre nel caso dell'art. 100A, in linea di massima, lo Stato

⁷³ Corte di Giustizia delle C.E., 28 giugno 1994, in causa 187/93, in Racc., 1994, I-2857.

⁷⁴ Corte di Giustizia delle C.E., 11 giugno 1991, in causa 300/89, cit.

⁷⁵ Corte di Giustizia delle C.E., 28 giugno 1994, in causa 187/93, cit., con particolare riferimento alle conclusioni dell'Avvocato generale.

⁷⁶ Corte di Giustizia delle C.E., 17 marzo 1993, in causa 155/91, in Racc., 1993, I-939.

Alla luce di questi principi, la Corte ha recentemente respinto un ricorso presentato dal Parlamento per l'annullamento di un atto comunitario in materia di rifiuti.

Motivo del ricorso era l'erronea scelta del fondamento giuridico dell'atto; la Corte ha riconosciuto che, nel caso sottoposto alla sua attenzione, l'atto rispondeva alla necessità di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, mirando a consentire alle autorità competenti la adozione dei provvedimenti necessari per la protezione della salute umana e dell'ambiente.

Conseguentemente, doveva ritenersi corretta la sua riconduzione nell'ambito della politica comunitaria, non sussistendo alcuna violazione delle prerogative del Parlamento.

Il caso è trattato da Corte di Giustizia delle C.E., 28 giugno 1994, in causa 187/93, cit.

membro può solo mantenere le misure ambientali già esistenti nel proprio ordinamento; conseguentemente, si è ipotizzato che nella scelta della base giuridica occorra guardare innanzi tutto all'impatto diretto che la misura introduce nel mercato interno ed alla rilevanza di regole uniformi per il suo corretto funzionamento: se l'impatto è rilevante, appare difficile escludere a priori il ricorso all'art. 100A⁷⁷.

Va infine dato atto che ulteriori disposizioni del Trattato consentono l'adozione di atti in qualche modo correlati alla materia ambientale.

Si tratta in particolare degli artt. 36, 56 e 92, paragrafo primo, 95, che prevedono misure derogatorie in materia di libera circolazione, diritto di stabilimento e politica fiscale; l'art. 118A, in materia di salute e sicurezza dei lavoratori e dell'ambiente di lavoro; l'art. 129, in tema di sanità pubblica, l'art. 129A, sulla protezione dei consumatori, ed infine l'art. 130G, per quanto concerne la promozione ed il sostegno della ricerca scientifica e della cooperazione⁷⁸.

8. L'attuazione delle politiche comunitarie

La competenza ad accertare la recezione e la attuazione da parte dei singoli Stati delle politiche comunitarie spetta alla Commissione.

Tale organo, qualora reputi che uno Stato membro abbia mancato ad uno degli obblighi sui di esso incombenti in virtù del Trattato, «emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizione di presentare le sue osservazioni» (art. 169, paragrafo primo).

Qualora lo Stato non si conformi al parere nel termine fissato dalla Commissione, quest'ultima può adire la Corte di Giustizia.

Lo Stato è tenuto a conformarsi ai contenuti della pronuncia della Corte, adottando «i provvedimenti che l'esecuzione della

⁷⁷ CAPRIA, *Op. cit.*, 49.

⁷⁸ CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 1997, 155.

sentenza della Corte di giustizia comporta» (art. 171, paragrafo primo).

Qualora il comportamento inadempiente persista, la Corte può essere nuovamente adita dalla Commissione, con la conseguente condanna dello Stato al pagamento di una «somma forfetaria» o di una «penalità», considerata «adeguata alle circostanze» (art. 171, paragrafo quarto).

La Corte ha inoltre riconosciuto la responsabilità aquiliana dello Stato inadempiente per la mancata attuazione di una direttiva comunitaria⁷⁹, con il conseguente obbligo di risarcimento del danno in conformità delle norme del diritto interno⁸⁰, allorquando «la norma giuridica sia sufficientemente caratterizzata e sussista un nesso causale diretto tra questa violazione ed il danno subito dai singoli»⁸¹.

9. L'attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno

L'attuazione del diritto comunitario⁸² è oggi disciplinata dalla l. 9 marzo 1989, n. 86, cosiddetta «legge La Pergola»⁸³.

Il principale strumento da essa previsto è la «legge comunitaria», che il Ministro competente per il coordinamento delle politiche comunitarie è tenuto a presentare al Parlamento entro il 31 gennaio di ogni anno di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri ministri interessati.

L'adeguamento dell'ordinamento nazionale viene assicurato attraverso disposizioni modificative o abrogative di norme

⁷⁹ CORDINI, *Op. cit.*, 181.

⁸⁰ Corte di Giustizia delle C.E., 19 novembre 1991, in causa 6/90 e 9/90, Racc. 1991, I-5357, nota come «Caso Francovich». Sul punto, BARONE – PARDOLESI, *Il fatto illecito del legislatore*, in Foro It., 1992, IV, 146 ss.; CAMPESAN – DEL FERRO, *La responsabilità dello Stato per la violazione degli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto comunitario alla luce della sentenza Francovich*, in Riv. Dir. Pubbl. Eur., 1992, 313 ss.; BIFULCO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Padova, 1999, 216 ss.

⁸¹ Corte di Giustizia delle C.E., 5 marzo 1996, in causa 46/93 e 48/93, Racc. 1996, I-1131.

⁸² In un'ottica comparata, cfr. ORTINO (a cura di), *Elaborazione e attuazione del diritto comunitario – Valutazione delle esperienze comparate e proposte per l'Italia*, Bolzano, 1999.

⁸³ Recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari», in G.U. 10 marzo 1989, n. 58.

vigenti che siano in contrasto con gli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità, ovvero attraverso disposizioni necessarie a dare attuazione alla normativa comunitaria (art. 3 l. 86/1989 cit.).

Lo strumento utilizzato è di norma la delega legislativa al Governo, ovvero, ma solo in caso espressa previsione in tal senso da parte della legge comunitaria in «materie già disciplinate con legge, ma non riservate alla legge», mediante regolamento governativo (art. 4, comma primo, l. 86/1989 cit.).

Le regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di competenza esclusiva, possono esse stesse dare attuazione al diritto comunitario; analoga possibilità è data a tutte le Regioni, ed alle Province autonome, nelle materie di competenza concorrente⁸⁴.

Questione di rilevante importanza è l'efficacia delle direttive inattuata, tanto in relazione ai cosiddetti «effetti verticali» (effetti nei confronti degli Stati membri destinatari delle direttive), che in relazione agli «effetti orizzontali» (effetti nei confronti di soggetti diversi dallo Stato).

La Corte di Giustizia ha rilevato come «la possibilità di fare valere una direttiva nei confronti degli enti statali è fondata sulla natura cogente attribuita a tale atto dall'art. 189 del Trattato, natura cogente che esiste solo nei confronti dello Stato membro cui la direttiva è rivolta e che mira ad evitare che uno Stato possa trarre vantaggio dalla sua trasgressione del diritto comunitario.

⁸⁴ Art. 9, commi primo e secondo, l. 86/1989, dopo le modifiche intercorse ad opera dell'art. 13, l. 24 aprile 1998, n. 128; prima della novella, in materie di competenza concorrente l'attuazione ad iniziativa delle regioni era permessa dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva.

In relazione alla attuazione del diritto comunitario, la responsabilità permane comunque in capo allo Stato, a prescindere dalla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni; cfr. sul punto Corte di Giustizia delle C.E., 25 maggio 1982, in causa 96/81, Racc. 1982, 1791; 28 marzo 1985, in causa 272/83, Racc. 1985, 1057; 17 giugno 1987, in causa 1/86, Racc. 1987, 2797 e 14 gennaio 1988, in causa 227/85 e 230/85, Racc. 1988, 1.

La Corte Costituzionale è di analogo orientamento; così, infatti, Corte Cost., 26 luglio 1995, n. 389, in Riv. Giur. Amb., 1996, 647, con nota di ARABIA; 28 ottobre 1993, n. 382, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 1993, 1242, con nota di MARZANATI; 10 giugno 1988, n. 632, in Riv. Dir. Int., 1988, 680.

Sarebbe infatti inaccettabile che lo Stato al quale il legislatore comunitario prescrive l'adozione di talune norme volte a disciplinare i suoi rapporti, o quelli degli enti statali, con i privati e a riconoscere a questi ultimi il godimento di taluni diritti potesse fare valere la mancata esecuzione dei suoi obblighi al fine di privare i singoli di tali diritti»⁸⁵

La stessa Corte di Cassazione⁸⁶ si è espressa nel senso che le disposizioni contenute in una direttiva possono essere fatte valere nei confronti dello Stato.

Opposto l'orientamento in relazione agli effetti orizzontali, ove la stessa Corte di Giustizia ha affermato che, in assenza di provvedimenti di attuazione entro i termini prescritti, «un privato non può fondare su una direttiva un diritto nei confronti di un altro privato, né può farlo valere dinanzi a un giudice nazionale»⁸⁷.

10. L'interesse ambientale nell'ordinamento comunitario

A questo punto, possono essere tratte alcune conclusioni, sia pure parziali, in merito alla definizione ed alla collocazione dell'interesse ambientale nell'ordinamento comunitario.

Tale interesse in tutta evidenza e nel volgere di pochi anni è divenuto, da questione indirettamente contemplata negli atti e nelle politiche comunitarie, un elemento cardine delle politiche dell'Unione europea⁸⁸, se non «uno degli scopi essenziali della Comunità»⁸⁹.

⁸⁵ Corte di Giustizia delle C.E., 26 febbraio 1986, in causa 152/84, Racc. 1986, I-726; 14 luglio 1994, in causa 91/92, Racc. 1994, I-3347.

⁸⁶ Cass. Civ., sez. II, 27 febbraio 1995, n. 2275, in Giur. Civ. Mass., 1995, 465.

⁸⁷ Corte di Giustizia delle C.E., 14 luglio 1994, in causa 91/92, cit. Sembra prefigurare una soluzione opposta Corte di Giustizia delle C.E., 23 febbraio 1994, in causa 236/92, Racc. 94/I-483, pur non ravvisando nel caso concreto il presupposto della esistenza di un diritto, azionabile avanti al singolo giudice nazionale.

⁸⁸ COCCO, MARZANATI, PUPILELLA, RUSSO, *Op. cit.*, 102.

⁸⁹ Corte di Giustizia delle C.E., 7 febbraio 1985, in causa 240/83, Racc. 1985, I-531.

La normativa si è fatta via via più complessa e più articolata, attraverso interventi in settori sempre più vasti⁹⁰, con conseguente aumento della complessità⁹¹.

Ad un salto di qualità evidente negli strumenti di tutela, ha però fatto da riscontro un deterioramento dello stato generale dell'ambiente, che ha indotta a ripensare a fondo le stesse politiche intraprese, attraverso la modulazione degli specifici programmi comunitari di azione in materia ambientale.

Una vera e propria definizione di «ambiente» tuttavia non emerge; il Trattato (art. 130R) parla genericamente di «materia ambientale», in relazione alla quale la *politica* delle Comunità viene conformatata per perseguire determinati obiettivi, specificamente esplicitati nel Trattato stesso, mirando ad un «elevato livello di tutela».

Lo scopo perseguito è la «protezione dell'ambiente» (art. 130R, paragrafo secondo, ultima parte), nell'ottica di un suo miglioramento⁹².

La pervasività dell'interesse ambientale trova conferma nel fatto che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere *integrate* nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie [...] in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (art. 3C).

Come a dire che l'interesse ambientale finisce per essere elemento che viene in rilievo in relazione alla elaborazione di tutte le politiche della comunità, tanto nel momento della loro predisposizione così come nel momento della loro concreta attuazione.

⁹⁰ Dalle questioni di ordine generale, ivi compresi i programmi, agli interventi in settori specifici, quali la sicurezza nucleare e i residui radioattivi, la protezione e la gestione delle acque, il controllo dell'inquinamento atmosferico, la prevenzione dell'inquinamento acustico, la disciplina delle sostanze chimiche, dei rischi industriali e delle biotecnologie, la gestione del territorio e delle risorse naturali, la conservazione della flora e della fauna, la gestione dei rifiuti e la ricerca di tecnologie pulite.

⁹¹ All'atto di approvazione del quinto programma di azione, ad esempio, risultavano operanti oltre duecento strumenti legislativi.

⁹² «La Comunità ha il compito di promuovere [...] un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo...», secondo l'art. 2 del Trattato. A tale fine, ai sensi dell'art. 3, la Comunità persegue «una politica nel settore dell'ambiente».

E' possibile allora giungere alla conclusione che l'«ambiente» a livello di Trattato rilevi prettamente quale «politica» e sia dotato di una spiccata connotazione transettoriale⁹³, nella acquisita consapevolezza di una dimensione planetaria del problema, che di necessità comporta un'espansione del ruolo della Comunità sul piano internazionale⁹⁴.

Gli obiettivi ai quali dovrà attenersi l'azione comunitaria nei prossimi anni, prefigurati dal sesto programma attualmente in via di elaborazione⁹⁵, insisteranno, da quel che è dato comprendere, proprio sull'integrazione «dei requisiti ambientali in altre politiche comunitarie», affrontando tematiche nuove, o sulle quali «l'attuale politica non è riuscita ad invertire adeguatamente le tendenze di segno negativo e spezzare il nesso esistente tra la crescita economica e l'impatto negativo sull'ambiente»⁹⁶, approfondendo le relazioni tra «la liberalizzazione del commercio e la protezione ambientale»⁹⁷.

⁹³ COCCO, MARZANATI, PUPILELLA, RUSSO, *Op. cit.*, 103.

⁹⁴ *Ibidem.*

⁹⁵ Sul punto, cfr. il comunicato diffuso al termine della 2253^a sessione del Consiglio delle Comunità, svoltasi a Bruxelles il 30 marzo del 2000.

⁹⁶ Comunicato cit., § 14.

⁹⁷ *Ibidem.*

Capitolo terzo

IL PROGRESSIVO AFFERMARSI DELL'INTERESSE AMBIENTALE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

Il progressivo affermarsi dell'interesse ambientale nell'ordinamento italiano

1. Premessa

In ambito europeo, come rilevato, il profilo attinente alla definizione del concetto giuridico di ambiente sembra in concreto scarsamente avvertito¹.

Nell'ordinamento interno, viceversa, pur in mancanza di uno specifico riferimento costituzionale, la questione ha assunto un considerevole rilievo, ed è oggetto di dibattito dottrinario e giurisprudenziale.

Si registrano, al proposito, opinioni diversificate, che spaziano dal ritenere possibile l'enunciazione di una definizione unitaria di «ambiente» ad altre che, viceversa, ritengono il concetto di impossibile riconduzione ad unità, pur in presenza di più definizioni egualmente possibili ed anche utili, in un'ottica giuridica.

Sarà opportuno, allora, seguire l'evoluzione del concetto giuridico di «ambiente» nel diritto positivo, nell'evoluzione giurisprudenziale e nell'elaborazione dottrinaria, cercando poi di fornire un quadro di sintesi, anche allo scopo di prefigurare i possibili sviluppi di quest'aspetto nodale dell'intera problematica dell'amministrazione dell'interesse ambientale.

2. L'emersione dell'interesse ambientale

La Costituzione, come è noto, non contiene norme specificamente dedicate all'ambiente.

Lo stesso inserimento, nella Carta fondamentale, di una disposizione espressamente dedicata alla tutela del paesaggio

¹ COCCO, MARZANATI, PUPILELLA, RUSSO, *Op. cit.*, 128. Definizioni di ambiente si ritraggono al più dalla direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985 sull'impatto ambientale (art. 3), oltre che dalla più recente Convenzione sulla responsabilità civile per danno all'ambiente derivante da attività pericolose, approvata dal Consiglio d'Europa e ratificata a Lugano il 21 - 22 giugno 1993 (art. 2).

(art. 9, comma secondo²) incontrò non poche resistenze³, come i resoconti sommari dell'epoca attestano.

Ivi si dà addirittura atto di un atteggiamento di malcelata ironia, se di non ilarità, diffuso tra i membri della Costituente, nei confronti della volontà di taluni di essi⁴ di fare della tutela del paesaggio una di quelle norme che avrebbero disegnato il «volto della Repubblica».

L'inserimento della tutela del paesaggio tra i principi fondamentali, su queste premesse, deve allora registrarsi come sicuramente anticipatore, e non in sintonia con lo spirito del tempo; evidentemente altre erano le esigenze e le sollecitazioni, anche di carattere contingente, alle quali i membri della Assemblea costituente dovettero far fronte, in un momento di grande difficoltà per il Paese, ancora impegnato nel difficile passaggio del dopoguerra.

Lo stesso «valore» rappresentato dal paesaggio, anche in momenti successivi, venne considerato recessivo di fronte ad interessi ritenuti maggiormente e più urgentemente meritevoli di cura: si veda, al proposito, la secca – e non altrimenti discutibile – affermazione della Corte Costituzionale⁵, secondo la quale «l'interesse alla tutela del paesaggio deve essere subordinato all'esigenza ben maggiore della difesa nazionale».

Il clima cominciò a mutare allorquando, anche nel nostro Paese, si cominciarono a percepire gli effetti della industrializzazione degli anni '60 e le conseguenze – in termini di inquinamento e di irreversibile degrado dei fattori ambientali – che ad essa erano intimamente correlate.

L'aumento della ricchezza ed il benessere diffuso indubbiamente consentirono, poi, di dare uno spazio maggiore rispetto al passato anche a quei profili di «qualità della vita» non esclusivamente legati all'aspetto economico e materiale.

² A mente del quale la Repubblica «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». La disposizione è inserita tra i «Principi fondamentali».

³ DALFINO, *Per un diritto procedimentale dell'ambiente*, in A.A.V.V., *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano, 1996, I, 658.

⁴ In particolare, gli onorevoli Moro, Marchesi e Ruini.

⁵ C. Cost., 19 aprile 1962, n. 37, in *Foro It.*, 1962, I, 1598 ss.

L'ambiente, nella letteratura giuridica italiana, viene per la prima volta trattato compiutamente ed autonomamente solo nel 1973, con la pubblicazione di un noto saggio di M.S. Giannini⁶; fino a quel momento, infatti, esso al più aveva avuto cenno di considerazione nelle trattazioni relative alle diverse discipline di settore (urbanistica, tutela del paesaggio e del patrimonio storico, sanità, turismo, etc.)⁷, ma mai quale concetto giuridico – se non unitario o unificabile – perlomeno degno di puntuale considerazione.

Da quel momento in poi, innumerevoli sono stati i tentativi, in dottrina prima, nella giurisprudenza ed anche nella legislazione poi, di dare sistemazione, senso e significato alla nozione giuridica di «ambiente», quale interesse attribuito alla cura di soggetti pubblici e valore oggetto di considerazione nell'elaborazione delle scelte politiche.

Si è assistito così a vari tentativi di definire l'ambiente quale bene giuridico, oggetto di considerazione da parte dell'ordinamento, ma senza che si pervenisse mai a soluzioni effettivamente e pienamente soddisfacenti.

L'evoluzione più recente⁸ è per un'integrazione dell'interesse ambientale all'interno di tutte le altre politiche, con sua collocazione in posizione di vertice, o comunque di equiordinazione con gli altri valori, oggetto di apprezzamento e meritevoli di cura e promozione da parte dell'ordinamento.

Questo starebbe peraltro a significare come l'interesse ambientale, in effetti, non sia «uno», ma stia nel «tutto», quale componente ineludibile ed imprescindibile.

3. Peculiarità dell'esperienza italiana

Prima di esaminare l'evoluzione del concetto giuridico di ambiente, non inutile appare, infine, soffermarsi brevemente sui

⁶ GIANNINI M.S., «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in Riv. Trim. dir. pubbl., 1973, 15 ss.; ma si veda anche MORBIDELLI, *Recenti scritti in tema di urbanistica (1970/71)*, in Foro Amm., 1972, 349.

⁷ NESPOR, *Ambiente 1973 – 1986*, in Riv. Giur. Amb., 1986, 1.

⁸ Esito della quale, da ultima, la direttiva n. 91/61/CE del 24 settembre 1996, attuata nel nostro ordinamento con d.lgs. n. 372 del 4 agosto 1999.

caratteri peculiari dell'emersione della tematica ambientale nel nostro Paese, ove confrontate con le esperienze di altre nazioni.

In molti Paesi, con particolare riferimento agli Stati Uniti o alla Germania, il tema dell'ambiente ha costituito il principale punto di rottura con l'assetto istituzionale e con il tradizionale modo di fare o concepire la politica e l'amministrazione⁹.

L'esigenza di tutela dell'ambiente ha spinto vasti movimenti di opinione pubblica ad ingaggiare aspre battaglie, politiche ed anche giudiziarie, allo scopo di modificare o impedire iniziative, pubbliche o private, in qualche modo ritenute dannose o pericolose per l'ambiente, la salute od il territorio, attraverso la contestazione, anche molto aspra, di alcuni fra i più radicati assunti della società industriale, quali ad esempio la fiducia in uno sviluppo senza limiti e la sicurezza di poter controllare ogni effetto negativo del progresso¹⁰.

Ne è derivata la costituzione e l'organizzazione di nuovi soggetti politici, i quali, sia attraverso la partecipazione alla vita politica e democratica, sia attraverso iniziative non tradizionali, o anche di aperta rottura, fino a porsi in posizione anti – sistema, hanno guidato la riscossa e la affermazione dei valori ambientali.

In Italia, in effetti, esperienze di questo tipo sono pressoché assenti, o presentano caratteri «eversivi» molto meno spinti.

Tale evoluzione deve ascriversi a tutta una serie di fattori concomitanti, che spaziano dalla ritardata industrializzazione del nostro Paese, al fatto che le spinte devianti abbiano trovato altri e diversi «cappelli» ideologici dietro ai quali organizzarsi e per i quali combattere.

Per non dire del fatto che, in effetti, allorquando nel nostro Paese ci si è cominciato a porre il problema della tutela dell'ambiente, di esso iniziava a farsi carico la stessa Comunità Europea, con effetto di volano nei confronti dell'ordinamento interno, che presumibilmente avrebbe altrimenti dimostrato una reattività assai meno spinta nei confronti delle tematiche legate alla questione ambientale.

⁹ NESPOR, *Op. ult. cit.*, 7.

¹⁰ *Ibidem*.

4. La dottrina giuridica italiana ed il concetto di «ambiente»

4.1. La posizione di M.S. Giannini

Momento imprescindibile per ogni studio giuridico in materia di ambientale è il noto saggio di Giannini¹¹, apparso in un'epoca (primi anni settanta) ancora pionieristica per l'elaborazione di tali tematiche.

Vi si coglie, comunque, una concettualizzazione che ad oggi non può dirsi superata, e che muove dalla presa di coscienza della progressiva «distruzione della natura, del paesaggio, degli ambienti urbani tradizionali» nella riscontrata indifferenza degli amministratori e della classe politica, capaci di riservare «nulla più che una cortese attenzione, anche se provenivano da uomini di scienza famosi e prestigiosi» agli avvertimenti lanciati da più parti al fine di conseguire la immediata adozione di rimedi ad un degrado apparentemente inarrestabile¹².

Giannini, analizzando il diritto vigente e gli strumenti esistenti, soprattutto di carattere amministrativo, configura tre nozioni giuridicamente rilevanti di «ambiente»: «1) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa ed il movimento di idee relativi al paesaggio¹³; 2) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua¹⁴; 3) l'ambiente a cui si fa riferimento nella normativa e negli studi dell'urbanistica¹⁵»¹⁶.

¹¹ GIANNINI M.S., «Ambiente», saggio sui suoi aspetti giuridici cit., 1973, 15 ss.

¹² Il saggio dà conto degli esiti della «Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio» (cosiddetta «Commissione Franceschini»), raccolti – dopo un triennio di lavoro, terminato nel 1967 – in una serie di volumi intitolata «Per la salvezza dei beni culturali in Italia».

¹³ In particolare bellezze naturali, centri storici, parchi naturali, parchi florifaunistici, foreste.

¹⁴ Prevenzione e repressione di «attività che portino a degradazione del suolo, ad inquinamento dell'aria e delle acque terrestri e marine; agli aspetti, insomma, che oggi si sogliono sintetizzare nella tutela ecologica».

¹⁵ «Tutta la problematica dell'assetto del territorio, come individuazione delle vocazioni, scelta delle località per le installazioni, individuazione dei bacini (di traffico, di lavoro, di servizi ecc.), precettistica degli insediamenti, e così via».

¹⁶ GIANNINI M.S., *Op. ult. cit.*, 23.

L'Autore non ritiene riconducibili ad unità tali diversi aspetti, dando quindi risposta implicitamente negativa al quesito se vi sia possibilità di enucleare una nozione giuridica unitaria del concetto di «ambiente».

La prima delle tre concettualizzazioni da lui proposte muove in una prospettiva di «ambiente in quanto bene pubblico», il cui regime giuridico si caratterizza per l'adozione di vincoli alla conservazione della sostanza dei beni in esame; l'autorità amministrativa ha potestà di vigilanza, con diritto di accesso e di ispezione; il proprietario del bene ha l'obbligo di non porre in essere delle utilizzazioni che – anche solo in potenza – possano alterarne l'aspetto fisico.

L'ambito più rilevante è quello dei beni ambientali culturali, chiamati correntemente «bellezze naturali»; la legge di riferimento è la n. 1497 del 29 giugno 1939, anche se l'Autore si sofferma pure sulla disciplina relativa ai centri storici e su quella sui parchi¹⁷; in tale contesto, elemento problematico appare il profilo relativo alla appartenenza dei beni stessi, e quindi la disciplina del relativo regime proprietario, anche in relazione ad eventuali indennità connesse alla imposizione di limitazioni nei diritti dominicali¹⁸.

Il secondo ambito in cui emerge una nozione di «ambiente» muove dalla dinamica di reciproca aggressione tra l'uomo e la natura, con la conseguente necessità di adottare strumenti per regimentalizzare l'utilizzo di risorse, per definizione scarse, e che non sopportano – oltre certi limiti – il carico imposto da uno sfruttamento sempre più spinto ed altrimenti scriteriato.

Al proposito, assai acutamente, l'Autore nota come la disciplina dei diversi settori – protesa a porre dei limiti alle aggressioni dell'uomo ai diversi fattori ambientali – sia sempre più imponente, senza presentare però strumenti diversi da quelli della legislazione più remota: il diritto positivo in effetti non

¹⁷ Giannini scrive il saggio in epoca precedente alla legge «Galasso» ed al relativo vincolo dalla medesima imposto in via generale ad intere categorie di beni, piuttosto che a beni singolarmente presi in considerazione ad opera della Autorità amministrativa.

¹⁸ Escluse dalla Corte Costituzionale; Giannini al proposito ricorda la sentenza n. 56/1968.

farebbe altro che riproporre moduli già presenti sin nelle più risalenti normative, concernenti l'igiene del suolo e dell'abitato.

Si tratta, in particolare, dei divieti e dei comandi posti da un atto normativo primario o secondario, dei procedimenti autorizzatori, dei procedimenti ablatori, del conferimento a pubblici poteri di attribuzioni relative alla gestione di pubblici servizi, tutti moduli ai quali «la talora furibonda legislazione più recente non ha apportato innovazioni, ma ha solo aggiunto più dettagliate e precise modulazioni»¹⁹.

Un terzo concetto di «ambiente», indipendente e distinto dai primi due, è infine l'ambiente urbanistico, «oggetto della potestà di pianificazione territoriale dei pubblici poteri in quanto volta ad assetti materiali del mondo fisico»²⁰.

In tale ambito i pubblici poteri si confrontano con tutti gli interessi pubblici, attraverso moduli volti alla eliminazione di carenze che inevitabilmente sorgono dall'applicazione di strumenti particolari e di settore; Giannini, al proposito, ben coglie il profilo nodale – e problematico – di tutta la pianificazione, insito nella pluralità e nella possibile assenza di coordinamento tra piani generali e piani territoriali settoriali.

4.2. Le impostazioni di Predieri

Un'elaborazione in parte diversa è quella di Predieri²¹, e muove dall'analisi di un concetto finitimo, quale quello di «paesaggio».

Tale nozione, come noto, ha un suo riconoscimento costituzionale²²; Predieri, tenendo conto del fatto che il termine «paesaggio» è citato anche in proposizioni normative contenute in statuti regionali speciali, si chiede se esso abbia il risalente

¹⁹ GIANNINI M.S., *Op. ult. cit.*, 39. Secondo l'Autore, «la normativa sull'ambiente aggredito e aggressore è giuridicamente semplice ed è quella inventata nello scorso secolo».

²⁰ GIANNINI M.S., *Op. ult. cit.*, 48.

²¹ PREDIERI, *Paesaggio (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981, 503 ss.

²² Art. 9 Cost: «La Repubblica [...] tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

significato di «bellezze naturali»²³, oppure si riferisca, più latamente, alla «forma e aspetto del territorio».

L'Autore propende per questo secondo significato, ritenendo che esso consista nella forma del territorio, o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo²⁴.

La tutela del paesaggio appare in tal senso funzionalmente connessa a quella dell'ambiente, che però è nozione tipicamente non giuridica, anzi utilizzata in numerose accezioni diverse nella legislazione tanto statale che regionale.

Qualsiasi nozione di ambiente comporta comunque, secondo Predieri, «che vi siano rapporti con ciò che fascia, circonda, un determinato soggetto, o essere, o cosa, cioè sistemi di relazione o sottosistemi rispetto al sistema globale». «E poiché l'uomo – prosegue l'Autore – entra in relazioni diverse e molteplici, gli ambienti saranno aperti, chiusi, di vita, di lavoro, tecnici, economici, aziendali, sociali, morali, visivi e via dicendo [...]. Data la necessità di scegliere nei vari sottosistemi un segmento operativo e l'impossibilità di assumerli tutti, in uno studio giuridico l'approccio della visuale dei valori e delle situazioni canonizzate dalla Costituzione appare coerente alla finalità che interpretazione e attuazione giuridica debbono proporsi»²⁵.

²³ Nel senso tradizionale in cui la nozione veniva impiegata dal legislatore italiano nella l. 29 giugno 1939, n. 1497, e già prima nella l. 11 giugno 1922, n. 788, che ha di mira – cfr. tra gli altri SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella costituzione*, in Riv. Giur. Ed., 1967, II, 71 – «unicamente i valori paesistici sotto il profilo dei quadri naturali che essi realizzano».

²⁴ In questo senso, «paesaggio, in un ambiente naturale modificato dall'uomo, è l'espressione di una dinamica di forze naturali, ma soprattutto di forze dell'uomo [...] e quindi di forze sociali condizionate dall'ambiente geografico e dal clima ma che non accettano supinamente le costrizioni e operano contro di esse, o sono addirittura particolarmente stimolate da esse. Il paesaggio è fatto fisico, oggettivo, ma, al tempo stesso, un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà o dato immobile; è il modo di essere del territorio nella sua percezione visibile. Il paesaggio, insomma, viene a coincidere con la forma e l'immagine dell'ambiente, come ambiente visibile, ma inscindibile dal non visibile, come un conseguente riferimento di senso o di valori a quel complesso di cose»: PREDIERI, *Op. cit.*, 506 s.

²⁵ «Alla diversità di configurazioni corrisponde spesso una pluralità di tutele, connesse ad interessi diversi e meritevoli, spesso, di strumentazioni organizzatorie e procedurali differenziate. Esse, tendenzialmente, dovrebbero essere poi collegate e integrate fra di loro in una visione e azione sistemica e interdisciplinare»: PREDIERI, *Op. cit.*, 509.

Preso atto del fatto che, dal tempo in cui la Costituzione è stata scritta sono emerse istanze di tutela nuove, e differenti sensibilità, due sono comunque i cardini delle risposte alle esigenze attuali della società industriale complessa: l'azione sul paesaggio, forma dell'ambiente inteso come spazio visibile, e l'azione per l'ambiente salubre.

Esiste, in definitiva, una polarizzazione bifocale tra territorio e salute, che risponde ad una realtà organizzativa ed operativa faticosamente emergente, che ha avuto un suo significativo momento di sintesi nell'elaborazione del titolo V del D.P.R. 616 del 1977, che raggruppa, oltre all'urbanistica, i beni ambientali, gli interventi per la protezione della natura, riserve e parchi, le comunicazioni e le opere pubbliche, regionali, l'edilizia residenziale pubblica, la navigazione, la caccia, la pesca, la tutela dagli inquinamenti²⁶.

Le interazioni esistenti tra i vari settori di intervento sono continue; ciò dovrebbe comportare «una riorganizzazione degli ordinamenti di convivenza, degli apparati istituzionali e del loro modo di agire. E, come minimo passo, dovrebbero attivare almeno strutture e procedimenti che consentano di comprendere le connessioni, di arrivare ad una valutazione delle interazioni, ad una ponderazione dei diversi interessi implicati: in parte privati, in parte pubblici, ma che sono comunque – e non solo i primi – conflittuali fra di loro e da prescegliere mediante quella complessa attività decisionale tra interessi contrapposti²⁷ che è esigenza caratteristica degli apparati dei nostri tempi»²⁸.

4.3. Altri tentativi di sintesi: Postiglione, Caravita

Taluni Autori, diversamente dalle impostazioni finora esaminate, hanno cercato di enucleare una nozione giuridica unitaria di ambiente, in uno sforzo che tende a superare le

²⁶ La tutela dagli inquinamenti costituirebbe, in quest'ottica, quasi momento unificante ed integrazione sistemica tra i due poli sopra delineati.

²⁷ Interessi che, secondo l'Autore, talvolta sono equiordinati e talvolta sono invece collocati su gradini diversi dalle stesse norme costituzionali.

²⁸ PREDIERI, *Op. cit.*, 511.

partizioni, o le prese d'atto dell'esistenza di intrinseci profili di irriducibilità, quali quelle di cui si è appena dato conto.

Postiglione²⁹, al proposito, partendo proprio dalla riflessione di Giannini, ha ritenuto maturi i tempi per un ripensamento, capace di oltrepassare la triplice partizione sulla quale sopra ci si è già intrattenuti, anche alla luce dei nuovi spunti offerti dal diritto positivo, primo fra tutti l'emergere di una procedura nuova, quale la valutazione di impatto ambientale.

Essa infatti, pur non sconfessando il ruolo dell'urbanistica, sembra infatti ridimensionarne il carattere di pretesa globalità, perlomeno in relazione all'ambiente³⁰, confermando l'autonoma emersione dell'interesse ambientale quale interesse pubblico fondamentale della comunità nazionale.

Accanto alla specificazione di tale profilo oggettivo, si assiste infatti al suo completamento attraverso l'individuazione della sua proiezione in senso soggettivo: il diritto all'ambiente, quale diritto fondamentale della persona e interesse generale della collettività, con il suo contenuto di informazione, partecipazione e azione.

Prendendo spunto dalla dichiarazione sul diritto all'ambiente sottoscritta all'Accademia dei Lincei in occasione della giornata mondiale dell'ambiente del 1983³¹, Postiglione ha così ritenuto di poter inquadrare il diritto all'ambiente tra i diritti della personalità³².

²⁹ POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1985, 32 ss.

³⁰ POSTIGLIONE, *Op. cit.*, 37.

³¹ La si può leggere in POSTIGLIONE, *Il manuale dell'ambiente*, in *Nuova Italia Scientifica*, Milano, 1984. Tale relazione era accompagnata dalla proposta di integrazione dell'art. 9 della Costituzione, mediante l'aggiunta della seguente formula:

«La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto all'ambiente e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto, sia in ordine alla informazione, sia alla partecipazione, sia alla azione.

Il diritto all'ambiente è esercitato individualmente o collettivamente, nell'ambito delle leggi che lo regolano. Ogni cittadino ha il dovere di rispettare e conservare le risorse culturali e naturali del Paese, in adempimento del principio di solidarietà sociale, e anche in considerazione del diritto all'ambiente delle generazioni future».

³² In un contesto in cui l'ambiente «è un valore, un bene, un attributo fondamentale di ogni persona umana: uno spazio dell'anima, un modo di essere tipico, fisico e morale insieme»: POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario cit*, 45.

In questa prospettiva, l'Autore ha valorizzato il concetto di ambiente quale «bene giuridico», per il quale è utile il parallelo con l'antica concezione romanistica dell'aria e dell'acqua quali *res communes omnium*, e non già *res nullius*.

Postiglione, scrivendo prima dell'introduzione del vincolo «Galasso» e dell'entrata in vigore della l. 349/86, fonda i propri ragionamenti su di una impostazione che in effetti non coincide del tutto con le successive opzioni del legislatore, quali ad esempio la scelta³³ di attribuire l'azione per il risarcimento del danno ambientale alla magistratura ordinaria.

L'Autore, guardando alla giurisprudenza della Corte dei Conti³⁴, plaude infatti alla impostazione fatta propria dal giudice contabile, condividendone la ricostruzione unitaria del concetto di ambiente e traendone spunto per sostenere il «ruolo giuridico attivo del singolo cittadino e di gruppi a difesa dell'ambiente»³⁵; il concetto di *standard* e la stessa nozione di «danno ambientale»³⁶ vengono essi pure ritenuti validi elementi per una impostazione risolutiva del problema.

La preoccupazione maggiore che anima l'Autore, comunque, sta nell'assunto secondo cui, in assenza di una definizione univoca ed unitaria di ambiente, la relativa disciplina giuridica finisca per non acquisire piena autonomia, non ottenendo così un riconoscimento di dignità scientifica.

³³ Art. 18 l. 8 luglio 1986, n. 349.

³⁴ Con particolare riferimento a Corte dei Conti, sez. I, 8 ottobre 1979, n. 61, in Riv. Corte Conti, 1979, 1051.

³⁵ POSTIGLIONE, *Op. ult. cit.*, 50.

³⁶ Secondo POSTIGLIONE, il «danno ambientale» consiste in quel «pregiudizio (reversibile o irreversibile) arrecato alle persone, agli animali, alle piante, e alle altre risorse naturali (acqua, aria, suolo) ed alle cose, causato direttamente o indirettamente da qualsiasi attività volontaria o colposa, consistente in una offesa del diritto all'ambiente, che ciascun cittadino vanta, individualmente o collettivamente, sia che si trovi a risiedere nel territorio in cui si svolge l'evento pregiudizievole, sia che appartenga comunque alla comunità nazionale. Il danno ambientale – prosegue l'Autore – costituisce violazione in concreto degli standards di accettabilità stabiliti dal legislatore nei singoli settori e può sussistere sia che vi sia una modifica della situazione biologica (cosiddetto danno ecologico), sia che questa modifica manchi»: *op. ult. cit.*, 51.

Accanto a tale elaborazione, va considerato il pensiero di Caravita³⁷, secondo cui «l'obiettivo di una soddisfacente definizione d'ambiente può essere raggiunto solo se i giuristi accettano – come in realtà hanno sempre fatto almeno nei settori dove più forti sono gli elementi tecnici – di far tesoro delle esperienze e delle nozioni delle altre scienze».

Utile, secondo quest'Autore, è il riferimento alla ecologia³⁸, che permette di giungere ad una definizione di ambiente come «equilibrio ecologico, di volta in volta, della biosfera o dei singoli ecosistemi di riferimento»; «tutela dell'ambiente va parimenti intesa come tutela dell'equilibrio ecologico della biosfera, o degli ecosistemi considerati»³⁹.

Tale definizione consentirebbe di uscire dall'*impasse* per cui ragionare di ambiente significa, in ultima istanza, «ragionare di tutto»; una tale concezione «ecologica», però, conduce inevitabilmente – per ammissione dello stesso Caravita – ad una «rarefazione» della nozione, che ne rende difficoltoso l'utilizzo a fini giuridici⁴⁰.

Altre difficoltà sorgono poi dalla considerazione secondo cui la possibilità di forme diversificate, ma tutte parimenti possibili, di tutela dell'ecosistema finisce per implicare scelte che in realtà «nemmeno la natura riesce a fare»⁴¹.

Ciò comporta che «non è possibile apprestare una tutela di tipo soggettivo del diritto all'ambiente, inteso quale equilibrio ecologico»; le forme di tutela devono invece ricondursi a scelte di tipo collettivo, che peraltro devono tendere al superamento dell'ottica strettamente antropocentrica, con ripensamento della stessa concezione secondo cui le scelte di modifica migliorativa ambientale effettuate dall'uomo sono sempre quelle preferibili⁴².

³⁷ CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, 50.

³⁸ Intesa quale «scienza che studia le condizioni di vita reali degli organismi sotto il profilo delle interrelazioni fra gli organismi e l'ambiente».

³⁹ CARAVITA, *Op. cit.*, 53.

⁴⁰ CARAVITA, *Op. cit.*, 55.

⁴¹ CARAVITA, *Op. cit.*, 56.

⁴² CARAVITA, *Op. cit.*, 58. Più recentemente, lo stesso CARAVITA ha sottolineato la natura dell'ambiente quale «valore costituzionale»; ciò starebbe a significare che «esso non solo può formare oggetto di un diritto (come è previsto nella Dichiarazione di Stoccolma o in

4.4. *L'ambiente come diritto soggettivo assoluto: Patti e Giampietro*

Un filone della dottrina del tutto autonomo ha ritenuto di poter enucleare una nozione unitaria di ambiente, attribuendo al concetto valenza di diritto soggettivo e collocandolo nell'area dei diritti della personalità⁴³.

L'elaborazione (Patti, Giampietro F.) ha origine dalla presa d'atto della esistenza di un diritto ad un ambiente di vita salubre, che spetta ad ogni soggetto dell'ordinamento in forza dell'art. 32, comma primo, Cost.; in tal senso, il diritto ad un ambiente salubre non sarebbe altro che un particolare modo di atteggiarsi del diritto alla salute costituzionalmente garantito⁴⁴.

Tale tesi ha avuto un suo riconoscimento giurisprudenziale in una serie di sentenze della Cassazione⁴⁵ in forza delle quali la Suprema Corte ha riconosciuto la sussistenza, in capo ai privati, di una posizione di diritto soggettivo, avente ad oggetto «la conservazione congiunta (e inseparabile) dei loro beni e dell'ambiente in cui sono inseriti in relazione alla tutela apprestata dall'art. 2043 c.c.», aggiungendo altresì che «il danno all'ambiente determina l'immediata menomazione del patrimonio del singolo»⁴⁶.

In una simile impostazione, «il collegamento dell'art. 32 con l'art. 2 Cost. attribuisce al diritto alla salute un contenuto di socialità e di sicurezza, tale che esso si presenta non solo come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, ma come vero e

alcune recenti costituzioni, ad esempio quelle dei paesi dell'Europa centro - orientale) o principio per dirigere l'interpretazione delle leggi o dei trattati, ma che esso costituisce, proprio in quanto valore, uno degli elementi fondamentali che caratterizzano una società in un dato periodo della storia e sul quale una società fonda la sua legittimazione»: CARAVITA, *La razionalizzazione della normativa ambientale in Italia*, NESPOR (a cura di), in *Rapporto mondiale sul diritto dell'ambiente*, Milano, 1996, 207.

⁴³ PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979; GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, Milano, 1980; PATTI, Nota a Cass. S.S.U.U. 6 ottobre 1979, n. 5172, in G.I., 1980, I, 1, c. 859.

⁴⁴ PERICU, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in Dig. (Disc. Pubbl.), I, Torino, 1987, 189.

⁴⁵ Cass. S.S.U.U., 6 ottobre 1979, n. 5172, in Foro It., 1979, I, 2302; cfr. altresì Cass., S.S.U.U., 9 marzo 1979, n. 1463, in Foro It., 1979, I, 939.

⁴⁶ Cass. S.S.U.U. n. 1463/1979 cit.

proprio diritto all'ambiente salubre che neppure la pubblica amministrazione può sacrificare o comprimere, anche se agisca a tutela specifica della salute pubblica»; tale diritto, appartenente alla categoria dei diritti fondamentali, o inviolabili, della persona umana, trova tutela da parte dell'ordinamento con «la strumentazione del diritto soggettivo, anzi del diritto assoluto»⁴⁷.

Tale filone giurisprudenziale, accanto ad alcuni consensi, ha però ricevuto molteplici ed autorevoli critiche⁴⁸, in modo particolare incentrate sul fatto che una tale impostazione, riconoscendo la sussistenza di una situazione soggettiva «giustiziabile» avente per oggetto la conservazione del bene ambiente – reificazione di un ecosistema – in capo ai soggetti dell'ordinamento legati a quel bene ambientale da una relazione di natura reale, e affermando, in pari tempo, che simili situazioni sono incomprimibili anche da parte dell'amministrazione che agisca per la miglior cura di interessi pubblici, avrebbe attratto nell'area di competenza del potere giudiziario un complesso di rapporti sinora affidati alla cura esclusiva dell'amministrazione, in quanto ritenuti di rilievo generale e pubblico e non, invece, riferibili a singoli individui⁴⁹.

L'esistenza di una situazione soggettiva sostanziale di diritto collocata all'interno della relazione uomo – ambiente finirebbe in sostanza – secondo questa ricostruzione – per escludere che tale situazione sia posta nella disponibilità dell'amministrazione – autorità⁵⁰.

⁴⁷ Cass. S.S.U.U. n. 5172/1979 cit.

⁴⁸ BERTI, *In una causa con l'Enel la Cassazione mette in penombra lo stato di diritto*, in Foro It., 1979, I, 2909; CAIANIELLO, in CAIANIELLO – D'AMELIO, *Bilancio d'impatto ambientale: aspetti istituzionali* (Relazione al Convegno «Il bilancio d'impatto ambientale: un nuovo strumento per la politica ecologica», Roma, 29 febbraio – 1 marzo 1980), in Quaderni ISGEA, n. 17, Milano, 1981, 159 ss.; PIGA, *Nuovi criteri di discriminazione delle giurisdizioni amministrativa e ordinaria: siamo ad una svolta?*, in Giust. Civ., 1980, I, 703; PIGA, *Diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi diffusi e tutela giurisdizionale*, in Giust. Civ., 1980, I, 703; ZANUTTIGH, *Diritto all'ambiente e tutela giurisdizionale*, in Riv. Dir. Proc., 1979, 720 ss.

⁴⁹ D'AMELIO, *Ambiente (tutela dell')*, *Diritto amministrativo*, Enc. Giur. Treccani, ad vocem, 3.

⁵⁰ *Ibidem*.

Autorevole dottrina⁵¹ ha ravvisato così, proprio partendo dalla analisi di tale indirizzo della giurisprudenza, «l'intima, e tecnicamente insormontabile, contraddittorietà del tentativo di costruire una nozione d'ambiente unitaria e giuridicamente rilevante e, così, d'identificare un "bene - ambiente" oggetto di tutela diretta da parte dell'ordinamento».

In modo particolare, tale contraddittorietà sarebbe frutto del tentativo di sovrapporre l'identità in senso naturalistico della cosa - elemento componente dell'ambiente con la pretesa di un'identità anche di tutela giuridica, che trasformi la «cosa» in un «bene»⁵², trascurando di considerare come in effetti una medesima cosa può costituire il sostrato naturalistico di più beni di rilievo ambientale in ragione delle tutele che l'ordinamento offre ai diversi interessi coinvolti.

4.5. Altri tentativi di sintesi (Capaccioli, Amorosino)

Altri Autori, in una prospettiva ancora diversa rispetto a quelle sopra esaminate, sono giunti alla conclusione che - non esistendo un «bene - ambiente» tutelabile nella sua globalità, esista invece una pluralità di tutele, che sono più numerose ancora rispetto ai tre filoni individuati da Giannini, venendo in proposito in luce anche le norme che disciplinano l'agricoltura, la forestazione, le bonifiche, la ricerca mineraria, la caccia, la pesca, l'uso dell'energia nucleare, ed altre ancora⁵³.

Momenti unificanti si rinverrebbero, ma sotto il profilo organizzativo, intorno alle aree delineate dagli artt. 9 e 32 Cost., in relazione alla protezione degli insediamenti umani e della qualità della vita, che formano due aree di funzioni omogenee, quali quelle della gestione sanitaria e della gestione territoriale urbanistica.

⁵¹ D'AMELIO, *Op. ult. cit.*

⁵² TORREGROSSA, *Profili della tutela dell'ambiente*, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, II, Roma, 1981, 869 ss.

⁵³ CAPACCIOLI - DAL PIAZ, *Ambiente (tutela dell')*, *Parte generale e diritto amministrativo*, in *Nss. D.I., Appendice*, I, Torino, 1980, 257 ss.

Ancora, un ulteriore tentativo di composizione, che questa volta si snoda intorno alla rifondazione della disciplina legislativa dell'ambiente, è stato compiuto da chi si fa propugnatore dell'introduzione di una vera e propria legge – quadro (legge di principi) in materia di ambiente⁵⁴, la quale prefiguri l'adozione di regole stabili ed omogenee, coerenti con i principi fondamentali di protezione dell'ambiente, in antitesi al fin troppo noto fenomeno dell'«inquinamento legislativo».

In questa direzione, la riorganizzazione dei pubblici poteri per la tutela dell'ambiente dovrebbe permettere il raggiungimento dell'obiettivo di integrazione dell'interesse ambientale con tutti gli altri interessi pubblici, bilanciandolo con quello dello sviluppo economico ed ottenendo così quella razionalizzazione che assicuri la composizione in unità dei diversi interessi esistenti, tanto territoriali, che paesistici che ambientali⁵⁵.

La stessa legge di principi dovrebbe poi prevedere l'unificazione di tutti i procedimenti attinenti alla realizzazione di un'opera o impianto in un solo procedimento autorizzatorio, nel quale confluiscono e vengono considerati sincronicamente tutti gli interessi pubblici – territoriali, ambientali, sanitari, di sicurezza – che attengono all'opera o impianto in progetto, con conseguente rilascio di un'unica autorizzazione, espressa e preventiva, con prescrizioni soggette a revisione periodica⁵⁶.

5. Prospettive attuali

Recenti contributi dottrinali⁵⁷ hanno ribadito la sostanziale irriducibilità della nozione di ambiente ad un concetto giuridico

⁵⁴ AMOROSINO, *Beni ambientali culturali e territoriali*, Padova, 1995, 101 ss.

⁵⁵ Strumento di composizione dovrebbe essere, in quest'ottica, un unico piano elaborato a livello regionale e provinciale, a valenza insieme territoriale, paesistica ed ambientale, costituente strumento di integrazione delle tutela dei tre tipi di interessi pubblici complementari, sopraordinato a tutti i piani e programmi settoriali, con l'obbligo di immediato adeguamento ad essi. Così AMOROSINO, *Op. ult. cit.*, 107.

⁵⁶ AMOROSINO, *Op. ult. cit.*, 109 s.

⁵⁷ MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in A.A.V.V., *Studi in onore di A. Predieri cit.*, II, 1121 ss.

L'Autore ritiene vani i richiami alle dichiarazioni di organismi internazionali, quali la «Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente», proclamata a

dotato di una qualche utile valenza, che muova al di là di concettualizzazioni ampiamente generiche, oppure di (semplici) elencazioni di oggetti di tutela.

«L'unica cosa che si può rilevare – è stato osservato⁵⁸ - è che, nel campionario delle definizioni, ricorre talvolta una nozione naturalistica dell'ambiente, che viene così ad identificarsi con le risorse naturali, nelle sue componenti biotiche (flora e fauna), abiotiche (aria, acqua, suolo) e nella sua espressione paesaggistica (parchi, riserve, bellezze naturali), talaltra una visione antropocentrica, nel senso che l'ambiente viene inteso come quell'insieme di elementi che nella complessità dei loro rapporti costituiscono la cornice delle condizioni di vita dell'uomo e ne determinano così i dati qualificanti».

La conclusione parrebbe piuttosto nel senso che nel linguaggio normativo l'ambiente, per quanto di continuo evocato, non sia definito né definibile, né ne siano precisate le condizioni d'uso, né sia riconducibile in enunciati prescrittivi, in quanto, allorquando la legislazione, la dottrina e la giurisprudenza parlano di ambiente, usano un *medium* linguistico attraverso il quale viene fatto un rinvio allusivo ai singoli beni che a tale nozione si riconducono, e che godono di una specifica tutela contro ogni sorta di attuale o potenziale elemento di alterazione di tali beni o del loro equilibrio⁵⁹.

Sarebbe, in altre parole, sempre valida l'impostazione⁶⁰ secondo cui l'ambiente non consiste in una materia a se stante, e neppure in un concetto giuridico o economico o sociologico, ma

Stoccolma il 16 giugno 1972 (c.d. «Dichiarazione di Stoccolma»), o la «Carta mondiale della natura» adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 28 ottobre 1982, e parimenti inutili i rinvii alle definizioni elaborate dalle scienze ecologiche, oppure contenute in atti comunitari.

Destinati ad esiti incerti sarebbero inoltre gli stessi riferimenti a leggi di carattere generale, o i tentativi di sintesi che in qualche modo prendessero le mosse dalla «variegata e stratificata normativa in materia ambientale».

⁵⁸ MORBIDELLI, *Op. cit.*, 1122.

⁵⁹ PERICU, *Op. ult. cit.*, 189 ss.

⁶⁰ GIANNINI M.S., *Insediamenti territoriali e rapporti tra norme e ambiente: criteri e metodologie*, in Atti del Convegno Lincei, Roma, 1976, 212.

solo in una sintesi verbale⁶¹, da collegarsi di volta in volta con altre materie.

Con la differenza che, rispetto al passato, tali gruppi di istituti sarebbero più numerosi, anche ad esito delle scoperte scientifiche e della evoluzione tecnologica in atto.

6. La nozione di ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale

Per parte sua, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ben spesso si è soffermata sui concetti di «ambiente» e di «paesaggio», specie nei giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, in un percorso che si è snodato in particolare tanto nell'analisi del rapporto intercorrente tra l'urbanistica e la tutela del paesaggio che nell'approfondimento delle tematiche relative alla protezione della natura e dei parchi, giungendo all'individuazione di una nozione di ambiente quale bene giuridico unitario, protetto in quanto elemento determinato della qualità della vita⁶².

La definizione dei confini dell'urbanistica ha indubbiamente risentito dell'evoluzione normativa e del riparto contenuto nel D.P.R. 616/1977.

Inoltre, l'entrata in vigore della legge «Galasso»⁶³ ha costituito ulteriore occasione per pronunciamenti in sede di conflitto di

⁶¹ Altri ha recentemente parlato di una «formula sintetica per indicare un fascio di situazioni soggettive diversamente tutelate e diversamente tutelabili»: CHITI, *Ambiente e 'Costituzione' europea: alcuni nodi problematici*, in GRASSI – CECCHETTI – ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e Diritto*, Firenze, 1999, I, 140. Cfr. altresì CECCHETTI, *Il principio costituzionale di unitarietà dell'ambiente*, in *Ambiente e Diritto*, cit., 263, secondo cui invece «la sintesi espressa dal termine 'ambiente' non ha dunque soltanto una valenza descrittiva o linguistica ma assume una concreta rilevanza per l'ordinamento giuridico nel momento in cui serve a consentire o, meglio, ad imporre la considerazione integrata, sistemica ed interdisciplinare dei singoli profili che esso comprende, allo scopo di conseguire efficacemente il fine ultimo della tutela. In questo senso, come è stato osservato, l'interesse ambientale "postula il collegamento e l'armonica realizzazione di una molteplicità di interessi pubblici inerenti alle diverse componenti dell'*habitat* naturale", spingendo quindi verso il loro coordinamento "in una visione di sintesi che non esclude, però, la reciproca autonomia».

⁶² BORGONOVO RE, *Corte costituzionale e ambiente*, in Riv. Giur. Amb., 1989, 462.

⁶³ Legge 8 agosto 1985, n. 431, di conversione del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, che a sua volta segue il D.M. 21 settembre 1984.

attribuzione, con conseguente presa di posizione della Corte in merito alla natura ed alla valenza dell'interesse ambientale tra Stato e Regioni.

Non va sottaciuto il problema di fondo, rappresentato dalla assenza di espliciti e precisi riferimenti all'ambiente nella Costituzione⁶⁴.

La Corte ha dovuto pertanto operare in via di interpretazione, partendo dai riferimenti forniti dagli artt. 9, 32, 41 e 44 della Costituzione, oltre che dall'elenco contenuto nell'art. 117 Cost.

Il Giudice delle leggi è così partito da una nozione assai ristretta di urbanistica⁶⁵, escludendo che vi potesse rientrare il governo del territorio e dell'ambiente in generale.

In quest'ottica, ripresa in successive decisioni⁶⁶, vengono tenute ben distinte le discipline relative all'assetto ed

⁶⁴ CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in GRASSI – CECCHETTI – ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e Diritto cit.*, I, 175 s.

⁶⁵ «L'urbanistica come "materia" è un'attività che concerne "l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati"; risulta delimitata in codesti termini dalle leggi cosiddette urbanistiche e soprattutto dall'art. 1 della legge 17 agosto 1942 n. 1150 (sentenza n. 50 del 1958); ed è da ritenersi che così sia stata considerata nell'art. 117 Cost., secondo il criterio, ritenuto valido anche per altre materie, che in essa Costituzione si sia voluto far riferimento al significato e alla portata che a ciascuna di dette materie erano riconosciuti nella legislazione e nella pratica»: così Corte Cost. 24 luglio 1972, n. 141.

⁶⁶ Corte Cost., 29 dicembre 1982, n. 239, la quale rileva che «secondo qualche opinione dottrinale, la tutela del paesaggio apparterebbe alla competenza statale e regionale secondo la consueta ripartizione: allo Stato i principi e l'indirizzo, alla Regione la legislazione di dettaglio e l'attività amministrativa. Ma tale tesi – in base alla quale nella presente causa diverrebbe intuitivamente irrilevante la suindicata distinzione perché la normativa *de qua*, avendo i caratteri di una legislazione di dettaglio, rientrerebbe pur sempre nella potestà regionale – non può essere condivisa. Vi si oppone la disposizione del comma 2 dell'art. 9 Cost., secondo cui la tutela del paesaggio è compito della Repubblica e quindi in prima linea dello Stato, disposizione correttamente intesa ed applicata dal ricordato D.P.R. n. 616 del 1977, il quale all'art. 82 ha *delegato* (in base all'art. 118, comma 2, Cost.) e non *trasferito* alle Regioni (come, invece, ha fatto per le materie previste dall'art. 117 Cost. stessa) le funzioni amministrative in materia. Né in senso contrario potrebbe invocarsi il disposto del ricordato art. 80 D.P.R. n. 616 del 1977, il quale completa la definizione dell'urbanistica, aggiungendo la previsione della "protezione dell'ambiente"».

Corte Cost., 21 dicembre 1985, n. 359 ripropone l'assunto, sia pur da un punto di vista in parte diverso: «si vuol dire che il territorio può ben essere da un lato punto di riferimento della pianificazione territoriale intesa come ordine complessivo, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti: visuale, questa, che viene in considerazione nell'art. 80 D.P.R. n. 616 del 1977, che dispone il trasferimento alla Regione delle relative

all'incremento dei centri abitati da quelle afferenti la tutela del paesaggio e la protezione ambientale⁶⁷.

La giustificazione costituzionale di una simile lettura nasce da una discutibile considerazione del significato e della portata dell'art. 9 Cost., secondo il quale «la Repubblica tutela il paesaggio»; equivocando sui termini, la Corte sembra assegnare infatti al termine «Repubblica» il significato di Stato – persona, non già di Stato - ordinamento⁶⁸, traendone le necessarie conclusioni in termini di attribuzione delle rispettive competenze.

Questo punto di vista in un momento successivo viene almeno in parte superato, rilevando da un lato come «la tutela del paesaggio non può venire realisticamente concepita in termini statici, di assoluta immutabilità dei valori paesaggistici registrati in un momento dato, ma deve invece attuarsi dinamicamente»⁶⁹, dall'altro come «fermo il riparto delle competenze disposti da norme costituzionali e sulla base di esso, la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi, in particolare degli interessi pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune a tutti è il fine costituzionalmente imposto, appunto, della tutela»⁷⁰.

attribuzioni. E dall'altro lato essere punto di riferimento di una regolazione degli interventi orientata all'attuazione del valore estetico – culturale secondo scansioni diverse, perché legate a scelte di civiltà di più ampio respiro: visuale, questa, che viene in considerazione nell'art. 82 dello stesso decreto, che dispone la sola delega alla Regione delle relative attribuzioni».

⁶⁷ La dottrina individua proprio nella sentenza n. 239/1982 una prima definizione di «protezione dell'ambiente» in senso ampio che sia stata fornita dalla Corte Costituzionale: «per protezione ambientale è da intendere per la Corte non solo l'attività legata all'assetto urbanistico del territorio, ma anche “la tutela del paesaggio, la tutela della salute nonché la difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua dall'inquinamento” ». Così GRECO, *La costituzione dell'ambiente*, Bologna, 1996, I, 393.

⁶⁸ BORGONOVO RE, *Op. cit.*, 464. Tale punto di vista viene poi superato; cfr. Corte Cost., 1 aprile 1985, n. 94, ove si rileva come «il perseguimento del fine della tutela del paesaggio (e del patrimonio storico ed artistico nazionale) sia imposto alla Repubblica, vale a dire allo Stato – ordinamento e perciò, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, a tutti i soggetti che vi operano».

⁶⁹ Corte Cost., 1 aprile 1985, n. 94 cit.

⁷⁰ *Ibidem*.

Permane pertanto una distinzione tra il concetto di urbanistica e di paesaggio, anche se quest'ultima nozione viene ora riferita dalla Corte anche alla «forma del territorio», e su tale base viene considerata «valore primario dell'ordinamento», alla cui tutela sono tenuti non solo lo Stato, ma anche le Regioni in conformità di un principio di «leale cooperazione reciproca fra i due enti»⁷¹.

La serie di sentenze nn. 151, 152 e 153 del 1986 è di particolare rilievo, in quanto conferma la costituzionalità della legge 8 agosto 1985, n. 431 ed offre lo spunto per affermare ancora la primarietà della tutela del paesaggio, «la quale impedisce di subordinare l'interesse estetico – culturale a qualsiasi altro, ivi compresi quelli economici, nelle valutazioni concernenti i reciproci rapporti»⁷².

Con legge 8 luglio 1986, n. 349 viene istituito il Ministero dell'Ambiente; la Corte Costituzionale segue (ed asseconda) l'andamento del pendolo accentramento – decentramento ed utilizza quale strumento concettuale per avvallare la posizione preminente dello Stato nei confronti delle Regioni «una quasi apodittica affermazione dell'ambiente come “bene unitario immateriale”. Questo è infatti il tratto più significativo di una prolungata giurisprudenza costituzionale, che per altro verso ritorna ad utilizzare ed a collegare all'ambiente lo schema normativo contenuto nell'art. 32 Cost. sulla “tutela della salute”»⁷³.

La sentenza 28 maggio 1987, n. 210⁷⁴ costituisce momento significativo di questo nuovo orientamento, che pone in secondo piano – pur non tralasciando di considerarla egualmente – la

⁷¹ Corte Cost., 21 dicembre 1985, n. 359 cit. Cfr. GRECO, *Op. ult. cit.*, 396. Il modello della «leale collaborazione» quale forma di raccordo tra poteri statali e poteri regionali era già stato tratteggiato dalla Corte in altre materie; si veda al proposito Corte Cost., 24 luglio 1984, n. 219 in Foro It., 1985, I, 67 e CUOCOLO, *Diritto e politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di regioni*, in *Giur. Cost.*, 1987, 339.

⁷² Corte Cost., 27 giugno 1986, n. 151. La sentenza ha modo di rilevare che «il carattere di grande riforma economico – sociale è del tutto evidente nella nuova concezione della tutela paesaggistica che sta a base del dl. n. 312 del 1985, convertito, con modificazioni, nella legge n. 431 del 1985».

⁷³ GRECO, *Op. cit.*, 398.

⁷⁴ In Riv. Giur. Amb., 1987, 334, con nota di BORGONOVO RE

linea della «leale collaborazione» tra Stato e Regioni, in favore di un modello accentrato di governo dell'ambiente.

Si rileva infatti come «la natura degli interessi da curare e salvaguardare, il loro livello, afferente all'ambito nazionale, le sostanziali finalità che sono quelle della protezione di valori costituzionali primari (artt. 9 e 32 Cost.) [...] giustificano ampiamente lo spessore dei poteri attribuiti allo Stato che sono anche in funzione di indirizzo e coordinamento, come si rileva anche specificamente dalla previsione di intese tra lo Stato e i soggetti di autonomia, anche speciale, per l'intreccio degli interessi nazionali, regionali e provinciali».

La Corte riconosce «lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali».

Tuttavia a questa enunciazione non segue una soddisfacente spiegazione del concetto, che vada al di là di una mera elencazione delle componenti del «bene ambientale», che «comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale e in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni»⁷⁵.

L'indirizzo giurisprudenziale prosegue in sentenze successive⁷⁶, ove si ribadisce la enunciazione dell'ambiente come «bene primario e valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività», rilevando che esso «è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime

⁷⁵ «Trattasi di valori – prosegue la Corte nella stessa sentenza – che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione».

⁷⁶ In modo particolare, Corte Cost., 30 dicembre 1987, n. 641; 28 luglio 1988, n. 921; 6 febbraio 1991, n. 53; 9 dicembre 1991, n. 437.

l'esigenza di un *habitat* naturale nel quale l'uomo vive e agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (art. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto»⁷⁷.

Tale enunciazione trova comunque un qualche temperamento, laddove la Corte rileva la necessità di un «bilanciamento dei numerosi e contrastanti interessi in gioco»⁷⁸, con conseguente ridimensionamento di una affermazione (l'ambiente come «valore primario») tanto forte, quanto però apodittica.

Altro filone giurisprudenziale riguarda il profilo della attuazione del diritto comunitario, sempre in relazione all'intreccio delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni.

Nella sentenza n. 210/1987 già richiamata, la Corte afferma – in questo caso con riferimento alla procedura di valutazione dell'impatto ambientale – la legittimità delle attribuzioni allo Stato⁷⁹ di compiti generali in materia di organizzazione e di relativa disciplina della materia: ci si trova infatti di fronte ad un «istituto nuovo» e «la sussistenza di specifici e precisi obblighi comunitari che la Direttiva⁸⁰ prevede anche in maniera espressa e particolare, con la relativa responsabilità che fa carico precipuamente allo Stato, la natura degli interessi da curare e salvaguardare, il loro livello, afferente all'ambito nazionale, le

⁷⁷ Corte Cost., 30 dicembre 1987, n. 641 cit. Nella medesima sentenza, la Corte rileva come «si è creato un Ministero per l'ambiente che, per le funzioni attribuite, assurge a centro di riferimento dell'interesse pubblico ambientale e di fatto realizza il coordinamento e la riconduzione ad unità delle azioni politico – amministrative finalizzate alla sua tutela. L'ambiente è stato considerato come un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità».

⁷⁸ Corte Cost., 6 febbraio 1991, n. 53, cit. La Corte in tale pronuncia sembra riallacciarsi a quanto in precedenza affermato nella sentenza 3 marzo 1986, n. 39 in ordine alla natura della «tutela dell'integrità del paesaggio - ambiente»: tale tutela era stata già allora ritenuta «susceptibile di estimazioni comparative nell'ordinamento giuridico» in considerazione dell'esistenza di «altri valori costituzionali che ben possono legittimare il bilanciamento delle tutele (rimesso ovviamente alla discrezionalità del legislatore ordinario)». Cfr. GRECO, *Op. cit.*, 404.

⁷⁹ In base all'art. 6 l. 349/1986.

⁸⁰ Si tratta della direttiva n. 87/337/CEE del 27 giugno 1985.

sostanziali finalità che sono quelle della protezione di valori costituzionali primari (artt. 9 e 32 Cost.), come già questa Corte ha più volte affermato (sentt. n. 151/1986; 153/1986), giustificano ampiamente lo spessore dei poteri attribuito allo Stato che sono anche in funzione di indirizzo e coordinamento, come si rileva anche specificamente dalla previsione di intese tra lo Stato e i soggetti di autonomia, anche speciale, per l'intreccio degli interessi nazionali, regionali e provinciali».

In precedenza, la stessa Corte aveva affermato la legittimità di disposizioni emanate dallo Stato in attuazione di direttive comunitarie in materia di controllo dell'inquinamento atmosferico.

Nella sentenza 9 marzo 1989, n. 101, la Corte, rilevato che «il complesso normativo costituito dalla legge delega del 1987, dal D.P.R. del 1988 e dalle direttive comunitarie recepite con quest'ultimo, mirano a stabilire una disciplina (parzialmente) modificativa della ripartizione delle competenze fissate dal D.P.R. n. 616 del 1977» con conseguente accentramento «a livello statale [del]le autorizzazioni relative tanto alla costruzione delle centrali termoelettriche [...] quanto all'impianto di raffinerie di oli minerali», ne aveva riconosciuto il fondamento «sull'evidente e tutt'altro che irragionevole presupposto di unificare nella mano statale i principali poteri anti - inquinamento nel settore energetico».

Questa impostazione viene poi confermata nella successiva sentenza 6 febbraio 1991, n. 53, ove la Corte alle argomentazioni sopra riportate⁸¹ aggiunge la considerazione secondo cui «in

⁸¹ «Esaminata alla luce dei principi costituzionali - rileva la Corte - la posizione dello Stato come ente di programmazione generale dell'adeguamento progressivo degli impianti esistenti ai nuovi principi posti in materia di tutela dall'inquinamento atmosferico è tutt'altro che irragionevole. Essa, infatti, è pienamente giustificata tanto dal fatto che lo Stato è in possesso di strumenti ufficiali di conoscenza sulle caratteristiche inquinanti delle sostanze e sulle migliori tecnologie applicabili per contenerne o eliminarne la nocività, i quali sono incomparabilmente superiori a quelli disponibili da parte delle Regioni, quanto dal fine di garantire sull'intero territorio nazionale un trattamento uniforme alle varie imprese operanti in concorrenza fra loro, onde non produrre arbitrarie disparità sulle ragioni dei costi aziendali in dipendenza di vincoli imposti in modo differenziato sia sotto il profilo spaziale, sia sotto quello temporale»: così C.Cost. n. 53/1991 cit.

materia opera un principio di gradualità nell'attuazione della tutela ambientale in ragione del complesso bilanciamento dei numerosi e contrastanti interessi in gioco, coinvolgente, da un lato, l'utilizzabilità di conoscenze scientifiche certe e di tecnologie efficaci e, dall'altro, il calcolo dei costi umani e sociali legati agli oneri economici comportati e, in particolare, alle riduzioni e alle rilocalizzazioni delle attività produttive, alle possibilità di sfruttamento degli impianti da tempo operanti, alla riconversione della produzione e così via».

In dottrina⁸² si è rilevato come la sentenza n. 53/1991 abbia sviluppato un approccio complesso, in precedenza solo accennato, alle tematiche correlate all'interesse ambientale, con conseguente mutamento di valutazione circa la valenza da assegnarsi all'ambiente, dapprima ritenuto «valore primario» addirittura «insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro» ed in un secondo momento, viceversa, «susceptibile di estimazioni comparative nell'ordinamento giuridico» in considerazione dell'esistenza di «altri valori costituzionali che ben possono legittimare il bilanciamento delle tutele (rimesso ovviamente alla discrezionalità del legislatore ordinario)».

Va peraltro segnalato come la stessa Corte⁸³ ha rilevato che «la protezione dell'ambiente, che pure attraversa una molteplicità di settori in ordine ai quali si mantengono competenze diverse, statali e regionali, ha assunto una propria autonoma consistenza, che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esaurisce né rimane assorbita nelle competenze di settore».

Più recentemente⁸⁴, la stessa Corte Costituzionale – questa volta pronunciandosi in sede di impugnativa da parte dello Stato di una legge regionale contenente disposizioni più restrittive di quelle operanti a livello nazionale⁸⁵ – si è poi espressa nel senso

⁸² GRECO, *Op. cit.*, 404.

⁸³ Corte Costituzionale, sentenza 19 luglio 1994, n. 356, in Riv. Giu. Amb., 1994, 874.

⁸⁴ Corte Costituzionale, sentenza 7 ottobre 1999, n. 382.

⁸⁵ Si trattava di una legge regionale del Veneto, relativa alla «Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti. Regime transitorio», la quale, nel dettare disposizioni in tema di distanze tra le costruzioni residenziali, scolastiche e

di ritenere non invasiva di competenza statale una disciplina che collochi la considerazione di profili attinenti alla tutela della salute umana all'interno della pianificazione urbanistica, in relazione alle complessive competenze regionali.

«L'esplicito riferimento della legge agli strumenti urbanistici – rileva la Corte – dimostra come la Regione si mantenga, pur sempre, nell'ambito di attribuzioni sue proprie ed in particolare nell'ambito di competenze che - anche a trascurare il più recente intervento normativo rappresentato dagli artt. 51 e seguenti del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 - attengono, secondo la definizione di urbanistica enucleabile dall'art. 80 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, alla “disciplina del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente”.

Come si evince dalla disposizione testé riportata, alla funzione di governo del territorio – prosegue la sentenza citata – si riallaccia anche una competenza in materia di interessi ambientali, da reputare costituzionalmente garantita e funzionalmente collegata, secondo quanto già a suo tempo evidenziato da questa Corte (sentenza n. 183 del 1987), alle altre spettanti alla Regione, tra cui, oltre all'urbanistica, quale funzione ordinatrice dell'uso e delle trasformazioni del suolo, quella dell'assistenza sanitaria, intesa come complesso degli interventi positivi per la tutela e promozione della salute umana»⁸⁶.

sanitarie e le linee elettriche, veniva – ad avviso del Presidente del Consiglio dei Ministri – ad invadere ambiti di competenza statale.

⁸⁶ La Corte ha altresì rilevato che «nell'ambito di un tale assetto ordinamentale, la Regione, come ente rappresentativo della molteplicità degli interessi legati alla dimensione territoriale, non può non reputarsi titolare anche del potere di verifica della compatibilità degli interventi che, attuati dai vari soggetti, comportano effetti sul territorio. Ed è questa indubbiamente la prospettiva nella quale appare collocarsi la legge denunciata, che rimane nell'ambito delle competenze regionali, anche se comporta l'imposizione di distanze superiori a quelle richieste per il rispetto dei limiti massimi di esposizione ai campi elettrico e magnetico, quali stabiliti dallo Stato nell'esercizio delle attribuzioni ad esso riservate dall'art. 4 della legge n. 833 del 1978 e dall'art. 2, comma 14, della legge n. 349 del 1986. Ma tali attribuzioni non possono indurre a ritenere incostituzionale la denunciata disciplina, specie a considerare che essa se, da un canto, implica limiti più severi di quelli fissati dallo

Altri filoni giurisprudenziali, infine, hanno esplorato la valenza della disciplina relativa alla difesa del suolo⁸⁷, che secondo la Corte «non si propone in via principale di stabilire una nuova ripartizione di materie e di competenze fra Stato e Regioni (o Province autonome)», venendo piuttosto a fissare «un obiettivo – la difesa del suolo – da raggiungere attraverso una complessa pianificazione dei settori materialmente coinvolti», senza quindi determinare «alcuna lesione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita» alle Regioni ricorrenti, né comportare «alcuna violazione dei principi costituzionali in ordine alla funzione governativa di indirizzo e di coordinamento, dal momento che si limita a stabilire un potere di programmazione, giustificato dall'esigenza di perseguire uniformemente determinati obiettivi»⁸⁸.

In conclusione, come rilevato in dottrina⁸⁹, vi è la sensazione che le pronunce costituzionali in materia ambientale abbiano «giustificato» le norme, traendone a propria volta la giustificazione.

Esse, peraltro, avrebbero finito per porre una nozione di ambiente «tanto perentoria quanto indeterminata (e giuridicamente dubbia), neppure funzionale – a voler ben guardare – alla stessa determinazione e individuazione dei fini perseguiti dalla legge»⁹⁰, dando vita ad una oscillazione di

Stato, non vanifica, dall'altro, in alcun modo gli obiettivi di protezione della salute da quest'ultimo perseguiti».

⁸⁷ L. 18 maggio 1989, n. 183, recante «Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo».

⁸⁸ Corte Cost., 26 febbraio 1990, n. 85, in Riv. Giur. Amb., 1990, 285.

⁸⁹ BORGONOVO RE, *Corte Costituzionale e ambiente cit.*, 477.

⁹⁰ BORGONOVO RE, *Ibidem*. «Parlando di “bene immateriale unitario” – prosegue l'Autrice – il giudice costituzionale non è riuscito a superare (l'apparente) antinomia ambiente – beni ambientali (talché questi ultimi sono considerati le componenti del primo, ma tutte, nell'insieme, riconducibili ad unità) ma si è limitato a dire che “il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione [sent. 641/1987 cit.]. D'altronde, l'indeterminatezza del giudice corrisponde all'indeterminatezza del legislatore: più che la definizione, ad entrambi è apparso maggiormente agevole – o comunque significativo – porre un'affermazione. E cioè, affermare che l'ambiente è un valore primario e assoluto (Corte Costituzionale) e che è oggetto di funzioni amministrative

posizioni, sia pur via via più sfumate, che non ha ancora raggiunto un esito definitivo e tranquillante.

7. La legislazione

7.1. Alcune proposte di periodizzazione

La dottrina⁹¹ che ha esaminato l'evoluzione della legislazione ambientale italiana ha cercato di fornirne una ricostruzione cronologica, prefigurandone una periodizzazione in più fasi.

Vengono usualmente individuati tre momenti di sviluppo, anche se non vi è perfetta unanimità di vedute circa la loro ampiezza ed i loro contenuti.

Secondo Dell'Anno⁹², «nella prima fase della legislazione la tutela dell'ambiente si presenta indifferenziata rispetto a quella sanitaria; l'ambiente non rileva in quanto tale (ai fini giuridici); la tutela della salute umana comprende anche l'igiene del suolo e degli abitati urbani e rurali (es. T.U. delle leggi sanitarie n. 1265/1934)»⁹³.

La seconda fase, collocata nel solco di un globale processo di specificazione degli interessi pubblici, si caratterizza «dall'emersione di una vera e propria legislazione organica di settore, anche se la tutela ambientale continua ad essere configurata come una sub – funzione della sanità»⁹⁴.

La terza fase, dal canto suo, «vede la piena valorizzazione della *disciplina settoriale dell'ambiente*», anche se il legislatore «sembra incapace di trovare un criterio di conciliazione tra le varie funzioni, oscillando tra la conferma di essa come sub –

esercitate da un apposito dicastero (legge n. 349/86). Agli interpreti il compito di comprendere le affermazioni e di definirne l'oggetto».

⁹¹ In particolare DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, 2ª ed., Padova, 1998, 23 ss.; FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo – Diritto Amministrativo Speciale*, Milano, 2000, II, 1521 ss.

⁹² DELL'ANNO, *Op. ult. cit.*, 23 ss.

⁹³ La tutela che ne deriva, secondo lo stesso Autore, è *generale e generica*, ed accompagnata da forme di tutela *indiretta*, che mirano a proteggere beni determinati (ad es. la fauna ittica, nel T.U. sulla pesca, R.D. 1604/1931).

⁹⁴ DELL'ANNO, *Op. ult. cit.*, 25. Da un punto di vista cronologico, tale fase spazia sostanzialmente dagli anni sessanta ai primi anni settanta; la disciplina normativa assume i caratteri della *settorialità* e della *specificità*.

funzione della sanità (D.P.R. 4/1972; l. 833/1978) e la qualificazione innovativa della tutela ambientale come sub – funzione dell'urbanistica (D.P.R. 616/1977), pur prefigurandone connotati caratteristici ed autonomi (l. 650/1979, sull'inquinamento idrico; D.P.R. 915/1982, sullo smaltimento dei rifiuti)»⁹⁵.

Altra proposta di periodizzazione⁹⁶ individua una prima fase, durata fino alla metà degli anni sessanta, caratterizzata «dall'assenza di disposizioni di tutela, diretta ed immediata, dell'interesse ambientale. Le norme proteggono interessi pubblici attigui o interferenti», quali l'igiene e la sanità pubblica, l'ordinato assetto del territorio, valori estetico – culturali, l'incolumità pubblica, gli interessi commerciali e industriali connessi allo sfruttamento di determinate risorse ambientali.

«La seconda fase (1966-1985), sotto la spinta dell'incipiente normativa comunitaria, vede svilupparsi una maggiore attenzione nei confronti dei singoli fattori ambientali, pur se spesso specificamente considerati ancora in funzione della protezione di altri interessi pubblici».

Un ruolo di rilievo – in termini di supplenza ad altrui manchevolezze – viene svolto dalla giurisprudenza penale, mentre perdura la dispersione dei poteri pubblici.

Nella terza fase (1986 – 1999), «l'ambiente viene considerato unitariamente e autonomamente dalle discipline attigue. Di tutto ciò sono segno evidente: sotto il profilo organizzativo, l'istituzione di un apposito Ministero dell'ambiente e dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (Anpa) [...]; sotto il profilo dell'attività amministrativa, la creazione di istituti e di procedimenti che prendono in considerazione l'ambiente nella sua globalità: valutazione di impatto ambientale (Via), diritto all'informazione ambientale, programmazione ambientale, ecc.»⁹⁷.

⁹⁵ DELL'ANNO, *Op. ult. cit.*, 26 s.

⁹⁶ FONDERICO, *Op. ult. cit.*, 1521 s.

⁹⁷ L'Autore rileva come «la tecnica di produzione normativa si orienta verso la redazione di testi unici di settore (rifiuti, acque, ecc.), privi tuttavia del necessario orientamento di una legge quadro di principi. L'influenza preponderante della normativa comunitaria e il

7.2. Definizioni normative

Le ricostruzioni sopra richiamate, per vero, possono assumere una valenza schematica ed esemplificativa in riferimento a linee evolutive realmente esistenti nell'ambito del diritto, sia nella attività legislativa che nelle interpretazioni giurisprudenziali, tanto pratiche che teoriche.

Tuttavia non si può da esse pretendere quella precisione che vada oltre il dato descrittivo, anche in relazione al fatto che – sino a tempi recentissimi – vere e proprie definizioni di «ambiente» nel diritto positivo mancavano quasi del tutto, nonostante si parlasse, e si parli, di «diritto dell'ambiente».

La stessa legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, non fornisce spunti precisi, nonostante la nozione di ambiente rilevi, ad esempio, per la definizione dei presupposti della dichiarazione di area a rischio di grave crisi ambientale, del danno ambientale, e per la Via.

Solo in tempi recentissimi si assiste invece ad una inversione di tendenza⁹⁸.

fallimento delle politiche del tipo *command and control* inducono l'utilizzo, ancora insufficiente, di strumenti alternativi per l'orientamento del mercato (tasse e tariffe, incentivi), anche a carattere volontario (accordi e contratti di programma, ecolabel, ecoaudit)»: così FONDERICO, *Op. ult. cit.*, 1523.

⁹⁸ FONDERICO, *Op. ult. cit.*, 1523.

Va aggiunto, ad onor del vero, che in ambito regionale si era assistito a tentativi in molti casi rivelatisi anticipatori di future scelte, fatte poi proprie dal legislatore nazionale. Ad esempio, sono state una legge della Provincia di Bolzano prima, ed una della Regione Puglia poi, ad introdurre per la prima volta nel nostro ordinamento la considerazione dell'acqua come risorsa pubblica, in netto anticipo rispetto alla legge Galli. In materia di regolamentazione degli scarichi, Piemonte e Lombardia hanno disciplinato per prime l'adozione di un piano regionale di risanamento, modello amministrativo poi generalizzato per tutte le Regioni dalla legislazione statale successiva.

In materia di rifiuti, sia l'abrogato D.P.R. 915/1982 che il recente d.lgs. 22/1997 hanno poi guardato con molta attenzione alla pregressa legislazione regionale.

Si confronti, sul punto, FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente nella legislazione regionale*, Milano, 1999, 12.

Ed anche a proposito della definizione di «ambiente», la legislazione regionale ha fornito modelli di riferimento, o comunque esperienze di un certo rilievo e pertanto degne di nota.

La l.r. Veneto 16 aprile 1985, n. 33 (in B.U.R. n. 16/1985), recante «Norme per la tutela dell'ambiente», ad esempio, ha specificato che «la disciplina della materia della tutela dell'ambiente riguarda i seguenti oggetti:

Emerge infatti un nucleo comune in talune definizioni normative, costituito da una serie di elementi, quali l'aria, l'acqua, il suolo, la flora e la fauna, la salute umana e l'interazione di tali fattori⁹⁹, cui si aggiungono talora anche il

- 1) emissione nell'atmosfera di fumi, gas, polveri, odori, provenienti da insediamenti di qualunque genere;
- 2) emissioni di vibrazioni, rumori e radiazioni elettromagnetiche, causate da sorgenti fisse, ovvero da sorgenti mobili correlate a servizi, opere e attività, la cui competenza è trasferita alla Regione;
- 3) uso delle acque superficiali e sotterranee;
- 4) scarico, diretto o indiretto, di reflui di qualsiasi tipo, pubblici o privati, in acque superficiali, interne o marine, pubbliche o private, nonché in fognature, sul suolo o nel sottosuolo;
- 5) smaltimento di rifiuti di qualsiasi tipo o provenienza;
- 6) realizzazione di opere rilevanti per il loro impatto ambientale» (art. 2, comma primo, l.r. cit).

Il successivo art. 3 specifica inoltre che «le azioni di tutela nella materia si esplicano in azioni di prevenzione e di risanamento dell'ambiente nel suo complesso o nei singoli settori dell'atmosfera, delle acque e del suolo. Le azioni di tutela sono finalizzate a impedire che si determinino condizioni di pericolo o di danno per la igiene e la salute pubblica e/o per l'ambiente, in singoli settori o nel complesso delle sue componenti, naturali, biologiche e umane, e comunque che le emissioni, gli scarichi o i rifiuti superino i limiti di accettabilità rispettivamente ammessi. Le azioni sono generali, quando siano comuni almeno a due settori per l'oggetto o per la tutela assicurata o comunque quando siano destinate a influire sull'ambiente nel suo complesso; sono speciali, quando sono distintamente disciplinate nei singoli settori e rivolte alla tutela degli specifici interessi di settore. Le azioni generali e le azioni speciali sono qualificate come attività di pubblico interesse».

La più recente l.r. Toscana 16 gennaio 1995, n. 5 (in B.U.R. n. 6/1995), recante «Norme per il governo del territorio», all'art. 2, comma primo, rileva che «sono risorse naturali del territorio l'aria, l'acqua, il suolo, gli ecosistemi della fauna e della flora. Esse esprimono gli equilibri ambientali e lo stato di salute dell'ecosistema generale a fronte dei quali è valutata la sostenibilità ambientale delle trasformazioni del territorio».

⁹⁹ Il D.P.C.M. 27 dicembre 1988, sulla Via, all'allegato I, nella elencazione delle componenti e di fattori ambientali, specifica che «le componenti ed i fattori ambientali sono così intesi: a) atmosfera: qualità dell'aria e caratterizzazione meteorologica; b) ambiente idrico: acque sotterranee e acque superficiali (dolci, salmastre e marine): considerate come componenti, come ambienti e come risorse; c) suolo e sottosuolo: intesi sotto il profilo geologico, geomorfologico e pedologico, nel quadro dell'ambiente in esame, ed anche come risorse non rinnovabili; d) vegetazione, flora, fauna: formazioni vegetali ed associazioni animali, emergenze più significative, specie protette ed equilibri naturali; e) ecosistemi: complessi di componenti e fattori fisici, chimici e biologici tra loro interagenti ed interdipendenti, che formano un sistema unitario e identificabile (quali un lago, un bosco, un fiume, il mare) per propria struttura, funzionamento ed evoluzione temporale; f) salute pubblica: come individui e comunità; g) rumore e vibrazioni: considerati in rapporto all'ambiente sia naturale che umano; h) radiazioni ionizzanti e non ionizzanti: considerati in rapporto all'ambiente sia naturale, che umano; i) paesaggio: aspetti morfologici e culturali del paesaggio, identità delle comunità umane interessate e relativi beni culturali».

clima, il paesaggio, i monumenti e il patrimonio culturale, le condizioni socioeconomiche¹⁰⁰.

Si tratta, in effetti, di definizioni a carattere eminentemente didascalico, contenenti elencazioni di «fattori ambientale», i quali globalmente considerati configurerebbero quella unitaria nozione di «ambiente» che si vorrebbe poter fornire.

Esse, su questa base, da sole non sono sufficienti a consentire all'interprete di individuare con precisione quell'«interesse ambientale» che sembra ancora mantenere sfumature di contorno non nettamente delineate, rimanendo evidentemente necessario l'apporto ricostruttivo della Corte Costituzionale, della giurisprudenza nel suo complesso e, non certo ultimo per importanza, quello della dottrina.

7.3. Testi unici e leggi – quadro in materia ambientale: cenni

Quale risposta alla frammentazione normativa ed alla pluralità delle discipline di settore, ed anche per ovviare alla indeterminatezza di cui si è dato conto, sono state elaborate proposte di razionalizzazione della disciplina di riferimento, che hanno contemplato le alternative ipotesi della sistemazione della normativa ambientale in testi unici, ovvero della introduzione di una legge di principi.

L'art. 1 della l. 3 novembre 1994, n. 640, «Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, con annessi, fatta a Espoo il 25 febbraio del 1991», nel definire la nozione di «impatto» (art. 1, n. VII), si riferisce ad «ogni effetto ambientale di un'attività prevista, in particolare sulla salute e la sicurezza, la flora, la fauna, il suolo, l'aria, l'acqua, il clima, il paesaggio ed i monumenti storici o altre costruzioni, oppure l'interazione tra questi fattori; indica altresì gli effetti sul patrimonio culturale o le condizioni socio-economiche che risultano da modifiche di questi fattori».

L'art. 2 del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 194, «Attuazione della direttiva 91/414/CEE in materia di immissione in commercio di prodotti fitosanitari», nel dare una definizione di «ambiente» valida «ai fini del presente decreto», afferma che esso consiste ne «l'acqua, l'aria, il suolo, le specie selvatiche della flora e della fauna e relative interrelazioni nonché le relazioni tra tali elementi e gli organismi viventi» (art. 2, comma primo, lett. n).

Cfr. anche l'art. 4 del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 230 («Attuazione delle direttive Euratom 80/836, 84/467, 84/466, 89/618, 90/641 e 92/3 in materia di radiazioni ionizzanti»), secondo cui per «matrice ambientale» si intende, sempre «per l'applicazione del presente decreto», «qualsiasi componente dell'ambiente, ivi compresi aria, acqua e suolo».

¹⁰⁰ Cfr. in particolare, l'art. 1 della l. 640/1994, sopra richiamato.

L'introduzione di testi – unici è parsa soluzione poco adatta allo scopo¹⁰¹, alla luce del fatto che, almeno nell'esperienza giuridica italiana, tali strumenti si addicono piuttosto a settori che si connotano per la sostanziale stabilità delle discipline di settore così raccolte.

La disciplina ambientale, per converso, si caratterizzerebbe per la necessità di continuo adattamento alle acquisizioni del progresso scientifico e della tecnica, con peso – alle volte sovrabbondante – della normativa secondaria e della normazione tecnica¹⁰², senza dimenticare, naturalmente, la incessante attività regolamentativa dell'Unione Europea, con i conseguenti obblighi di adattamento e di recepimento gravanti sul nostro Paese.

L'alternativo strumento della legge di principi¹⁰³ è stato oggetto di una proposta, elaborata da una Commissione di studi dalla assai autorevole composizione¹⁰⁴, su incarico del Ministero dell'Ambiente.

Neppure tale bozza contiene però una nozione di «ambiente», da prendersi quale riferimento – o almeno quale contributo di riflessione – per l'analisi che si viene compiendo¹⁰⁵.

¹⁰¹ GOLA, *L'amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, 1995, 316.

¹⁰² Sulla quale GRECO, *Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi. Esemplicità della normazione tecnica ambientale*, Roma, 1999.

¹⁰³ CARAVITA, *La bozza di disegno di legge generale in materia ambientale*, in Riv. Giur. Amb., 1994, 525. La bozza di legge di principi in materia d'ambiente la si può leggere in AMOROSINO, *Beni ambientali, culturali e territoriali cit.*, 195 s.

¹⁰⁴ Il testo della bozza è stato elaborato da una Commissione di studio del Ministero dell'Ambiente, nominata a fine 1993 dal Ministro Valdo Spini.

La Commissione è stata presieduta dal cons. Franco Giampietro e composta dai professori Sandro Amorosino, Giuseppe Caia, Beniamino Caravita, Paolo Dell'Anno, dall'avvocato dello Stato Oscar Fiumara, dai professori Stefano Grassi e Giuseppe Morbidelli.

Tale Commissione ha presentato al Ministro una prima bozza di articolato, che è stato presentato alla stampa il 16 aprile 1994.

¹⁰⁵ La bozza, che si compone di 73 articoli, è suddivisa in due Parti, rispettivamente recanti «Disposizioni generali» e «Gli strumenti».

Nella prima parte (articolata per titoli, capi e sezioni) sono contenute norme di principio sulle fonti, sulle norme tecniche, sui caratteri della normativa ambientale e sull'organizzazione dei pubblici poteri, oltre che sull'informazione e sulla partecipazione; vengono sanciti anche specifici obblighi per le imprese e per gli esercenti attività pericolose.

La seconda parte, essa pure suddivisa come la precedente, contiene disposizioni sulla pianificazione, sulla valutazione di impatto ambientale, sugli obiettivi di qualità e sul procedimento.

Il concetto di ambiente infatti, più che enunciato, viene dato per presupposto¹⁰⁶, anche se è possibile ritrarne taluni profili contenutistici dalla definizione di «informazioni ambientali»¹⁰⁷ contenuta nella bozza, intese quali quelle relative «allo stato delle acque, del suolo, dell'aria, della flora, della fauna, del territorio e degli spazi naturali, nonché relative a quelle attività, incluse quelle nocive come il rumore, che incidono o possono incidere sugli stessi, nonché sugli interventi atti a tutelarli».

Appare per vero assai significativa, piuttosto, l'enunciazione del principio di «integrazione»¹⁰⁸, laddove si afferma che «nella ponderazione degli interessi preordinati all'esercizio di poteri discrezionali, sono presi in considerazione in via preliminare gli interessi alla tutela dell'ambiente», con criteri di bilanciamento che tendano ad assicurare «la compatibilità tra interessi ambientali e sviluppo economico equilibrato della Repubblica nel suo insieme e delle singole comunità territoriali, nel rispetto dei limiti inderogabili di tollerabilità per la salute umana»¹⁰⁹.

Vi sono inoltre specifiche disposizioni in tema di sanzioni amministrative e penali, nonché sulla responsabilità civile in materia di ambiente e sul danno ambientale.

Va rilevato come molti strumenti prefigurati dalla legge di principi siano stati presi in considerazione dalla normativa poi effettivamente emanata nei diversi settori di interesse, essendo comunque in molti casi il frutto di una riflessione su istituti già esistenti o su principi elaborati a livello comunitario.

A questo proposito e per fare alcuni esempi, la bozza contiene una enunciazione del principio della azione preventiva, della precauzione e della prevenzione (art. 4), nonché dei principi «chi inquina paga» (art. 5) e di sussidiarietà (art. 9), prefigurando inoltre l'introduzione – con particolare riferimento alla valutazione di impatto ambientale – dello strumento dell'inchiesta pubblica nel procedimento relativo (art. 48).

¹⁰⁶ Ad es. dall'art. 3, ove si rileva come la legge persegua l'obiettivo di «miglioramento della qualità dell'ambiente», o dall'art. 4, ove si afferma come «la tutela dell'ambiente consiste nell'evitare la creazione di inquinamenti o danni alla fonte» ed «inoltre nella correzione e riduzione per quanto possibile degli inquinamenti e dei danni ambientali che si siano già verificati».

¹⁰⁷ Art. 18 bozza cit.

¹⁰⁸ Art. 6 bozza cit.

¹⁰⁹ Art. 7 bozza cit. Le azioni pubbliche a tutela dell'ambiente tengono conto, in particolare, dei dati scientifici e tecnici disponibili, delle condizioni dell'ambiente nelle varie zone del territorio della Repubblica, dei vantaggi ed oneri derivanti dall'azione o dall'assenza di azione, della necessaria gradualità nel raggiungimento degli obiettivi ambientali, della migliore tecnologia disponibile, dei costi della tutela (art. 7, comma secondo, bozza cit.).

8. Alcune conclusioni

Come è evidente dalla rassegna sin qui svolta, la nozione di «ambiente» si è prestata ad interpretazioni giuridiche e ad elaborazioni di diversa portata e profondità.

Diverse sono state, in particolare, le categorie giuridiche che sono state prese in considerazione da dottrina e giurisprudenza in quel processo di approfondimento che ancora continua, a diversi livelli.

La giurisprudenza, come già rilevato, ha via via proposto le categorie del *diritto*, del *valore* e del *bene pubblico*, sia pure pervenendo a soluzioni mai univoche e definitivamente appaganti.

La nozione di ambiente quale «diritto» si è così prestata a critiche provenienti da varie direzioni e diversamente argomentate, sottolineandosi comunque come – così qualificando tale concetto – l'esito fosse alla fine contrario all'intenzione, in quanto la stessa pretesa di voler configurare un supposto diritto all'ambiente salubre «condurrebbe alla indiscriminata configurazione dell'ambiente come diritto soggettivo, affermazione contraddetta proprio dalle diverse qualificazioni concorrenti, più aderenti sul punto anche alla vigente legislazione, che concordano nell'attribuire allo stesso tema una rilevanza collettiva»¹¹⁰.

Né miglior sorte sembrerebbe avere quelle ricostruzioni che privilegiano la nozione di «bene ambientale», in quanto tale concetto implica – e presuppone – pur sempre una appartenenza, che assai spesso, in relazione a singoli beni che volta per volta vengono ricondotti all'ambiente, nemmeno è a tutti gli effetti pubblica: anche in questo caso, quindi, si tratterebbe di terminologia avente valenza meramente descrittiva, piuttosto che realmente unificante.

Altrove, soprattutto da parte della Corte Costituzionale, ci si è voluti riferire alla nozione di «valore», che di per sé non identificherebbe però un istituto giuridico in senso proprio,

¹¹⁰ GOLA, *L'amministrazione degli interessi ambientali cit.*, 298.

riguardando piuttosto la sfera morale o politica; la Corte Costituzionale in realtà neppure è riuscita a fornire una configurazione veramente unitaria del concetto, dando viceversa conto di una pluralità di valori che di volta in volta si sono fatti confluire nell'ambiente, ognuno dei quali è stato ritenuto meritevole di una protezione da parte dell'ordinamento, in qualche modo commisurata alla situazione da regolare.

Il concetto di «valore» è stato ripreso da acuta dottrina, che lo ha fatto proprio per sottolineare come esso possa – e debba – andare letto «con spirito di litote», rilevandosi come la primarietà che gli si vuol attribuire significhi, in estrema sintesi, strutturale non secondarietà, e quindi immanenza di quel valore nei procedimenti che lo coinvolgono¹¹¹.

La tutela dell'ambiente, quale obiettivo primario dello Stato, finisce allora per trovare la propria sede naturale proprio nel procedimento,¹¹² assumendo connotati tipici e continuandosi ad evidenziare manifestazioni peculiari di particolare soggezione al pubblico potere, in (giustificata) controtendenza rispetto alla sempre più ampia partecipazione dei singoli nella formazione degli atti della amministrazione¹¹³.

Prima di procedere a quest'analisi, comunque, appare opportuno dare conto della organizzazione amministrativa dell'interesse ambientale nei suoi sviluppi più recenti e più particolari, che hanno portato, come si vedrà, alla

¹¹¹ DALFINO, *Per un diritto procedimentale dell'ambiente*, in A.A.V.V., *Scritti in onore di A. Predieri cit.*, 672.

¹¹² «Modello compositivo e primarietà del valore, in definitiva, divengono – secondo DALFINO, *Op. ult. cit.*, 673 – aspetti di una stessa realtà, che sul piano più specificamente procedimentale consentono di qualificare l'ambiente come *interesse ad acquisizione obbligata*». In questo senso – prosegue l'Autore – la stessa Corte Costituzionale, nelle sue decisioni in materia, sembra «muoversi nel senso di accogliere una concezione dell'ambiente in senso «forte», come *minimum ethicum* che costituisce il limite esterno dell'azione dei pubblici poteri, attributari della cura di altri interessi situati in una situazione di potenziale interferenza con quel valore».

¹¹³ GRECO, *La costituzione dell'ambiente cit.*, 408. L'Autore, nel dare conto delle più recenti linee evolutive del diritto positivo, rileva che «gli ultimi svolgimenti della legislazione [...] appaiono orientati a far rientrare l'interesse ambientale nella logica del confronto e nel relativo bilanciamento con altri interessi pubblici e privati. Del resto proprio questo sembra costituire principio e ragione generale della tentata e forte innovazione del procedimento amministrativo e della sua caratterizzazione aperta e partecipata».

sperimentazione di nuovi modelli e di nuove forme di rappresentazione.

Capitolo quarto

**L'ORGANIZZAZIONE DELL'INTERESSE
AMBIENTALE**

L'organizzazione dell'interesse ambientale

1. I soggetti tradizionali

1.1 Il Ministero dell'Ambiente e l'ANPA tra passato e futuro

Con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300¹ si è provveduto alla riforma dell'organizzazione del Governo.

Essa ha coinvolto anche il Ministero dell'ambiente, che era stato istituito tredici anni prima dalla l. 8 luglio 1986, n. 349², a sua volta esito di vasto ed acceso dibattito nella dottrina giuridica italiana³.

Prima della istituzione del Ministero, le funzioni che potevano avere incidenza in materia ambientale erano suddivise, a livello centrale, tra numerose amministrazioni⁴.

¹ In G.U. 30 agosto 1999, n. 203 – S. O. n. 163, recante «Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59».

² In G.U. 15 luglio 1986, S.O. n. 162, recante «Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale».

³ La scelta di una struttura dicasteriale ha formato oggetto di valutazioni contrastanti. Da un lato si sostenne (COCOZZA, *Il ministero dell'ambiente tra esigenze di riorganizzazione dei dicasteri e poteri delle regioni*, in *Le Regioni*, 1987, 906 ss.) che si era persa l'occasione per realizzare una struttura organizzativa di tipo nuovo, sul modello delle «agenzie» o delle «autorità amministrative indipendenti», che si riteneva essere più adeguata per la gestione di interessi che si collocano in modo «trasversale», dall'altro venne sottolineata la valenza della struttura ministeriale tradizionale, capace di garantire la presenza «forte» in sede di Governo degli interessi di cui si deve prendere cura (ONIDA, *Organizzazione amministrativa – Italia*, in *Ann. Eur. Amb*, 1988, 498 ss.; LABRIOLA, *Il ministero dell'ambiente*, in *Studi Parl. Pol. Cost.*, 1986, nn. 2-3, 1 ss.).

⁴ ONIDA, *La ripartizione delle competenze per l'ambiente nella pubblica amministrazione*, *Riv. Giur. Amb.*, 1986, 9 ss. In particolare, l'amministrazione dei lavori pubblici aveva competenze in materia di pianificazione urbanistica, opere idrauliche, opere di navigazione interna, polizia delle acque navigabili, utilizzo delle acque pubbliche, opere pubbliche igieniche, nonché la competenza – per vero scarsamente utilizzata e valorizzata – ex art. 81 D.P.R. 616/1977, relativa alla identificazione, in sede di indirizzo e di coordinamento, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento all'articolazione territoriale degli interventi di interesse statale, ed alla tutela ambientale ed economica del territorio, nonché alla tutela del suolo.

L'amministrazione dell'agricoltura e delle foreste aveva competenze in materia di bonifica idraulica, di opere di sistemazione di terreni montani, di opere di trasformazione fondiaria, di opere irrigue, di foreste, di vincolo idrogeologico e forestale, di caccia, di pesca nelle acque interne, di parchi e riserve naturali, nonché le attribuzioni relative alla ricerca e alla sperimentazione scientifica di interesse nazionale in materia di valorizzazione dell'ambiente naturale.

Su tali competenze venne poi a sovrapporsi il Ministero, con compiti indicati assai genericamente dalla richiamata l. 349/1986, all'art. 1⁵ e che non portarono all'auspicata riunificazione, presso un unico centro, di tutte le competenze in materia ambientale.

A parte funzioni preliminari o strumentali, le funzioni del Ministero si limitavano infatti, nell'originario disegno della legge, alla materia degli inquinamenti⁶, alle aree naturalistiche protette⁷, alla gestione dei procedimenti di valutazione dell'impatto ambientale⁸.

Il gran numero di «concerti», «intese», «proposte» previsti dalla l. 349/1986 rende evidente come la nuova struttura non

Le competenze dell'amministrazione della marina mercantile spaziavano in materia di navigazione marittima, di uso del mare e delle spiagge (demanio marittimo), di pesca marittima, di protezione dell'ambiente marino, di inquinamento del mare e delle coste, di riserve marine.

L'amministrazione dei trasporti aveva competenze in materia di navigazione interna.

L'amministrazione dell'industria operava in materia di miniere e di cave, di coltivazione delle acque minerali, di ricerca e coltivazione di idrocarburi e delle risorse geotermiche, di impianti di produzione e distribuzione dell'energia elettrica e di fonti di energia in generale, di lavorazione e distribuzione degli oli minerali e dei carburanti, di smaltimento degli oli usati.

L'amministrazione della sanità aveva competenze in materia di igiene del suolo e dell'abitato e di igiene ambientale in generale, di inquinamento atmosferico, di controllo sulle acque minerali e sull'acqua potabile, nonché funzioni in materia di acque di balneazione; inoltre, dopo la legge n. 833/1977 si era vista attribuire funzioni concernenti la promozione, il mantenimento ed il recupero dello stato di benessere psico – fisico della popolazione, da realizzare anche attraverso l'incentivazione e la salvaguardia della salubrità dell'igiene dell'ambiente naturale di vita e di lavoro.

L'amministrazione dei beni culturali si vedeva attribuite competenze in materia di beni di interesse artistico e storico e di bellezze naturali (queste ultime gestite, tramite delega, attraverso le regioni), nonché di pianificazione paesistica.

L'amministrazione degli interni aveva competenze in materia di protezione civile, anche per i casi di calamità naturali, e di servizi antincendio.

Ulteriori competenze facevano infine capo alle amministrazioni della ricerca scientifica, del mezzogiorno e del turismo.

⁵ «È compito del Ministero assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento».

⁶ Aria, acqua, suolo: art. 2.

⁷ Art. 5.

⁸ Peraltro rinviata ad una legge futura, con la provvisoria previsione di una procedura di valutazione, applicata a categorie di opere individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

riuscì a proporsi come reale centro di imputazione dell'interesse, finendo per gestire solamente *una parte* delle competenze incidenti sulla materia ambientale.

Il nuovo assetto prefigurato dal d.lgs. 300/1999 prevede invece, contrariamente al *trend* del passato, la riduzione del numero dei ministeri⁹, con esiti di rilievo anche per l'interesse ambientale.

E' inoltre prevista la novità di una organizzazione articolata per dipartimenti¹⁰; ai ministeri inoltre si affiancano le agenzie¹¹, quale modello organizzativo generale, alle quali viene attribuita «piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge»¹².

Il Ministero dell'ambiente viene ridenominato in «Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio»¹³, al quale «sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e del territorio; identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali; difesa del suolo e tutela delle acque; protezione della natura; gestione dei rifiuti, inquinamento e rischio ambientale; promozione di politiche di sviluppo sostenibile; risorse idriche».

⁹ L'art. 2 del d.lgs. 300/1999 prevede che «a decorrere dalla prossima legislatura, i ministeri sono i seguenti:

1. Ministero degli affari esteri, 2. Ministero dell'interno, 3. Ministero della giustizia, 4. Ministero della difesa, 5. Ministero dell'economia e delle finanze, 6. Ministero delle attività produttive, 7. Ministero delle politiche agricole e forestali, 8. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, 9. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 10. Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, 11. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, 12. Ministero per i beni e le attività culturali».

¹⁰ «I dipartimenti sono costituiti per assicurare l'esercizio organico ed integrato delle funzioni del ministero. Ai dipartimenti sono attribuiti compiti finali concernenti grandi aree di materie omogenee e i relativi compiti strumentali, ivi compresi quelli di indirizzo e coordinamento delle unità di gestione in cui si articolano i dipartimenti stessi, quelli di organizzazione e quelli di gestione delle risorse strumentali, finanziarie ed umane ad essi attribuite»: così l'art. 5, comma primo, d.lgs. cit.

¹¹ Secondo l'art. 8, comma primo, del d.lgs. 300/1999, esse sono «strutture che, secondo le previsioni del presente decreto legislativo, svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici. Esse operano al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali».

¹² Art. 8, comma secondo, d.lgs. cit.

¹³ Artt. 35 – 40 d.lgs. cit.

Conseguentemente, al medesimo «ministero sono trasferite con le inerenti risorse, le funzioni e i compiti dei ministeri dell'ambiente e dei lavori pubblici, eccettuate quelle attribuite, anche dal presente decreto, ad altri ministeri o agenzie e fatte in ogni caso salve le funzioni conferite alle regioni e agli enti locali anche ai sensi e per gli effetti degli articoli 1, comma 2, e 3, comma 1, lettere a) e b) della legge 15 marzo 1997, n. 59; sono altresì trasferite le funzioni e i compiti attribuiti al ministero delle politiche agricole in materia di polizia forestale ambientale».

L'art. 36 del d.lgs. 300/1999, nel delineare esemplificativamente le funzioni attribuite al nuovo ministero, le ripartisce in particolare in quattro aree funzionali¹⁴.

La prima area funzionale riguarda: promozione di politiche di sviluppo sostenibile nazionali e internazionali; sorveglianza monitoraggio e controllo nonché individuazione di valori limite, standard, obiettivi di qualità e sicurezza e norme tecniche, per l'esercizio delle funzioni attribuite al ministero stesso.

La seconda area inerisce a valutazione d'impatto ambientale; prevenzione e protezione dall'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico e dai rischi industriali; gestione dei rifiuti; interventi di bonifica; interventi di protezione e risanamento nelle aree ad elevato rischio ambientale; riduzione dei fattori di rischio.

La terza area concerne: assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali; individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette; tutela della biodiversità, della fauna e della flora; difesa dei suoli; polizia ambientale; polizia forestale ambientale: sorveglianza dei parchi nazionali e delle riserve naturali dello Stato, controlli sulle importazioni e sul commercio delle specie esotiche protette, sorveglianza sulla tutela della flora e della fauna protette da accordi e convenzioni internazionali.

¹⁴ All'interno delle quali il ministero stesso viene a svolgere quelle funzioni e quei compiti riconosciuti «di spettanza statale».

La quarta area, infine, riguarda: gestione e tutela delle risorse idriche; prevenzione e protezione dall'inquinamento idrico; difesa del mare e dell'ambiente costiero.

La struttura organizzativa prevede una articolazione per dipartimenti, che non potranno essere in numero superiore a quattro, con riferimento alle quattro aree funzionali sopra descritte.

E' inoltre previsto che il ministero si avvalga a livello periferico degli uffici territoriali di governo, che nel nuovo disegno vengono a succedere alle prefetture¹⁵; prima della riforma, come è noto, il Ministero dell'Ambiente era privo di articolazioni periferiche proprie¹⁶.

La riforma prevede infine, quanto alla materia ambientale, l'istituzione di una Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici¹⁷, che si vede attribuiti i compiti e le attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo, ivi compresi l'individuazione e delimitazione dei bacini idrografici nazionali e interregionali.

Tale soggetto succede tanto all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente¹⁸ che ai Servizi tecnici nazionali istituiti

¹⁵ Secondo l'art. 11 del d.lgs. 300/1999, le prefetture sono trasformate in uffici territoriali del governo, che «mantengono tutte le funzioni di competenza delle prefetture, assumono quelle ad essi assegnate dal presente decreto e, in generale, sono titolari di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri uffici. Sono in ogni caso fatte salve le competenze spettanti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome».

¹⁶ DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 61, ove l'Autore rileva le analogie strutturali che il modello organizzativo di tutela pubblica dell'ambiente presenta con quello realizzato nel Ministero della Sanità, ravvisandole in particolare nella mancanza di strutture periferiche proprie, nella dotazione di organismi consultivi, nell'avvalimento di un corpo militare (il N.O.E.) per compiti di vigilanza ispettiva, nell'utilizzo a livello periferico di organismi locali eteronomi (quali le Unità Sanitarie Locali) in un contesto di attribuzione dei compiti di amministrazione attiva, in assoluta prevalenza, al sistema regionale e locale.

¹⁷ Art. 38 d.lgs. 300/1999 cit.

¹⁸ L'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente è stata istituita recependo la *ratio* del referendum abrogativo relativo alla gestione delle attività tecnico - scientifiche di prevenzione e di controllo dell'inquinamento da parte del Servizio Sanitario Nazionale e delle U.S.L. ed è frutto di una tormentata vicenda, passata attraverso tre decreti legge non convertiti, l'ultimo dei quali (decreto legge 4 dicembre 1993, n. 496) è poi divenuto, con modificazioni, la legge 21 gennaio 1994, n. 61.

presso la Presidenza del consiglio dei ministri, rimanendo escluse dal trasferimento le sole attribuzioni del Servizio Sismico Nazionale¹⁹.

Il disegno prefigura, in conclusione, un ministero «di tutela», contrapposto ad un ministero «di trasformazione», quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che per parte sua si vede attribuiti funzioni e compiti già spettanti ai ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione, nonché al Dipartimento per le aree urbane istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri²⁰.

Funzioni in aree finitime a quella ambientale rimangono purtuttavia attribuite ad altri rami della amministrazione centrale, con particolare riferimento ai ministeri delle attività produttive²¹, delle politiche agricole e forestali²², del lavoro, della salute e delle politiche sociali²³.

E' troppo presto, naturalmente, per giudicare sulla bontà del progetto di riforma, prima ancora che lo stesso abbia avuto concreta attuazione; l'impressione, comunque, è quella di un assetto che sembra riconoscere maggiore peso all'interesse ambientale in seno al Governo rispetto al passato, pur nell'implicita ammissione della irriducibilità ad un unico centro

L'Agenzia è titolare di una complessa serie di attribuzioni tecnico – scientifiche, identificate dal legislatore (art. 01) nella promozione della ricerca sull'inquinamento e sulle tecnologie eco – compatibili, nella formulazione alle autorità amministrative centrali e periferiche di proposte e pareri, nella verifica della congruità e dell'efficacia tecnica delle normative ambientali.

L'entrata in vigore della legge sulla Agenzia ha posto diversi problemi, tanto in relazione alla capacità di svolgere i compiti attribuiti, quanto in riferimento al coordinamento con le Agenzie regionali previste dalla stessa legge, e dotate di propria autonomia tecnico – giuridica e di funzioni di controllo un tempo attribuite alle U.S.L.

¹⁹ Art. 38, comma terzo, d.lgs. 300/1999 cit.

²⁰ Art. 41 d.lgs. 300/1999 cit.

²¹ L'art. 27 del d.lgs. 300/1999 attribuisce a tale ministero competenze in materia miniere, cave e torbiere, nonché acque minerali e termali.

²² Con particolare riferimento ad agricoltura biologica; promozione e tutela della produzione ecocompatibile e delle attività agricole nelle aree protette; certificazione delle attività agricole e forestali ecocompatibili: così l'art. 33, comma secondo, lett. b) d.lgs. cit.

²³ Secondo l'art. 45 del d.lgs. 300/1999, a tale ministero di nuova istituzione sono attribuiti funzioni e compiti, tra gli altri, in materia di tutela della salute umana, coordinamento del sistema sanitario nazionale, sanità veterinaria, tutela della salute nei luoghi di lavoro, igiene e sicure degli alimenti.

di imputazione di tutti i profili che ad esso ineriscono, attese la riconosciuta poliedricità ed, in estrema sintesi, la trasversalità.

Il rafforzamento della Agenzia, con trasferimento alla medesima delle funzioni già di spettanza dei servizi tecnici nazionali²⁴ pare poi costituire conferma di un indirizzo, quello cioè di voler separare nettamente le scelte di politica ambientale, di spettanza del Ministero, dalle funzioni tecniche e di controllo, attribuite ad un soggetto diverso ed autonomo, anche se sottoposto alla vigilanza del ministero di riferimento²⁵.

Peraltro, le stesse funzioni della Agenzia possono essere ulteriormente arricchite da apposito decreto del Ministro²⁶.

La fase «transitoria» viene oggi regolata dal recente D.P.R. 3 dicembre 1999, n. 549²⁷, a cavallo tra il «vecchio», che permane, ed il «nuovo», che deve ancora venire²⁸.

1.2. Le Regioni

Le attribuzioni costituzionali delle Regioni discendono dall'art. 117 Cost., per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario²⁹.

Ivi non si menziona l'ambiente, ma si contemplano numerose materie che con l'ambiente hanno punti di contatto, o che fanno

²⁴ I Servizi tecnici nazionali (geologico, idrografico, mareografico, idrografico, sismico e dighe) erano stati riordinati dalla legge sulla difesa del suolo (l. 183/1989), allo scopo di dar vita ad una struttura funzionalmente coordinata ed unitaria, collocata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sotto la vigilanza di un apposito comitato ministeriale, previsto dalla medesima legge (art. 9. 183/1989 cit.).

A tali servizi, prima facenti parte del Ministero dei Lavori Pubblici o del Ministero dell'Industria (servizio geologico), era stata assicurata autonomia scientifica, tecnica ed operativa, nell'ambito della loro collocazione al servizio dei Ministeri interessati alla difesa del suolo ed alla tutela dell'ambiente e delle autorità di bacino.

Cfr. sul punto DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 79 s.

²⁵ Secondo le modalità stabilite in via generale, per tutte le Agenzie, dall'art. 8, comma secondo, del d.lgs. 300/1999.

²⁶ Art. 39, comma primo, lett. a) d.lgs. 300/1999.

²⁷ In G.U. 21 marzo 2000, n. 67, recante «Regolamento recante norme di organizzazione delle strutture di livello dirigenziale generale del Ministero dell'ambiente».

²⁸ Al proposito, vedasi FONDERICO, *La riorganizzazione del Ministero dell'ambiente*, in Giorn. Dir. Amm., 2000, 877, ove l'evidenziazione di numerosi dubbi e perplessità, anche in relazione alla disciplina del decentramento amministrativo.

²⁹ In merito all'estensione delle competenze ex art. 117 Cost. alle Regioni a Statuto speciale, cfr. Corte Cost., 15 novembre 1988, n. 1029, in Riv. Giur. Amb., 1989, 330 ss.

parte della problematica ambientale³⁰, quali ad esempio l'urbanistica, i lavori pubblici, l'agricoltura e le foreste, l'assistenza sanitaria, il turismo, la navigazione e i porti lacuali, la caccia e la pesca nelle acque interne.

In sede di prima attuazione dell'ordinamento regionale, era prevalsa l'idea che le competenze in materia di igiene del suolo e dell'ambiente e in materia di inquinamento fossero di spettanza statale; solo con il D.P.R. n. 616 del 1977 – intervenuto dopo la legge 319/1977, che pure riconosce alle regioni alcuni compiti – l'ambito delle competenze regionali in materia viene esteso.

L'art. 80 del D.P.R. n. 616/1977, infatti, trasferisce alle Regioni ordinarie le competenze in materia urbanistica, di cui viene data una nozione ampia, ricomprendendovi la «disciplina dell'uso del territorio, comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente», in linea con quella tendenza «panurbanistica» che purtuttavia aspre critiche da parte della dottrina aveva conosciuto³¹.

Vengono altresì trasferite le competenze in materia di protezione della natura, riserve e parchi naturali (art. 83), caccia e pesca (artt. 99 e 100), igiene del suolo e dell'abitato, opere idrauliche, tutela dall'inquinamento idrico, atmosferico, acustico (art. 101).

Sono oggetto di delega le funzioni in materia di protezione delle bellezze naturali per ciò che attiene la loro individuazione, la loro tutela e le relative sanzioni (art. 82), che si aggiungono ad altre, relative alla sistemazione idrogeologica ed alla conservazione del suolo, alle foreste, agli interventi per la protezione della natura, dei parchi e delle riserve naturali (artt. 66, 69 e 70).

³⁰ CARAVITA – MORRONE, Commento all'art. 117 Cost., in NESPOR – DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, Milano, 1999, 88 ss.

³¹ CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1985, 386 ss.; URBANI, *Riflessioni in tema di pianificazione territoriale regionale*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1986, 185 ss.

E' stato rilevato³² come l'individuazione delle competenze regionali in materia ambientale sia in effetti assai difficile da compiere, in considerazione del fatto che si tratta di un settore non previsto dalla Costituzione come materia di attribuzione regionale, ma nonostante ciò attribuito alla potestà legislativa ed amministrativa delle regioni dal citato D.P.R. 616/1977 e soggetto a continue modificazioni, tanto per gli interventi dovuti a novità di ordine tecnico che per effetto delle normative di origine comunitaria e delle pronunce, molto numerose, della Corte Costituzionale.

Come già si è avuto modo di rilevare, il Giudice delle leggi ha indicato una via di risoluzione all'intrecciarsi delle competenze ed alle rispettive *vindicaciones potestatis* tra Stato e Regioni, prefigurando la strada del «regionalismo cooperativo» attraverso il modello di «cooperazione e collaborazione», che consente di bilanciare i diversi valori afferenti alle esigenze di protezione ambientale, «per la realizzazione combinata ed armonica degli interessi locali e di quelli unitari della Nazione»³³.

L'attuazione del principio postula il ricorso a strumenti di raccordo; la Corte Costituzionale³⁴, al proposito, ha configurato uno spettro di possibilità, che vanno «dall'adempimento di un

³² CARAVITA – MORRONE, Commento all'art. 117 Cost. cit., 89.

³³ Si è rilevato (CARAVITA – MORRONE, Commento all'art. 117 Cost. cit., 89) come la natura trasversale del diritto dell'ambiente e la conseguente configurazione delle attribuzioni dei diversi enti territoriali secondo il modulo della concorrenza delle competenze finisca in effetti per imporre che l'inevitabile «intreccio» tra i poteri statali e i poteri regionali sia sciolto secondo «procedure di cooperazione legalmente stabilite», improntate al «principio di leale collaborazione».

Si veda, in argomento, BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1971, 84 ss.; BARTOLE, *La Corte Costituzionale e la ricerca di un contemperamento tra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in Le Regioni, 1988, 563 ss.; BALDASSARRE, *I raccordi istituzionali tra Stato e Regioni speciali*, in Le Regioni, 1984, 663 ss.; COSTANZO, *Collaborazione tra Stato e Regioni e buon andamento dell'amministrazione*, in Giur. Cost., 1988, I, 815 ss.; ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in Giur. Cost., 1989, 1039 ss.; CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie processuali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in Le Regioni, 1989, 473 ss.

³⁴ Corte Cost., 30 maggio 1991, n. 232 cit.

dovere di mutua informazione³⁵ [...] alla realizzazione di una previa intesa³⁶», passando attraverso strumenti intermedi, quali ad esempio la prestazione di pareri.

Altra questione connessa inerisce al rispetto dei limiti delle norme fondamentali delle riforme economico – sociali, che costituiscono limite alla stessa potestà normativa delle Regioni a Statuto speciale.

La giurisprudenza della Corte è giunta alla conclusione che il limite delle norme di riforma si caratterizza «sotto un triplice profilo»: deve trattarsi di «norme legislative dello Stato che – in considerazione del contenuto – presentino carattere riformatore, diretto ad incidere significativamente nel tessuto normativo dell'ordinamento giuridico o nella vita della nostra comunità giuridica nazionale»; tali leggi «tenuto conto della tavola dei valori costituzionali, devono avere ad oggetto settori o beni della vita economico – sociale di rilevante importanza, quali, ad esempio, la soddisfazione di un bisogno primario o fondamentale dei cittadini»³⁷ o «un essenziale settore economico del Paese»³⁸; infine, «si deve trattare di “norme fondamentali”, vale a dire della posizione di norme di principio o della disciplina di istituti giuridici [...] che rispondano complessivamente ad un interesse unitario ed esigano, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale (sent. n. 160 del 1969) e che, in ogni caso, lascino alle

³⁵ Il dovere di mutua informazione, secondo la Corte Costituzionale, rappresenta la più «elementare e generale espressione» del principio di leale collaborazione; cfr. Corte Cost., 21 dicembre 1985, n. 359; 28 gennaio 1987, n. 210 cit.

³⁶ L'intesa costituisce la forma più intensa di partecipazione; a differenza del parere – che lascia al soggetto richiedente l'ultima parola, o comunque il formale potere di decisione – l'intesa realizza formule collaborative di tipo «paritario» fra i soggetti interessati (Corte Cost., 6 luglio 1989, n. 377, in *Giur. It.*, 1990, I, 1, 12), anche se può presentarsi in moduli procedurali dalle caratteristiche e dai contenuti diversi tra di loro, «a seconda delle diverse forme di partecipazione stabilite dalla legge» (Corte Cost., 15 luglio 1994, n. 302, in *Riv. Giur. Amb.*, 1995, 659 ss.).

Si è così parlato di intese «in senso forte», ove il contenuto dell'atto da adottare è previsto come il risultato di una codeterminazione paritaria (*ex multis* Corte Cost., 31 marzo 1994, n. 116, in *Riv. Giur. Amb.*, 1995, 71 ss., con nota di CECCHETTI), e di forme più affievolite (cosiddetta «intesa in senso debole», sulla quale si veda ad esempio Corte Cost. 5 maggio 1988, n. 514, in *Giur. Cost.*, 1988, 2446 ss.).

³⁷ Corte Cost., sent. n. 4 del 1964.

³⁸ Corte Cost., sent. n. 13 del 1964.

Regioni, nelle materie di propria competenza, uno spazio normativo sufficiente per adattare alle proprie peculiarità locali principi ed istituti introdotti dalle leggi nazionali di riforma»³⁹.

Lo strumento giuridico attraverso il quale è possibile assicurare il soddisfacimento delle esigenze di carattere unitario e non suscettibili di frazionamento o di localizzazione territoriale è rappresentato invece dalla funzione statale di indirizzo e di coordinamento⁴⁰.

Introdotta dalla legge 16 maggio 1970, n. 281⁴¹, disciplinata in via generale dalla successiva l. 22 luglio 1975, n. 382⁴² e quindi recepita nel D.P.R. n. 616/1977, tale funzione si è vista poi riconoscere un diretto fondamento costituzionale, osservandosi come «il potere di indirizzo e coordinamento è stato configurato non già come limite ulteriore all'autonomia delle Regioni, e che si aggiunge (ciò che non potrebbe avvenire ad opera della legge ordinaria) a quelli espressamente sanciti dalla Costituzione, ma come espressione o manifestazione dei limiti costituzionalmente fissati»⁴³.

Esso può estrinsecarsi sia in atti formalmente legislativi⁴⁴ che in atti del Governo⁴⁵, anche se proprio in questa ultima ipotesi è

³⁹ Corte Cost., 15 novembre 1988, n. 1033, in *Giur. Cost.*, 1988, I, 5048 ss.

⁴⁰ Per la materia ambientale, cfr. soprattutto CALABRESE DE FEO, *La tutela dell'ambiente ed i rapporti fra legislazione statale e legislazione regionale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1993, 662 ss.

⁴¹ In G.U. 22 maggio 1970, n. 127, recante «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario».

⁴² In G.U. 20 agosto 1975, n. 220, recante «Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della Pubblica amministrazione».

⁴³ Corte Cost., 10 febbraio 1997, n. 18, in *Le Regioni*, 1997, 461, che ha precisato come la funzione di indirizzo e coordinamento sia «esercitabile perfino nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, pur quando i relativi statuti non menzionano detto potere, dato che la funzione coordinatrice in parola trova fondamento nel principio secondo cui allo Stato non possono essere negate le potestà necessarie a soddisfare esigenze unitarie insuscettibili di frazionamento o di localizzazione territoriale». Cfr. altresì Corte Cost., 4 marzo 1971, n. 39, in *Giur. Cost.*, 1971, 182 ss.; 15 dicembre 1983, n. 340, in *Giur. Cost.*, 1983, 2150; 18 febbraio 1988, n. 177, in *Giur. Cost.*, 1988, 209; 28 aprile 1989, n. 242, in *Giur. Cost.*, 1989, 1066, con nota di CARLASSARRE.

⁴⁴ Corte Cost., 3 marzo 1989, n. 101, in *Foro It.*, 1990, I, 770 ss.

⁴⁵ La Corte Costituzionale ha specificato che gli atti governativi di indirizzo e di coordinamento possono venire emanati se ed in quanto tale possibilità sia espressamente contemplata dalla legge, attraverso il procedimento di cui all'art. 2, comma terzo, lett. d) l.

configurabile «un vero e proprio potere di indirizzo e di coordinamento», dato che l'esercizio mediante atti legislativi «si confonde con il diverso problema della possibilità e dei limiti dell'intervento legislativo statale nelle materie di competenza regionale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e delle corrispondenti norme degli statuti speciali».

La materia è stata recentemente innovata dall'art. 8 della l. 15 marzo 1997, n. 59⁴⁶, che, nell'abrogare le disposizioni previgenti, ha disposto che i provvedimenti di indirizzo e coordinamento, gli atti di coordinamento tecnico, nonché le direttive relative all'esercizio di funzioni delegate siano adottati *previa intesa* con la Conferenza permanente per i rapporti Stato – Regioni e Province autonome, ovvero con la singola regione interessata⁴⁷.

Va poi dato conto, *in subjecta materia*, della presenza di poteri sostitutivi⁴⁸, quale ulteriore forma di raccordo fra lo Stato e le Regioni⁴⁹.

Secondo la Corte Costituzionale, il controllo sostitutivo si traduce in un «potere eccezionale, particolarmente penetrante, in virtù del quale un soggetto o un organo gerarchicamente superiore oppure investito di una funzione di indirizzo o vigilanza nei confronti di altri soggetti, provvede, in casi di

400/1988, che richiede la deliberazione del Consiglio dei Ministri. Più volte sono stati conseguentemente annullati Decreti del Ministro dell'ambiente che surrettiziamente svolgevano la funzione di indirizzo e di coordinamento: cfr. *ex pluribus*, Corte Cost., 31 marzo 1994, n. 113, in *Giur. Cost.*, 1994, 965.

⁴⁶ In G.U. 17 marzo 1997, n. 56/L s.o., recante «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa», cosiddetta «Bassanini I».

⁴⁷ Ove le intese non vengano raggiunte nel termine di quarantacinque giorni, gli atti sono egualmente adottati previa deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che deve venire espresso entro 30 giorni dalla richiesta. Il Consiglio dei ministri può altresì procedere in via di urgenza, salva successiva sottoposizione dei provvedimenti adottati all'esame della Conferenza permanente ovvero della Commissione parlamentare entro 15 giorni, con riesame in caso negativo. Cfr. al proposito l'art. 8 l. 59/1997.

⁴⁸ Cfr. ad esempio art. 1-bis, comma secondo, l. 8 agosto 1985, n. 431; artt. 7, 8 e 9 l. 8 luglio 1986, n. 349; art. 3, comma terzo, d.l. 31 agosto 1987, n. 361, conv. con mod. dalla l. 29 ottobre 1989, n. 441.

⁴⁹ CARAVITA, *I poteri sostitutivi dopo le sentenze della Corte Costituzionale*, in *Pol. Dir.*, 1987, 315 ss.

persistente inattività di questi ultimi, a compiere in loro vece atti rientranti nella competenza degli stessi»⁵⁰.

Deve in particolare trattarsi di potere espressamente previsto dalla legge, «collegato a posizioni di controllo e vigilanza [...] che può essere esercitato dallo Stato soltanto in relazione ad attività regionali sostanzialmente prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* e nel *quomodo*), ora perché sottoposte dallo Stato a termini perentori⁵¹, ora per la natura degli atti da compiere, nel senso che la loro omissione risulterebbe tale da mettere in pericolo l'esercizio di funzioni fondamentali ovvero il perseguimento di interessi essenziali che sono affidati alla responsabilità finale dello Stato»⁵².

Soggetto competente è una «autorità di Governo»⁵³, deve essere rispettato il principio di «leale collaborazione»⁵⁴ ed occorre inoltre idoneo atto di «messa in mora», con indicazione di un termine ragionevole di adempimento⁵⁵.

L'atto di esercizio del potere sostitutivo deve essere congruamente motivato⁵⁶ ed inoltre vi è «l'esigenza del rispetto di una regola di *proporzionalità* tra i presupposti che, nello specifico caso in considerazione, legittimano l'intervento sostitutivo e il contenuto e l'estensione del relativo potere, in mancanza del quale quest'ultimo potrebbe ridondare in un'ingiustificata compressione dell'autonomia regionale»⁵⁷.

La dottrina ha osservato come l'impostazione dei rapporti tra Stato e Regioni prefigurata dalla Corte sia in effetti più teorica che reale⁵⁸, in quanto se le Regioni disegnate dal D.P.R.

⁵⁰ Corte Cost., 18 febbraio 1988, n. 177 cit.

⁵¹ Corte Cost., 3 marzo 1989, n. 101, in Giur. Cost., 1989, 526 ss.

⁵² Corte Cost., 18 febbraio 1988, n. 177 cit.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Corte Cost., 27 giugno 1986, nn. 151 e 153 cit.

⁵⁵ Corte Cost., 26 febbraio 1990, n. 85, in Giur. Cost., 1990, 359 ss.

⁵⁶ L'obbligo di congrua motivazione sussiste anche laddove non sia esplicitamente previsto da norma di legge *ad hoc*: così Corte Cost., 31 marzo 1994, n. 116, in Giur. Cost., 1994, 986 ss.

⁵⁷ Corte Cost., 18 febbraio 1988, n. 117 cit.

⁵⁸ DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 64.

616/1977 erano state definite una «gigantografia del comune»⁵⁹, la legislazione successiva non ha contribuito a farne l'ente agile ed efficiente che dovrebbe cooperare in condizioni di pari dignità con lo Stato⁶⁰.

A ciò aggiungasi l'ulteriore considerazione secondo cui il sistema delle competenze tra i diversi settori incidenti sull'ambiente non si presenta in modo omogeneo, in quanto la protezione della salute, l'urbanistica, la tutela dell'ambiente sono materie attribuite alla competenza legislativa regionale, ma la relativa funzione è di tipo concorrente in quanto esercitata dalle Regioni a statuto ordinario mediante una normazione di dettaglio o nell'ambito dei principi generali fissati dallo Stato con leggi quadro.

Nelle medesime materie le Regioni sono peraltro titolari delle connesse funzioni amministrative, il cui esercizio concreto è comunque spesso rimesso agli enti locali territoriali di livello comunale e provinciale.

1.3. Postilla: l'interesse ambientale come strumento di «erosione» delle competenze delle Regioni

La riforma «a Costituzione invariata», inaugurata dalle leggi «Bassanini» e dai decreti legislativi che ne sono seguiti, ha apportato elementi nuovi anche nella materia ambientale e della pianificazione territoriale⁶¹.

Innanzitutto, la l. 59/1997 ha introdotto⁶² nel nostro ordinamento il principio di sussidiarietà⁶³, definendolo come

⁵⁹ GIANNINI M.S., Prefazione a BARBERA – BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli Enti Locali. Commentario ai decreti di attuazione della legge 382*, Bologna, 1979.

⁶⁰ DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 64. L'Autore rileva che la formulazione della l. 142/1990 avrebbe aggravato lo scarto istituzionale tra Regioni ed enti locali, espressamente configurati, questi ultimi, come «enti a fini generali» (art. 2), mentre le Regioni svolgono soltanto le funzioni in materia di territorio e popolazione che l'art. 117 Cost. espressamente riconosce loro (oltre, ovviamente, alle competenze delegate dallo Stato).

⁶¹ Cfr. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998.

⁶² Per la verità, il principio di sussidiarietà era già presente nella Carta Europea dell'Autonomia Locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e recepita con legge 30 dicembre 1989, n. 439 (in G.U. 22 gennaio 1990, n. 17, S.O), il cui art. 4, comma terzo,

«l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati»⁶⁴.

Tale principio, assieme ad altri⁶⁵, presiederà al conferimento di funzioni alle regioni, alle province ed ai comuni, programmaticamente perseguito al fine di avvicinare la decisione amministrativa ai luoghi da essa interessati.

Secondo l'art. 4 della l. 59/1997, infatti, nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, sono tenuti a conferire alle province, ai comuni e agli altri enti locali *tutte le funzioni* che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale; secondo questo disegno, rimarranno di competenza dello Stato solamente «i compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell'ambiente e della salute»⁶⁶.

E' pertanto possibile ricavare da tale disposizione che l'urbanistica, quale materia «di cui all'art. 117», verrà

aveva stabilito che «l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia».

⁶³ VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3B del trattato sull'Unione europea*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 1993, 379 ss.; GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in A.A.V.V., *Scritti in onore di Alberto Predieri cit.*, II, 906 ss.

⁶⁴ Art. 4, comma terzo, lett. a) l. 59/1997 cit.

⁶⁵ Principio di completezza, di efficienza e di economicità, di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali, di responsabilità e di unicità dell'amministrazione, di omogeneità, di adeguatezza, di differenziazione, di copertura finanziaria e patrimoniale, di autonomia organizzativa e regolamentare, sui quali tutti vedasi l'art. 4, comma terzo, lettere da b) a l) l. 59/1997 cit.

⁶⁶ Art. 1, comma quarto, lett. c) della l. 59/1997.

integralmente devoluta, per le funzioni correlative, agli enti locali, rimanendo riservati allo Stato i (soli) compiti di rilievo nazionale per la difesa del suolo, per la tutela dell'ambiente e della salute.

L'attuazione concreta della delega contenuta nella l. 59/1997 in relazione al conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti amministrativi – tra l'altro – in tema di territorio e urbanistica⁶⁷, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e tutela del suolo⁶⁸ è successivamente seguita con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112⁶⁹.

L'art. 52 d.lgs. 112/1998 ha precisato che hanno rilievo nazionale i compiti relativi alla identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città e delle aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse del Paese.

Il successivo art. 54 ha quindi specificato alcune delle funzioni mantenute allo Stato⁷⁰; l'art. 55 si è dedicato a tratteggiare la

⁶⁷ Secondo l'art. 34, comma secondo, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, che ha ampliato i casi di giurisdizione esclusiva attribuiti al Giudice amministrativo, divenuto competente anche in materia di risarcimento del danno, «la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio».

⁶⁸ Art. 51 d.lgs. 112/1998 cit.

⁶⁹ In G.U. 21 aprile 1998, n. 92, recante «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».

⁷⁰ «Sono mantenute allo Stato, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a) della legge 15 marzo 1997, n. 59, le funzioni relative: a) all'osservatorio e monitoraggio delle trasformazioni territoriali, con particolare riferimento ai compiti di cui all'articolo 52, all'abusivismo edilizio ed al recupero, anche sulla base dei dati forniti dai comuni; b) all'indicazione dei criteri per la raccolta e l'informatizzazione di tutto il materiale cartografico ufficiale esistente, e per quello in corso di elaborazione, al fine di unificare i diversi sistemi per una più agevole lettura dei dati; c) alla predisposizione della normativa tecnica nazionale per le opere in cemento armato e in acciaio e le costruzioni in zone sismiche; d) alla salvaguardia di Venezia, della zona lagunare e al mantenimento del regime idraulico lagunare, nei limiti e con le modalità di cui alle leggi speciali vigenti nonché alla legge 5 marzo 1963, n. 366; e) alla promozione di programmi innovativi in ambito urbano

procedura di localizzazione di opere pubbliche di interesse statale; l'art. 57 ha stabilito il valore che possono assumere i piani territoriali di coordinamento provinciali⁷¹.

L'art. 69 ha poi precisato ulteriori funzioni di rilievo nazionale che devono essere riservate allo Stato nella materia della tutela dell'ambiente.

Dall'analisi di tali disposizioni, è possibile ricavare come, facendoli risalire alla materia ambientale, vengano costruiti precisi limiti alla potestà urbanistica⁷²; l'«ambiente» finisce quindi per costituire una sorta di surrettizio grimaldello per scalfire l'apparentemente ampio conferimento di funzioni e compiti ai livelli di amministrazione «più vicini al cittadino».

Il ragionamento muove dall'assunto che urbanistica ed ambiente costituiscono ambiti distinti, ma intersecantisi tra di loro; le recenti riforme legislative finiscono per ricondurre alla materia dell'ambiente numerose attività amministrative che fanno parte, o che comunque incidono pesantemente sulla materia urbanistica, con la conseguenza di una grossa limitazione degli stessi poteri legislativi spettanti alle regioni in una materia che piuttosto dovrebbe essere oggetto di trasferimento secondo il disegno della riforma «Bassanini».

Tali limiti, peraltro, vengono a toccare anche l'autonomia delle regioni a Statuto speciale in relazione alle quali l'urbanistica è materia di competenza esclusiva, con l'effetto di fare della materia (e dell'interesse) ambientale uno strumento di conservazione di posizioni e di assetti prettamente centralistici, a dispetto della ispirazione originaria della intrapresa riforma della Pubblica Amministrazione.

che implicino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato»: così l'art. 52, comma primo, d.lgs. 112/1998 cit.

⁷¹ Sui quali vedasi *infra*.

⁷² VERBARI, *Le competenze regionali e comunali in materia urbanistica nella Regione Friuli - Venezia Giulia*, inedito, 6.

1.4. *Le Province*

La riforma delle autonomie locali⁷³ ha individuato un ampio quadro di competenze provinciali nella materia ambientale⁷⁴, che però la dottrina non ha ritenuto essere innovative rispetto a quelle già attribuite da leggi ambientali speciali⁷⁵.

La formulazione dell'art. 14 della l. 142/1990, in questo senso, è stata intesa quale prefigurazione di un nuovo ruolo di tale ente nel settore ambientale, secondo una dimensione territoriale degli interventi più coerente con la natura diffusiva dei fenomeni inquinanti e con la possibilità, per le Regioni, di procedere ad un decentramento ulteriore delle competenze ambientali, delegando alle province funzioni di tipo istruttorio, autorizzatorio e di controllo e conservando per sé funzioni legislative e di indirizzo

⁷³ Prima della emanazione della l. 8 giugno 1990, n. 142, il ruolo principale nella pianificazione territoriale ed urbanistica era affidato alla Regione ed ai Comuni, saltandosi completamente il livello intermedio. La legge di riforma ha modificato questo assetto, prevedendo – attraverso l'accertamento della compatibilità degli strumenti di pianificazione territoriale dei Comuni – un coordinamento sistematico dei provvedimenti di livello inferiore. V. GRECO, *La nuova provincia territoriale ed ambientale*, in SPAGNA MUSSO (a cura di), *Il ruolo della regione nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, Padova, 1991.

⁷⁴ L'art. 14, comma primo, della l. 142/1990, prevede che «spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:

- a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- c) valorizzazione dei beni culturali;
- d) viabilità e trasporti;
- e) protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali;
- f) caccia e pesca nelle acque interne;
- g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali».

⁷⁵ Nel senso di traslative di competenze autorizzatorie. Sul punto cfr. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 70; DELL'ANNO, *Province e Comuni: l'enigma delle competenze*, in *Impresa Ambiente*, 1992, 32 ss.; GIAMPIETRO, *Le nuove competenze ambientali della Provincia*, in *Riv. Giur. Pol. Loc.*, 1993, 545 ss.

e di coordinamento, incluse quelle di pianificazione e di manovra di finanziamenti⁷⁶:

Il ruolo fondamentale della Provincia si esplica nella predisposizione del piano territoriale di coordinamento provinciale, destinato a stabilire un raccordo tra i diversi piani e i programmi settoriali che vengono elaborati a livello provinciale o infra – provinciale.

Secondo l'art. 57 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, la regione, con propria legge, può prevedere che tale piano assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, «sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forme di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti»⁷⁷.

La ricomposizione in capo alla Provincia di numerose competenze in materia ambientale si è snodata in tempi recenti attraverso varie tappe.

Innanzitutto, una serie di decreti legislativi emanati nel 1992⁷⁸ ha operato un primo aggiustamento⁷⁹, prevedendo la competenza in capo alle Province in merito al rilascio delle autorizzazioni allo scarico di sostanze pericolose al posto dei Comuni, che mantengono funzioni autorizzatorie per gli scarichi nella rete fognaria pubblica.

⁷⁶ DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 70.

⁷⁷ La dottrina (SCIULLO, *Pianificazioni ambientali e territoriali nello Stato delle autonomie*, in BASSI - MAZZAROLLI (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, 2000, 26) rileva come la norma sollevi alcuni dubbi interpretativi, relativi in particolare alla individuazione dei piani di settore effettivamente sostituiti da quello provinciale, alla possibilità per la Regione di prendere in considerazione un territorio più ampio, o comunque non coincidente con quello provinciale, al fatto che l'intesa prevista dall'art. 57 d.lgs. 112/1998 debba necessariamente investire l'intero contenuto del Piano, ovvero debba concernere solo gli aspetti concernenti gli interessi ambientali presi in considerazione, quali amministrazioni, infine, debbano intendersi per «amministrazioni competenti» e con cui occorre addivenire alla intesa medesima.

⁷⁸ Si tratta dei d.lgs. 130, 131, 132 e 133, in attuazione di varie direttive comunitarie relative alla protezione dell'ambiente idrico; si veda oggi il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, recante la nuova disciplina generale per la tutela delle acque.

⁷⁹ DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 71.

Il D.P.R. 24 maggio 1998, n. 203⁸⁰ ha quindi devoluto alle Regioni i compiti ordinari in materia di inquinamento atmosferico, escludendo i Comuni dalle attribuzioni puntuali in materia di controllo sugli impianti industriali; gran parte delle Regioni hanno poi delegato alle Province i rispettivi compiti autorizzatori⁸¹ e analoga delega è stata effettuata in relazione alla autorizzazione alla costruzione e gestione degli impianti di smaltimento dei rifiuti⁸².

La legge istitutiva dell'ANPA⁸³ ha poi previsto che le Regioni debbano disciplinare con propria legge organica la ricomposizione in capo alla Provincia delle funzioni amministrative di autorizzazione e controllo in materia ambientale.

Il nuovo quadro organizzativo che sta faticosamente emergendo, frutto dell'integrazione delle leggi statali e regionali di settore, tende a proporre il Comune quale soggetto gestore dei servizi pubblici ambientali (fognatura, depurazione, smaltimento dei rifiuti solidi urbani, rilevazione dell'inquinamento atmosferico urbano), mentre la Provincia risulta costituita a

⁸⁰ In G.U. 16 giugno 1988, n. 140, S.O., recante «Attuazione delle direttive CEE nn. 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della l. 16 aprile 1987, n. 183».

⁸¹ Cfr. per l'analisi di alcune esperienze di rilievo, FERRARA A. (a cura di), *La tutela dell'ambiente nella legislazione regionale cit.*, 230 ss.

⁸² La Regione Friuli - Venezia Giulia, ad esempio, ha emanato un proprio «Regolamento per la semplificazione ed accelerazione dei procedimenti amministrativi in materia di smaltimento dei rifiuti», approvato con D.P.G.R. 2 gennaio 1998, n. 01/Pres. cit.; detto regolamento ha previsto a livello provinciale la creazione di un vero e proprio «sportello unico» in materia di rifiuti che, con disposizione di dubbia legittimità (così infatti T.A.R. Friuli - Venezia Giulia, 7 maggio 1999, n. 679, Sgarbossa Albino e Giovanni c. Consorzio per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani tra i Comuni della Bassa friulana e altri, inedita) è stato confermato nella sua validità anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 22/1997 ad opera dell'art. 8 della l.r. 9 novembre 1998, n. 13.

⁸³ D.l. 496/1993, conv. con modificazioni nella l. 61/1994 cit, il cui art. 02, comma primo, ha previsto che «le regioni nell'esercizio della potestà legislativa prevista dall'art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, provvedono, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, all'organica ricomposizione in capo alle province delle funzioni amministrative in materia ambientale di cui all'articolo 14 della stessa legge».

«cardine operativo del governo dell'ambiente»⁸⁴, sia sotto il profilo amministrativo (autorizzazioni e approvazioni), sia sotto quello tecnico (controlli e analisi)⁸⁵.

La materia registra altresì l'intervento della riforma «Bassanini»⁸⁶; né va infine sottaciuto il fatto che la legge 3 agosto 1999, n. 265⁸⁷, nell'inserire il principio di sussidiarietà all'interno della legge di riforma delle autonomie locali, ha ulteriormente enfatizzato il ruolo della provincia quale «ente locale intermedio fra comune e regione», che «rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo»⁸⁸ in un contesto in cui «i comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà»⁸⁹.

⁸⁴ DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 71.

⁸⁵ Tra le precedenti attribuzioni di maggiore rilievo, si possono comunque rammentare:

- 1) la redazione del catasto degli scarichi pubblici e privati nei corpi idrici superficiali, adempimento essenziale ai fini della disciplina dettata dalla l. 319/1976, oggi abrogata dal d.lgs. 152/1999;
- 2) il controllo sulle discariche e sugli impianti di smaltimento dei rifiuti (D.P.R. 915/1982);
- 3) il controllo sull'applicazione dei criteri generali per un corretto e razionale uso dell'acqua (art. 5 l. 319/1976), secondo le indicazioni generali dettate dalla delibera del Comitato Interministeriale del 4 febbraio 1977;
- 4) la tenuta dell'inventario delle emissioni atmosferiche (art. 5 D.P.R. 203/1988).

⁸⁶ Le leggi regionali in corso di emanazione avranno cura di definire nel concreto il riparto di funzioni e compiti a livello locale. Per l'analisi delle prime esperienze in ambito regionale, cfr. SCIULLO, *Pianificazioni ambientali e territoriali nello Stato delle autonomie cit.*, 20, ove viene presentata l'esperienza della Regione Emilia – Romagna (l.r. 21 aprile 1999, n. 3).

⁸⁷ In G.U. 6 agosto 1999, n. 183, s.o. n. 149, recante «Disposizioni in materia di autonomia e di ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n.142».

⁸⁸ Art. 2 l. 142/1990, quale risultante dopo le modificazioni.

⁸⁹ Art. 2, comma quinto, l. 142/1990, quale risultante dopo le modificazioni. Il medesimo comma dello stesso articolo ha altresì precisato che «i comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

1.5. I Comuni

Fino a pochi anni fa, il cardine delle politiche sanitarie ed ambientali era costituito dal Comune, che era anche il titolare delle funzioni urbanistiche fondamentali⁹⁰.

Le più recenti tendenze legislative hanno modificato questo modello, separando l'esercizio delle funzioni ambientali da quelle sanitarie ed urbanistiche e privando i Comuni di una serie di competenze un tempo ad essi direttamente attribuite.

L'esperienza infatti «aveva rivelato essenziali carenze strutturali e funzionali del Comune nell'affrontare le complesse problematiche ambientali, spesso incidenti su ambiti geografici più estesi rispetto alla dimensione istituzionale di sua competenza»⁹¹.

In questo contesto, ai Comuni rimangono oggi attribuite talune funzioni amministrative concernenti il controllo dell'inquinamento atmosferico proveniente da impianti termici, il controllo dell'inquinamento atmosferico o acustico prodotto da auto e motoveicoli, le rilevazioni, il controllo, la disciplina integrativa e la prevenzione delle emissioni sonore.

La stessa pianificazione generale di livello comunale, come già rilevato, non viene più considerata come un processo isolato nel territorio circostante, ma deve essere coerente con il piano territoriale di coordinamento provinciale, in cui vengono definite quelle scelte territoriali e di sviluppo dell'intera area provinciale, che poi a loro volta vengono attuate nei dettagli a livello comunale⁹².

La legge 142/1990 mette in rilievo la partecipazione delle amministrazioni comunali alla determinazione degli obiettivi che

⁹⁰ DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 72.

⁹¹ DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 73. L'Autore aggiunge l'ulteriore considerazione secondo cui «si è realizzata così una convergenza di opinione tra Stato e Regione nel designare la Provincia come nuovo centro direttivo dei controlli ambientali, in quanto ente di "area vasta" in grado di esercitare tali funzioni su una scala territoriale più congrua, secondo le direttive regionali». Per una posizione in parte diversa, GRECO, *La costituzione dell'ambiente*, Bologna, 1996.

⁹² MANTINI – MARIOTTI, in in NESPOR – DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, Giuffrè, 1999, 194.

saranno poi definiti dal piano territoriale di coordinamento provinciale e dal piano territoriale di coordinamento regionale, tenendosi conto delle diverse esigenze delle varie amministrazioni comunali.

I compiti di tutela e di risanamento ambientale loro propri possono venire gestiti dai Comuni singolarmente, ovvero in associazione secondo appositi consorzi⁹³.

E' stato rilevato – a questo proposito – come la possibilità per i privati di entrare nella gestione dei pubblici servizi locali accanto ai tradizionali operatori pubblici venga a portare a completamento un fenomeno evolutivo già descritto dalla dottrina⁹⁴, e consistente nel contrarsi della distanza istituzionale tra i servizi locali di tipo industriale (reti elettriche, idriche, energetiche, farmacie ecc.) e servizi di mera erogazione (quali le reti fognanti e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani), in quanto la necessità del pareggio di bilancio attraverso una adeguata politica delle tariffe è oggi sancita legislativamente per entrambi, e la nuova forma istituzionale consentita non preclude l'apporto delle imprese.

Permane a livello comunale⁹⁵ la possibilità di adottare, in relazione alla necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, ordinanze contingibili ed urgenti, con ricorso a speciali forme di smaltimento dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti⁹⁶. Il potere di ordinanza, sempre di

⁹³ O ancora, attraverso le altre forme di gestione dei pubblici servizi locali secondo quanto stabilito dall'art. 22 della l. 142/1990, che prevede che «i comuni e le province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:

a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda; b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale; c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale; d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale; e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora, sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati».

⁹⁴ DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 75.

⁹⁵ Nella materia dei rifiuti analoghi poteri di ordinanza sono attribuiti anche al Presidente della Provincia ed a quello della Regione.

⁹⁶ Art. 13 d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, sulle quali vedasi *infra*.

attribuzione sindacale, può inoltre venire esercitato anche negli altri settori ambientali, per motivi sanitari⁹⁷.

1.6. Le Unità Sanitarie Locali

Ulteriori soggetti si sono visti attribuire, nel tempo, specifiche funzioni in materia ambientale.

A questo proposito, il legislatore ha riservato alle Unità Sanitarie Locali un ruolo non omogeneo, né tra le varie normative di settore né con la stessa legge istitutiva⁹⁸.

Per quanto concerne la l. 23 dicembre 1978, n. 833⁹⁹, essa qualificava le U.S.L. come strutture operative dei Comuni, attribuendo loro funzioni in materia di vigilanza tecnica e di controlli in materia di prevenzione e di igiene ambientale, secondo un'ampia gamma di attribuzioni espresse (con formulazione ridondante ed enfatica) dagli artt. 14 e 20.

Proprio in tali settori si sono manifestate le maggiori carenze, in relazione alle quali la dottrina più autorevole non aveva mancato di sottolineare, già prima dell'approvazione della legge di riforma sanitaria, come la commistione di compiti di gestione e di funzioni autoritative (specie in materia di igiene ambientale), secondo un coacervo di attribuzioni le più disparate, avrebbe

⁹⁷ I commi 2, 2-*bis* e 3 dell'art. 38 della l. 142/1990 prevedono infatti che:

«2. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sanità ed igiene, edilizia e polizia locale al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini;

per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica.

2-*bis*. In casi di emergenza, connessi con il traffico e/o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 2.

3. Se l'ordinanza adottata ai sensi del comma 2 è rivolta a persone determinate e queste non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui fossero incorsi».

⁹⁸ DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 81.

⁹⁹ In G.U. 28 dicembre 1978, n. 360, S.O., recante «Istituzione del servizio sanitario nazionale», più volte modificata.

comportato il possibile sacrificio di alcune di esse, e non necessariamente di quelle meno importanti¹⁰⁰.

In materia di controllo dell'inquinamento idrico, le U.S.L. erano titolari di «funzioni tecniche di vigilanza e controllo» (art. 15, comma secondo, l. 316/1979), secondo una formulazione che sembrava designare un'attribuzione di poteri autonomi, rispetto a quelli dell'ente che esercita il controllo autorizzatorio¹⁰¹.

Viceversa, in materia di smaltimento dei rifiuti, le funzioni di controllo erano state assegnate alle Province, precisandosi che esse «si avvalgono dei servizi di igiene ambientale e medicina del lavoro» delle U.S.L.¹⁰².

La più recente disciplina dell'inquinamento atmosferico, infine, ha ignorato le U.S.L., attribuendo piuttosto alle Regioni la titolarità dei poteri autorizzatori e di quelli di controllo, innovando rispetto al sistema della l. 615/1966, che attribuiva tali compiti ad organismi misti (CRIA) o agli Enti Locali (Province e Comuni)¹⁰³.

La legge 61/1994, istitutiva dell'ANPA, riconosce ora alle Province la pienezza delle attribuzioni in materia di controlli, consentendo alle stesse Province di continuare ad avvalersi delle U.S.L. e dei servizi multizonali di prevenzione, come pure delle istituende Agenzie regionali per la tutela ambientale¹⁰⁴.

Le U.S.L., pressate da emergenze più specificamente assistenziali, e da una gestione amministrativa lottizzata e spesso corrotta, hanno svolto i controlli ambientali in modo residuale,

¹⁰⁰ GIANNINI M.S. – GUARINO – CERULLI IRELLI, in A.A.V.V., *Aspetti giuridici dell'Unità Sanitaria Locale nel quadro del servizio sanitario nazionale*, in *Annali del Servizio Sanitario Nazionale*, Roma, 1978, I, 79.

¹⁰¹ DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 81.

¹⁰² Art. 7 D.P.R. 915/1982.

¹⁰³ AMENDOLA – DELL'ANNO, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico*, Napoli, 1992, 63.

¹⁰⁴ Al proposito si è osservato come costituendo l'avvalimento un modulo organizzatorio della Pubblica Amministrazione che non interferisce sul sistema delle competenze, in quanto consente al soggetto titolare della funzione di ottenere la collaborazione in via strumentale ed inautonoma di altro organo burocratico dotato di competenze tecniche specialistiche, le U.S.L. non sono divenute nel caso di specie titolari di competenze proprie, ma hanno esercitato attribuzioni non aventi rilevanza esterna, svolgendo così un ruolo di agente tecnico della Provincia. Cfr. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 82.

approssimativo e spesso carente anche sotto il profilo tecnico – professionale¹⁰⁵.

Il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502¹⁰⁶, nell'intento di evitare il giudizio referendario sulle competenze ambientali delle U.S.L., ha provveduto a ricostituire le U.S.L. quali aziende, dotate di propria personalità giuridica di diritto pubblico e di piena autonomia amministrativa, patrimoniale e contabile¹⁰⁷, ridisegnando altresì i Presidi multizonali di prevenzione e prevedendo un ulteriore Dipartimento per la prevenzione a livello di U.S.L.

Lo svolgimento del *referendum* abrogativo delle competenze ambientali delle U.S.L. si è reso inevitabile¹⁰⁸ e lo stesso d.lgs. 502/1992 veniva successivamente sottoposto a radicali modifiche¹⁰⁹, con rielaborazione della struttura dei Dipartimenti di prevenzione, ai quali venivano attribuite le funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro, igiene degli alimenti e veterinaria, già di competenza delle U.S.L.¹¹⁰.

In tal modo si è codificata la sottrazione delle funzioni di controllo ambientale al settore sanitario ed ai suoi organi periferici, anche se tuttora residuano sovrapposizioni di oggetti e di ruoli¹¹¹.

1.7. Altri soggetti con competenze ambientali

La rassegna relativa ai soggetti che si vedono attribuite competenze ambientali dalla legislazione in vigore prosegue con la menzione di taluni enti pubblici, via via istituiti con compiti

¹⁰⁵ LONGOBARDI, *La nuova organizzazione delle unità sanitarie locali*, in *Sanità pubblica*, 1994, 1181 ss.; ROVERSI MONACO, (a cura di), *Il servizio sanitario nazionale*, Milano, 1979.

¹⁰⁶ In G.U. 30 dicembre 1992, n. 305, s.o., recante «Riordino della disciplina in materia sanitaria, ai sensi dell'art. 1 della l. 23 ottobre 1992, n. 421».

¹⁰⁷ Art. 3, comma primo, d.lgs. 502/1992 cit.

¹⁰⁸ Detto *referendum* si è svolto il 18 aprile 1993, con prevalenza dei «sì»; il risultato è stato recepito nel D.P.R. 5 giugno 1993, n. 177.

¹⁰⁹ Ad opera del d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517 e quindi della l. 23 dicembre 1994, n. 724.

¹¹⁰ Art. 7, comma primo, d.lgs. 502/1992 cit.

¹¹¹ DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 86.

specifici e spesso oggetto, in un secondo momento, di revisioni e di riordini da parte del legislatore.

L'E.N.E.A. (Ente Nazionale Energia Ambiente Innovazione Tecnologia), ad esempio, è attualmente regolato dalla l. 25 agosto 1991, n. 282¹¹², che ha trasformato il precedente omonimo ente, al quale erano state assegnate in origine finalità connesse con la promozione dell'impiego pacifico dell'energia nucleare¹¹³, riconvertendolo a finalità di ricerca in materia di energia, ambiente, innovazione tecnologica, settori nei quali svolge attività di consulenza nei confronti dei Ministeri dell'Industria, dell'Ambiente e della Ricerca scientifica, anche attraverso la stipulazione di accordi di programma con i ministeri interessati.

L'I.C.R.A.M., Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare, è invece un organismo tecnico, già incardinato nel Ministero della Marina Mercantile, e successivamente trasferito al Ministero dell'ambiente dalla l. 24 dicembre 1993, n. 537¹¹⁴.

L'I.R.S.A., Istituto di ricerca sulle acque del Consiglio Nazionale delle ricerche, per parte sua collabora con il Ministero dell'Ambiente per compiti di consulenza tecnico – scientifica in materia di acque e con le province, nell'esercizio delle funzioni di controllo ispettivo¹¹⁵.

Il compito specifico di questo ente riguarda specificamente l'aggiornamento dei metodi di analisi delle acque e la classificazione delle sostanze inquinanti, in quanto ad esse viene fatto rinvio da parte della normativa tecnica di riferimento.

¹¹² In G.U. 30 agosto 1991, n. 203, recante «Riforma dell'Enea».

¹¹³ Poi estese anche alle energie alternative (solare, eolica, biomasse ecc.).

¹¹⁴ In G.U. 28 dicembre 1993, n. 303, s.o., recante «Interventi correttivi di finanza pubblica», il cui art. 1, comma decimo, ha stabilito che «sono trasferite al Ministero dell'ambiente le funzioni del Ministero della marina mercantile in materia di tutela e di difesa dell'ambiente marino. Il Ministero dell'ambiente si avvale dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM)».

¹¹⁵ L'art. 16 del d.lgs. 133/1992, ora abrogato dal recente d.lgs. 152/1999, stabiliva che «la provincia esercita le funzioni di controllo ispettive per l'applicazione del presente decreto avvalendosi: - dei servizi e presidi delle unità sanitarie locali; - dell'Istituto di ricerca sulle acque del Consiglio nazionale delle ricerche; - dell'Istituto superiore di sanità».

L'I.S.P.E.S.L., Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro, si colloca nel servizio sanitario nazionale, quale organo tecnico – scientifico alle dipendenze del Ministro della Sanità.

Compiti dell'istituto sono: a) la ricerca, lo studio, la sperimentazione e l'elaborazione dei criteri e delle metodologie per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, con particolare riguardo alla evoluzione tecnologica degli impianti, dei materiali, delle attrezzature e dei processi produttivi; b) l'individuazione, in via esclusiva, dei criteri di sicurezza e dei relativi metodi di rilevazione ai fini dell'omologazione di macchine, di componenti, di impianti, di apparecchi, di strumenti e di mezzi personali di protezione¹¹⁶. A tal fine, effettua le conseguenti attività di ricerca anche in collaborazione con organismi pubblici e privati, in ambito comunitario e internazionale; formula anche con l'apporto delle strutture previste dalla l. 833/1978¹¹⁷ pareri e proposte concernenti le norme relative alla prevenzione negli ambiente di lavoro ed a macchine, apparecchi, impianti e attrezzature; elabora e propone al Ministro, anche in collaborazione con l'I.S.S.¹¹⁸, le metodiche standardizzate per il prelievo, la rilevazione e l'analisi di fattori chimici, fisici e biologici di nocività degli ambienti di lavoro e definisce i limiti di esposizione; definisce inoltre le metodiche cliniche e di laboratorio normalizzate, per l'accertamento dello stato di salute dei lavoratori e specifiche condizioni di rischio; svolge funzioni di consulenza nei confronti dello Stato, delle regioni e delle U.S.L., compresa l'assistenza per la formulazione di pareri tecnici, nei casi di insediamenti produttivi, per la valutazione di impatto ambientale¹¹⁹.

¹¹⁶ Salvo quanto rientrante nelle Direttive comunitarie recepite con il d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 e con il d.lgs. 19 marzo 1996, n. 242.

¹¹⁷ In particolare, con gli istituti universitari di medicina del lavoro.

¹¹⁸ Sul quale *infra*.

¹¹⁹ D.P.R. 31 luglio 1980, n. 619.

I Servizi tecnici nazionali, come già rilevato, confluiranno invece nella Agenzia unica¹²⁰ prevista dalla riforma dell'organizzazione dei ministeri¹²¹.

La legge 18 maggio 1989, n. 183¹²² aveva disposto il riordino di tali Servizi, per comporre una struttura funzionalmente coordinata ed unitaria, collocata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sotto la vigilanza di un apposito comitato interministeriale, previsto dalla medesima legge¹²³.

Ai Servizi tecnici nazionali, in precedenza facenti parte del Ministero dei Lavori Pubblici o del Ministero dell'Industria (il servizio geologico), è stata assicurata autonomia scientifica, tecnica ed operativa, nell'ambito della loro collocazione al servizio dei Ministeri interessati alla difesa del suolo ed alla tutela dell'ambiente, delle autorità di bacino.

Peraltro, anche i privati possono avvalersi delle consulenze dei servizi nazionali, secondo un apposito tariffario.

Proseguendo ancora nella rassegna, va dato infine conto della legge 23 dicembre 1993, n. 580¹²⁴ per il riordino delle Camere di commercio, che ha provveduto ad ampliare il loro tradizionale ambito di competenze, con implicazioni rilevanti anche sulle attività connesse alla protezione dell'ambiente.

¹²⁰ Denominata «Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici».

¹²¹ Con l'eccezione prevista dall'art. 38, comma terzo, d.lgs. 300/1999 per quanto riguarda il servizio sismico.

¹²² In G.U. 25 maggio 1989, n. 120, s.o., recante «Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo».

¹²³ L'art. 9, comma primo, della l. 183/1989 prevede che «presso la Presidenza del Consiglio dei ministri sono istituiti i servizi tecnici nazionali, in un sistema coordinato ed unitario sotto l'alta vigilanza del Comitato dei ministri di cui all'articolo 4. Ai servizi tecnici nazionali è assicurata autonomia scientifica, tecnica, organizzativa ed operativa». Il successivo comma stabilisce che «i servizi tecnici già esistenti presso i Ministeri dei lavori pubblici e dell'ambiente sono costituiti nei seguenti servizi tecnici nazionali: idrografico e mareografico; sismico; dighe; geologico. Con la procedura ed i criteri di cui al comma 9 vengono costituiti gli ulteriori servizi tecnici nazionali necessari allo scopo di perseguire l'obiettivo della conoscenza del territorio e dell'ambiente, nonché delle loro trasformazioni. A tal fine sono prioritariamente riorganizzate le strutture della pubblica amministrazione che già operano nel settore, nonché quelle del Corpo forestale dello Stato e quelle preposte all'intervento straordinario nel Mezzogiorno».

¹²⁴ In G.U. 11 gennaio 1994, n. 7, s.o., recante «Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura».

Nel settore dei rifiuti è stata istituita nel capoluogo regionale una sezione dell'albo delle imprese esercenti il servizio di smaltimento, ed in ciascuna Camera di commercio la Borsa delle materie prime secondarie e dei sottoprodotti¹²⁵, riconoscendosi alle Camere anche il potere di imporre tariffe per il servizio, e di collaborare – attraverso l'Unione camere – con l'ANPA sulla raccolta dei dati ambientali riguardanti le imprese¹²⁶.

2. I soggetti non tradizionali

Il quadro di sintesi che è possibile ritrarre dalla rassegna che precede porta a concludere che ancora manca un coerente ed organico disegno di organizzazione delle svariate competenze riconducibili alla materia ambientale.

La recente riforma dell'organizzazione di Governo¹²⁷, ancora sulla carta, e l'articolarsi della riforma «Bassanini» attraverso le leggi regionali che dovranno nel concreto provvedere alla ripartizione di funzioni e compiti tra i diversi livelli istituzionali non permettono di giungere a conclusioni, né a previsioni, di carattere definitivo.

Allo stato delle cose, comunque, è già possibile prevedere che la materia ambientale costituirà lo strumento nelle mani dello Stato per influire sulla amministrazione di altri interessi, formalmente attribuiti ad altri soggetti o devoluti ai livelli «più vicini al cittadino», con il pericolo – in relazione ad un settore che si vorrebbe gestito ad livello più alto per contrastare fenomeni definiti volta a volta di tipo «globale» o «diffusivo» - di frustrare quei propositi di riforma che programmaticamente tanto sono stati pubblicizzati.

La materia peraltro evidenzia ulteriori tentativi di superamento dei modelli tradizionali di amministrazione, in nome di nuove forme di rappresentazione degli interessi per finalità che in un primo momento parrebbero settoriali, ma che in effetti possono

¹²⁵ Art. 2, comma settimo, d.l. 9 settembre 1988, n. 397, conv. con modificazioni dalla l. 9 novembre 1988, n. 475.

¹²⁶ Art. 03, comma sesto, l. 61/1994 cit.

¹²⁷ D.lgs. 300/1999 cit.

fornire lo spunto per soluzioni di ordine più ampio, non effimere e nemmeno virtuali.

Si ritiene opportuno proseguire nella rassegna con la presentazione di alcune esperienze, talune recentissime ed altre più rodute, con le quali, nei diversi sottosettori normativi della materia ambientale, si è cercato di dare risposta ad esigenze di gestione di specifiche problematiche volta a volta emerse.

2.1. L'Autorità di bacino

La legge 18 maggio 1989, n. 183 sulla difesa del suolo assume in realtà un più ampio ed ambivalente obiettivo, risultando finalizzata a delineare ed a rendere operante un quadro organico di riferimento e di coordinamento delle diverse politiche settoriali afferenti al *ciclo dell'acqua*, in una prospettiva di tutela programmata ed integrata delle risorse ambientali¹²⁸.

Tale legge si colloca nel novero delle «grandi riforme» in materia ambientale¹²⁹, con cui il legislatore ha inteso modificare l'assetto istituzionale del territorio, allo scopo di impostare una più efficace e penetrante azione di governo delle risorse e di salvaguardia dell'ambiente.

Essa peraltro non limita le sue finalità alla difesa del suolo *dalle acque* e dalle calamità naturali, ma la integra con un ampio arco di funzioni tra di loro interdipendenti sotto il profilo degli oggetti «acqua e territorio circostante», quali la tutela di *delle acque* dall'inquinamento di origine tellurica e antropica, il risanamento e la gestione del patrimonio idrico, la tutela delle risorse naturali e ambientali¹³⁰.

Per perseguire l'ambizioso obiettivo, il legislatore individua nel bacino idrografico la dimensione istituzionale degli interventi, ed a tale scelta condiziona anche la riagggregazione

¹²⁸ DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 567; GIAMPIETRO, *Legge – quadro a difesa del suolo: un colosso d'argilla?*, in *Corr. Giur.*, 1989, 701 ss.

¹²⁹ L'autoqualificazione legislativa ha lo scopo di superare in radice ogni possibile contrasto con i poteri legislativi di tutte le Regioni, ivi comprese quelle ad autonomia differenziata.

¹³⁰ Art. 1, comma primo, l. 183/1989 cit.

funzionale e organizzativa degli enti locali¹³¹; in tale contesto, il sistema regionale concorre in modo differenziato alla gestione delle risorse idriche, secondo la rispettiva imputazione dei piani di bacino nazionale, interregionale e regionale.

Proprio la prospettiva di indirizzare la difesa del suolo e la gestione delle acque secondo criteri di ricomposizione delle funzioni pubbliche attraverso un criterio diverso dalle circoscrizioni amministrative tradizionali – con moduli organizzativi e procedurali affatto nuovi – costituisce il tratto caratteristico e peculiare della l. 183/1989¹³².

In particolare, il territorio nazionale viene suddiviso per bacini idrografici, che costituiscono la nuova circoscrizione amministrativa fondamentale per gli interventi di assetto del territorio e di gestione delle risorse naturali¹³³.

Tali bacini vengono classificati a seconda del loro rilievo, in bacini idrografici nazionali, interregionali e regionali¹³⁴.

Le regioni si vedono attribuita la competenza non solo dei bacini regionali¹³⁵, ma anche di quelli di rilevanza interregionale, che dovranno venire gestiti attraverso l'adozione di «specifiche intese»¹³⁶.

¹³¹ DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 566.

¹³² DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 569.

¹³³ L'estensione di tale modulo organizzativo e gestionale all'intero territorio nazionale, «comprese le isole minori» (art. 13 l. 183/1989 cit.), starebbe a convalidare la qualificazione del bacino come unità amministrativa e non solo come mera scala territoriale degli interventi; così DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 570.

¹³⁴ Art. 13 l. 186/1989 cit.

¹³⁵ «Bacini di rilievo regionale sono tutti quelli non ricompresi nelle disposizioni degli artt. 14 e 15», recita l'art. 16, comma primo, l. 183/1986 cit.

¹³⁶ Art. 15, comma secondo, l. 186/1989 cit. Le intese riguardano «a) la formazione del comitato istituzionale di bacino e del comitato tecnico; b) il piano di bacino; c) la programmazione degli interventi; d) le modalità di svolgimento delle funzioni amministrative per la gestione del bacino, ivi comprese la progettazione, la realizzazione, la gestione e il finanziamento degli incentivi, degli interventi e delle opere».

Qualora tale intesa non venga conseguita entro il termine (programmatico) di un anno dalla data di entrata in vigore della legge, il «Presidente del Consiglio dei ministri, previa diffida ad adempiere entro trenta giorni, istituisce, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, il comitato istituzionale di bacino ed il comitato tecnico».

Ciascun bacino idrografico¹³⁷, ad ogni modo, viene sottoposto ad un soggetto amministrativo di nuova istituzione, denominato «Autorità di bacino», la cui derivazione (statale o regionale) dipende dalla natura degli interessi pubblici da curare; tale Autorità di bacino – recita l'art. 12, primo comma, della l. 189/1986 – opera in conformità agli obiettivi della legge «considerando i bacini medesimi come ecosistemi unitari».

Gli organi dell'Autorità di bacino sono il comitato istituzionale¹³⁸, il comitato tecnico¹³⁹, il segretario generale e la segreteria tecnico - organizzativa¹⁴⁰.

Compito fondamentale della Autorità è l'adozione del piano di bacino, «di formazione essenzialmente tecnocratica, destinato a

¹³⁷ La legge individua (artt. 14 e 15 l. 183/1986 cit.) undici bacini idrografici di rilievo nazionale (sette per il versante adriatico: Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta – Bacchiglione, Adige e Po; quattro per quello tirrenico: Arno, Tevere, Liri – Garigliano, Volturno) e diciotto di rilievo interregionale (undici – Lemene, Fissaro – Tartaro – Canal Bianco, Reno, Marecchia, Conca, Tronco, Sangro, Trigno, Saccione, Fortore, Ofanto – per il versante adriatico, cinque – Magra, Fiora, Sele, Noce, Lao – per quello tirrenico e due – Bradano e Sinni – per quello ionico).

¹³⁸ Il comitato istituzionale (art. 12, comma quarto, l. 183/1989) adotta criteri e metodi per la elaborazione del piano di bacino in conformità agli indirizzi ed ai criteri stabiliti dalla legge, individua tempi e modalità per l'adozione del piano di bacino, che potrà eventualmente articolarsi in piani riferiti a sub-bacini, determina quali componenti del piano costituiscono interesse esclusivo delle singole regioni e quali costituiscono interessi comuni a più regioni, adotta i provvedimenti necessari per garantire comunque l'elaborazione del piano di bacino, adotta il medesimo piano di bacino, assicura il coordinamento dei piani di risanamento e tutela delle acque, esercitando, fin dalla costituzione ed in vista della revisione della legislazione in materia, le funzioni delle conferenze interregionali di cui alla legge 10 maggio 1976, n. 319; controlla l'attuazione degli schemi previsionali e programmatici di cui all'articolo 31 della legge 183/1989, del piano di bacino e dei programmi triennali e, in caso di grave ritardo nell'esecuzione di interventi non di competenza statale rispetto ai tempi fissati nel programma, diffida l'amministrazione inadempiente, fissando in dodici mesi il termine massimo per l'inizio dei lavori.

Decorso infruttuosamente tale termine, all'adozione delle misure necessarie ad assicurare l'avvio dei lavori provvede peraltro, in via sostitutiva, il Presidente della Giunta regionale interessata che, a tal fine, può avvalersi degli organi decentrati e periferici del Ministero dei lavori pubblici.

¹³⁹ Il comitato tecnico (art. 12, comma quinto, l. 183/1986 cit.) è organo di consulenza del comitato istituzionale e provvede alla elaborazione del piano di bacino, avvalendosi della segreteria tecnico-operativa.

¹⁴⁰ Il segretario generale (art. 12, comma settimo, l. 183/1986 cit.) si vede attribuiti compiti esecutivi e di rappresentanza; la segreteria tecnico – operativa lo coadiuva.

prevalere su ogni altro, ispirato alla logica della gerarchia degli interessi»¹⁴¹.

Secondo l'impostazione legislativa, infatti, il piano di bacino ha valore di piano territoriale di settore ed è «lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato»¹⁴².

¹⁴¹ STELLA RICHTER, *I piani di bacino*, in BASSI – MAZZAROLLI (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente cit.*, 29.

¹⁴² Art. 17, comma primo, l. 183/1989. Il piano di bacino in particolare, contiene il quadro conoscitivo organizzato ed aggiornato del sistema fisico, delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali, nonché dei vincoli, relativi al bacino, di cui al R.D.L. 30 dicembre 1923, n. 3267, ed alle leggi 1° giugno 1939, n. 1089, e 29 giugno 1939, n. 1497, e loro successive modificazioni ed integrazioni; la individuazione e la quantificazione delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema fisico, nonché delle relative cause; le direttive alle quali devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli; l'indicazione delle opere necessarie distinte in funzione: dei pericoli di inondazione e della gravità ed estensione del dissesto; del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico o di riequilibrio territoriale nonché del tempo necessario per assicurare l'efficacia degli interventi; la programmazione e l'utilizzazione delle risorse idriche, agrarie, forestali ed estrattive; la individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell'ambiente; il proseguimento ed il completamento delle opere appena menzionate, qualora siano già state intraprese con stanziamenti disposti da leggi speciali e da leggi ordinarie di bilancio; le opere di protezione, consolidamento e sistemazione dei litorali marini che sottendono il bacino idrografico; la valutazione preventiva, anche al fine di scegliere tra ipotesi di governo e gestione tra loro diverse, del rapporto costi-benefici, dell'impatto ambientale e delle risorse finanziarie per i principali interventi previsti; la normativa e gli interventi rivolti a regolare l'estrazione dei materiali litoidi dal demanio fluviale, lacuale e marittimo e le relative fasce di rispetto, specificatamente individuate in funzione del buon regime delle acque e della tutela dell'equilibrio geostatico e geomorfologico dei terreni e dei litorali; l'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici; le prescrizioni contro l'inquinamento del suolo ed il versamento nel terreno di scariche di rifiuti civili ed industriali che comunque possano incidere sulle qualità dei corpi idrici superficiali e sotterranei; le misure per contrastare i fenomeni di subsidenza; il rilievo conoscitivo delle derivazioni in atto con specificazione degli scopi energetici, idropotabili, irrigui od altri e delle portate; il rilievo delle utilizzazioni diverse per la pesca, la navigazione od altre; il piano delle possibili utilizzazioni future sia per le derivazioni che

Le disposizioni del piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso piano di bacino¹⁴³.

Inoltre, è previsto che le regioni, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione¹⁴⁴ dell'approvazione del piano di bacino, emanino ove necessario le disposizioni concernenti l'attuazione del piano medesimo nel settore urbanistico; decorso tale termine, gli enti territorialmente interessati dal piano di bacino sono comunque tenuti a rispettarne le prescrizioni nel settore urbanistico¹⁴⁵.

Analoghe disposizioni attengono agli altri piani di bacino, di rilievo regionale ed interregionale.

La radicalità e novità della scelta (creazione di un nuovo soggetto amministrativo che presiede ad una nuova «circostrizione» delimitata secondo criteri fisico – geografici e non politico – amministrativi, con poteri di pianificazione che si sovrappongono a quelli, di natura urbanistica, di spettanza dei Comuni e delle Regioni) non ha però trovato conferme nella legislazione immediatamente successiva, in quanto la l. 142/1990, nel dettare il nuovo ordinamento delle autonomie locali, ha attribuito alla Provincia i compiti di «difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità», nonché quelli di «tutela e valorizzazione delle risorse idriche», con le connesse attività di «raccolta ed elaborazione dati»¹⁴⁶.

Il piano territoriale di coordinamento elaborato dalle Province, e sul quale già ci si è intrattenuti, nel determinare indirizzi generali di assetto del territorio indica – oltre alle diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti e alla localizzazione di massima delle maggiori

per altri scopi, distinte per tipologie d'impiego e secondo le quantità; le priorità degli interventi ed il loro organico sviluppo nel tempo, in relazione alla gravità del dissesto.

¹⁴³ Art. 17, comma quinto, l. 183/1986.

¹⁴⁴ Nella Gazzetta Ufficiale o nei Bollettini Ufficiali.

¹⁴⁵ Art. 17, comma sesto, l. 183/1986 cit.

¹⁴⁶ Art. 14 l. 142/1990.

infrastrutture e delle principali linee di comunicazione – «le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico – forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque».

In questo senso, la l. 142/1990 non fa in alcun modo menzione dei piani di bacino, ignorandoli del tutto¹⁴⁷ sulla base di una impostazione che, nell'attribuire la difesa del suolo alla Provincia, la inserisce in una pianificazione che è essenzialmente espressione di autonomia politica e quindi del principio – antitetico alla gerarchia degli interessi – del contemperamento degli interessi medesimi in una visione unitaria¹⁴⁸.

A tale difetto di coordinamento ha recentemente cercato di far fronte il d.lgs. 112/1998, il cui art. 57 stabilisce che il piano provinciale assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti.

In mancanza di intese, aggiunge lo stesso legislatore delegato, i piani di tutela di settore conservano il valore e gli effetti ad essi assegnati dalla rispettiva normativa nazionale e regionale¹⁴⁹.

La soluzione in realtà assomiglia di più ad una «non scelta» piuttosto che ad un orientamento preciso e risolutore e lascia all'interprete una sensazione di imbarazzo, di fronte ad un assetto normativo non ancora compiutamente raggiunto¹⁵⁰, ma che

¹⁴⁷ Vengono anzi mantenute ferme soltanto le competenze dei Comuni; la legge stabilisce che «gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, si conformano ai piani territoriali di coordinamento delle Province» (art. 15, comma sesto, l. 142/1990).

¹⁴⁸ STELLA RICHTER, *I piani di bacino cit.*, 30.

¹⁴⁹ Art. 57, comma secondo, d.lgs. 112/1998.

¹⁵⁰ STELLA RICHTER, *I piani di bacino cit.*, 32.

L'Autore colloca l'esperienza all'interno del più ampio tema della tutela degli interessi differenziati e della questione attinente al coordinamento tra le pianificazioni cosiddette «di settore» e la più generale pianificazione urbanistica.

«Non sempre – rileva Stella Richter – è possibile l'elaborazione di regole astratte uniformi; di qui il ricorso ad un piano cosiddetto di settore, che si sovrappone al piano urbanistico dando luogo ad un sistema di doppia tutela, che può adempiere ad un ruolo importante di

prefigura l'estrema difficoltà di perseguire coerentemente scelte eversive della tradizionale organizzazione della amministrazione e della rappresentazione degli interessi.

L'attuazione della legge sulla difesa sul suolo, o piuttosto il suo fallimento – con particolare riferimento alla pianificazione di settore che ad essa è correlata – permetteranno così di verificare la fattibilità di tentativi che allo stato si dimostrano ancora troppo teorici, se non nel concreto inattuabili¹⁵¹.

2.2. *L'Ambito territoriale ottimale*

La legge 5 gennaio 1994, n. 36¹⁵² ha peraltro nuovamente preso in considerazione i bacini idrografici quale punto di partenza per la costituzione di una ancora diversa forma di organizzazione¹⁵³, denominata «ambito territoriale ottimale»,

conservazione in presenza di una pianificazione urbanistica carente, ma che costituisce indubbiamente una eccezione alla regola aurea, cui ogni ordinamento dovrebbe tendere, dell'«un territorio – una autorità. Tale eccezione può essere considerata tollerabile fin tanto ch'essa riguarda una porzione limitata del territorio; non lo è evidentemente più quando assume un peso quantitativo rilevante».

L'esempio della pianificazione di bacino, estesa a tutto il territorio nazionale, costituisce esempio paradigmatico di un modo di procedere errato e che necessariamente dovrà venire rivisto, riportando «nell'ambito del piano territoriale generale, nella specie provinciale, quell'interesse inerente alla difesa del suolo che appunto è risultato avere carattere generale».

«In un ordinamento che va ormai verso una sostituzione generalizzata, alle ipotesi di procedimenti concorrenti ed autonomi, di forme di coordinamento infrastrutturale (attraverso istituti quali la conferenza di servizi o l'accordo di programma) – conclude l'Autore – il settore della pianificazione non può essere improntato che ad un solo principio: quello della co - pianificazione».

¹⁵¹ La Corte Costituzionale, su ricorso delle Regioni Veneto, Friuli – Venezia Giulia e Province Autonome di Trento e Bolzano ha salvato la l. 183/1986, rilevando come la difesa del suolo non costituisce una materia a se stante, ma piuttosto un obiettivo «che deve essere perseguito al di là o al di sopra delle ripartizioni delle competenze e che giustifica l'impianto pianificatorio posto in essere dalla legge». La sentenza è la 26 febbraio 1990, n. 85, in *Giur. Cost.*, 1990, 831.

¹⁵² In G.U. 19 gennaio 1994, n. 14, s.o., recante «Disposizioni in materia di risorse idriche» (cosiddetta «legge Galli»).

¹⁵³ MANFREDI in POTOTSCHNIG – FERRARI (a cura di), *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche*, Padova, 2000, 83, ove si rileva che la consapevolezza dell'opportunità che la gestione delle risorse idriche si svolga in una dimensione territoriale adeguata alle peculiari esigenze del ciclo delle acque e che, quindi, non sia frazionata secondo le circoscrizioni degli enti territoriali è risalente nel tempo: in definitiva, la stessa riforma Bonomi sulla utilizzazione delle acque pubbliche, approvata con d.lgs. 1664/1916,

sulla base della quale dovrà venire riorganizzato il servizio idrico.

In questo caso, l'istituzione del servizio idrico integrato negli ambiti territoriali ottimali avviene attraverso una procedura articolata in più fasi, che prevede l'individuazione degli ambiti da parte delle Regioni sentite le province interessate (e nei bacini di rilievo nazionale, le Autorità di bacino), la successiva disciplina – con legge regionale – delle forme e dei modi di cooperazione degli enti locali che ricadono nel medesimo ambito ed infine l'organizzazione del servizio da parte degli enti locali stessi sulla base delle disposizioni della legge regionale¹⁵⁴.

Alle Regioni¹⁵⁵ ed agli enti locali¹⁵⁶ viene in questo modo assegnato un ruolo di rilievo maggiore rispetto a quello previsto dall'impianto originario della l. 183/1986, chiaro segnale di rimediazione di scelte operate appena cinque anni prima, pur senza che si sia provveduto ad una organica riscrittura della legge sulla difesa del suolo¹⁵⁷.

si era basata sulla considerazione che «la disposizione naturale delle cose deve essere tenuta dal legislatore nel massimo conto. Noi non possiamo per il regime delle acque attenerci a circoscrizioni territoriali, tracciate indipendentemente da questa condizione di cose. Quando noi diamo nelle nostre leggi al Prefetto il diritto di concedere le derivazioni e un'alta sorveglianza in questa materia, evidentemente erriamo, perché il Prefetto è il Prefetto della Provincia, e i bacini, per il regime delle acque, possono non coincidere con la Provincia. Dunque è necessario che la circoscrizione idraulica sia fatta su basi idrauliche» (SCIALOJA, *La legislazione sulle acque*, Roma, 1916).

¹⁵⁴ DELL'ANNO, *Il regime delle acque tra tutela e gestione*, in *Dir. e giur. Agraria e amb.*, 1995, 77.

¹⁵⁵ Secondo MANFREDI, *Op. cit.*, 88, la Regione diviene protagonista di tutto il processo, «dato che le viene affidato il compito di individuare gli ambiti territoriali, quello di disciplinare le forme di cooperazione tra gli enti minori dello stesso ambito, quello, previsto dal comma 4° [dell'art.8 l. 36/1994], di dettare norme integrative “per il controllo degli scarichi degli insediamenti civili e produttivi allacciati alle pubbliche fognature, per la funzionalità degli impianti di pretrattamento e per il rispetto dei limiti e delle prescrizioni previste dalle relative autorizzazioni”, e altresì quello di disciplinare “le forme e i modi” della cooperazione tra gli enti locali che ricadono nel medesimo ambito ottimale, divenendo attributaria anche nella materia che ci interessa di un ampio e penetrante potere di coordinamento nei confronti degli enti minori».

¹⁵⁶ Le Province si vedono attribuita una funzione consultiva in relazione alla individuazione degli ambiti territoriali, anche in relazione alle funzioni pianificatorie attribuite a questo ente; i Comuni si muoveranno entro i limiti specificati dalle leggi regionali in materia.

¹⁵⁷ Il sistema prescelto per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali e per l'istituzione del servizio idrico integrato si iscrive negli schemi del «modello cooperativo di decentramento» (sul quale CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie*

L'ambito territoriale ottimale rimane comunque quale mero riferimento geografico per l'organizzazione e la gestione del servizio da parte dei Comuni e delle Province, «mediante le forme, anche obbligatorie, previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come integrata dall'articolo 12 della l. 23 dicembre 1992, n. 498»¹⁵⁸ ed anche – laddove la legge regionale dovesse così stabilire – attraverso il modulo convenzionale previsto dall'art. 24 della l. 142/1990¹⁵⁹.

La recente legislazione in materia di rifiuti riprende tale concetto, mutuandolo proprio dalla l. 36/1994¹⁶⁰ e lasciando alla legislazione regionale la possibilità di organizzarlo concretamente.

Alcune esperienze¹⁶¹ permettono così di verificare quale interpretazione venga in concreto data a questi tentativi di superamento dei confini delle tradizionali circoscrizioni amministrative, nell'ottica della migliore gestione dei pubblici servizi.

La l.r. Toscana n. 25/1998, in attuazione del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22¹⁶² ed al riconosciuto scopo di superare la «frammentazione delle gestioni, per conseguire economicità gestionale e per garantire che la gestione risponda a criteri di

procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo, in Le Regioni, 1989, 473 ss.), che da un lato comporta ingerenze sempre più penetranti del livello di governo superiore nella sfera di competenze del livello inferiore, dall'altro compensa questa minor autonomia introducendo strumenti di partecipazione di quest'ultimo alle scelte del livello superiore e forme di raccordo organizzativo o procedurale tra i due livelli.

Cfr. altresì BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regione*, in Riv. Trim. dir. pubbl., 1971, 151 ss.; BOGNETTI, «Federalismo», in Dig. Disc. Pubbl.; SCUDIERO, *Il concorso di competenze tra enti pubblici nelle materie regionali e il principio del buon andamento*, in Le Regioni, 1991, 644 ss.

¹⁵⁸ Art. 9, comma secondo, l. 36/1994 cit.

¹⁵⁹ Per l'analisi di alcune esperienze di attuazione dei piani di bacino a livello regionale, FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente nella legislazione regionale cit.*, 118 ss.

¹⁶⁰ BUTTI – ZUCCA, Commento all'art. 23 del d.lgs. 22/1997 in NESPOR – DE CESARIS A (a cura di), *Codice dell'ambiente cit.*, 1275.

¹⁶¹ L'esempio preso in considerazione è fornito dalla l.r. Toscana 18 maggio 1998, n. 25, in B.U.R. 28 maggio 1998, n. 19, recante «Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati».

¹⁶² In G.U. 15 febbraio 1997, n. 38 s.o., recante «Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio», cosiddetto «Decreto Ronchi».

efficienza e di efficacia»¹⁶³, prevede ad esempio che la gestione dei rifiuti venga affidata ai Comuni, i quali al loro volta sono chiamati ad esercitarla attraverso la Comunità di Ambito.

A tal fine, la legge si premura di individuare una ripartizione del territorio regionale in Ambiti Territoriali Ottimali (A.T.O.), che in gran parte finiscono però per coincidere con il territorio delle province¹⁶⁴ e che comunque possono venire modificati con atto del Consiglio regionale, sentite le province ed i comuni interessati¹⁶⁵; in ciascun A.T.O. viene poi costituita una Comunità di ambito, definita come «l'aggregazione dei comuni ricadenti nel territorio delimitato dall'ATO associati nei modi e nelle forme disciplinati dalla presente legge»¹⁶⁶.

Al proposto, si prevede il ricorso allo strumento della convenzione, prevista dall'art. 24 della l. 142/1990, ovvero l'utilizzo della formula del consorzio, da istituirsi ai sensi dell'art. 25 della medesima legge¹⁶⁷ a seguito di un procedimento che viene iniziato dalla Provincia, tenuta a convocare «una conferenza dei comuni appartenenti all'Ambito Territoriale di riferimento»¹⁶⁸.

Le singole Comunità di ambito sono al loro volta chiamate a dare attuazione ai piani di provinciali di gestione dei rifiuti, anche attraverso la predisposizione e l'attuazione di ulteriori strumenti, denominati «piani industriali»¹⁶⁹.

In sintesi, quindi, lo strumento dell'A.T.O. come previsto dalla legislazione in materia di rifiuti costituisce un tentativo di

¹⁶³ Art. 23, comma primo, l.r. Toscana n. 25/1998.

¹⁶⁴ Fanno eccezione, secondo quanto previsto dell'art. 24, comma primo, l.r. Toscana 25/1998, l'A.T.O. n. 5, «costituito dai comuni compresi nelle province di Prato, di Pistoia e di Firenze ricompresi nel circondario dell'Empolese Val d'Elsa, così come definiti dalla l.r. 29 maggio 1997, n. 38» e l'A.T.O. n. 6, «costituito dai comuni compresi nella Provincia di Firenze ad esclusione di quelli del circondario Empolese».

¹⁶⁵ Art. 24, comma secondo, l.r. Toscana n. 25/1998.

¹⁶⁶ Art. 2, comma primo, lett. c) l.r. Toscana n. 25/1998.

¹⁶⁷ Art. 23, comma terzo, lett. a) e b) l.r. Toscana n. 25/1998.

¹⁶⁸ Art. 23, comma quarto, l.r. Toscana n. 25/1998.

¹⁶⁹ L'art. 27 della l.r. Toscana n. 25/1998 prevede che il piano industriale individui aree di raccolta, progetti degli interventi previsti nei piani provinciali, interventi di bonifica, piani economici, obiettivi e standard dei servizi di gestione, proponendosi quindi quale strumento di attuazione della generale pianificazione provinciale in materia.

razionalizzazione della gestione di un pubblico servizio¹⁷⁰, anche se però il legislatore statale non dimostra di credere molto in tale modello.

Laddove infatti le singole regioni non provvedano ad organizzarsi diversamente, «gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani sono le Province»¹⁷¹; tale previsione residuale, che però è agevole ritenere verrà assai raramente derogata, costituisce in effetti la migliore conferma del fatto che la nuova impostazione dei servizi di smaltimento rimarrà ancorata alle tradizionali circoscrizioni amministrative, ed in particolare a quelle provinciali.

2.3. L'Ente parco

Altra esperienza, peraltro ancora troppo recente essa pure perché si possa tracciare un bilancio certo di concreta attuazione, riguarda la gestione delle aree naturali protette, per le quali è stata emanata la legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394¹⁷².

L'obiettivo di tale legislazione è quello di garantire e di promuovere, in modo organico, la «conservazione» e la «valorizzazione» del patrimonio naturale del Paese, da perseguire attraverso «l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette», che vengono sottoposte ad uno «speciale regime di tutela e di gestione»¹⁷³.

¹⁷⁰ La gestione dei rifiuti, secondo l'art. 2, comma primo, del d.lgs. 22/1997, costituisce attività di pubblico interesse, disciplinata dalla legge al fine di assicurare una elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci, tenendo altresì conto della specificità dei rifiuti pericolosi; i Comuni effettuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142 e dell'articolo 23 del d.lgs. 22/1997.

¹⁷¹ Art. 23, comma primo, d.lgs. 22/1997.

¹⁷² In G.U. 13 dicembre 1991, n. 292 s.o., recante «Legge quadro sulle aree protette». In dottrina, BORGONOVO RE, *Parchi naturali nazionali e regionali*, in Dig. Disc. Pubbl., X, Torino, 1995, 595 ss.; CARAVITA, *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree regionali protette*, in Riv. Giur. Amb., 1994, 1 ss.; DESIDERI – FONDERICO, *I parchi nazionali per la protezione della natura*, Milano, 1998; DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994; MADDALENA, *La legge quadro sulle aree naturali protette*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1992, 648 ss.; SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Milano, 1996.

¹⁷³ Art. 1, commi primo e terzo, l. 394/1991 cit.

Ci troviamo di fronte anche in questo caso ad una legislazione che dà vita ad una disciplina territoriale differenziata, al fine di sottoporre determinati beni ed aree territoriali a regimi di tutela ulteriori rispetto a quelli che possono genericamente discendere dalla normativa e dalla strumentazione urbanistica¹⁷⁴.

Per perseguire tale scopo, si provvede alla costituzione di una amministrazione specializzata, al fine di garantire piena effettività di tutela: per i Parchi nazionali l'unico modulo organizzativo previsto è l'Ente parco, dotato di personalità di diritto pubblico; per i Parchi regionali, invece, la legge quadro stabilisce che potranno «essere istituiti appositi enti di diritto pubblico o consorzi obbligatori tra enti locali od organismi associativi ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142»¹⁷⁵.

Gli enti parco, così come le Autorità di bacino, rispondono ad un principio di specializzazione delle strutture amministrative per la tutela dell'ambiente, sulla base di criteri geo – naturalistici, a prescindere dai confini amministrativi degli enti territoriali¹⁷⁶, anche se i due modelli organizzativi non sono pienamente assimilabili, in quanto le Autorità di bacino dispongono solo dei poteri di definizione programmatica del regime speciale di tutela, mentre l'attuazione di tale regime è affidata in massima parte agli enti territoriali; gli enti parco, invece, esercitano direttamente anche funzioni di tutela e gestione dell'area protetta¹⁷⁷.

L'istituzione di un'area protetta comporta uno specifico regime di tutela che determina significative limitazioni non solo ai diritti di proprietà e di impresa, ma anche alla libertà di circolazione e di soggiorno nelle aree interessate¹⁷⁸; a quanto

¹⁷⁴ CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1985, 386 ss.; MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in Enc. Giur. Treccani, XXIII, Roma, 1990, 3 s.; STELLA RICHTER, *Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica*, in Riv. Giur. Urb., 1989, 607 ss.; URBANI, *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati*, in Le Regioni, 1986, 665 ss.

¹⁷⁵ Art. 23 l. 394/1991 cit.

¹⁷⁶ AICARDI, *Specificità e caratteri della legislazione sulle aree naturali protette: spunti ricostruttivi sulle discipline territoriali differenziate*, in BASSI – MAZZAROLLI (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente cit.*, 51.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ Si vedano al proposito gli artt. 12 ss. della l. 394/1991 cit.

direttamente vietato *ex lege*, si affianca poi – per le singole aree protette – la adozione di atti amministrativi generali, quali il regolamento ed il piano, strumenti indispensabili a delineare nel dettaglio le modalità di tutela conservativa ed i conseguenti limiti alle attività dell'uomo¹⁷⁹.

Il piano del parco, cui viene affidata «la tutela dei valori naturali ed ambientali nonché storici, culturali, antropologici, tradizionali»¹⁸⁰ si pone nei confronti delle altre forme di pianificazione non in termini di sovraordinazione gerarchica o comunque di prevalenza, implicita od esplicita, bensì in termini di sostituzione: il piano del parco, infatti, «sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione»¹⁸¹.

A differenza dei piani di bacino, in relazione ai quali sono previsti obblighi di adeguamento per le amministrazioni competenti ad altre forme di pianificazione¹⁸², nel caso di specie la approvazione del piano del parco ha un effetto immediato ed automatico.

Il piano si impone così alle altre amministrazioni, ma anche ai privati; la realizzazione di qualunque intervento all'interno del parco diviene soggetta ad uno specifico nulla – osta rilasciato dall'Ente stesso¹⁸³, che si affianca agli usuali assenti urbanistico – edilizi, che rimangono di competenza della autorità comunale¹⁸⁴.

L'Ente parco, che ha potestà pianificatoria e regolamentare, diviene pertanto il soggetto istituzionale di riferimento per la gestione di aree che, nella sostanza, vengono sottratte alla potestà di pianificazione dei Comuni¹⁸⁵.

¹⁷⁹ AICARDI, *Op. cit.*, 60.

¹⁸⁰ Art. 12, comma primo, l. 394/1991 cit.

¹⁸¹ Art. 12, comma settimo, l. 394/1991 cit.

¹⁸² Cfr. art. 17, commi quarto e sesto, l. 183/1986.

¹⁸³ Art. 13 l. 394/1991 cit.

¹⁸⁴ Tale opzione è stata criticata da parte della dottrina, che ha manifestato piuttosto il proprio favore per autorizzazioni unificate, aventi anche valenza paesistica ed urbanistico – edilizia. Cfr. AICARDI, *Op. cit.*, 68.

¹⁸⁵ Molto critico in questo senso CARAVITA, *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette cit.*, 10, secondo il quale «è profezia fin troppo facile quella secondo cui la

Una scelta di questo tipo offre margini di perplessità.

Come giustamente è stato osservato¹⁸⁶, si è infatti provveduto ad attuare una larga attribuzione di poteri ad organi tecnici su di una ampia porzione del territorio nazionale, confidando in una burocrazia tecnica illuminata¹⁸⁷ che, «in nome della tutela dell'ambiente, si impossessa – in modo ingiustificatamente ampio – dei poteri delle collettività locali»¹⁸⁸.

E' facile ipotizzare che l'amministrazione del parco, forte di una legittimazione che le proviene dalla legge ed in nome di un interesse di tutela e di preservazione delle aree ricomprese nel parco, ben difficilmente si dimostrerà portata alla composizione degli interessi presenti sul territorio, finendo per frustrare le altre istanze – legittime esse pure – degli abitanti, o dei proprietari, degli ambiti sottoposti a tutela.

Una maggiore partecipazione nei procedimenti, o una diversa e migliore forma di legittimazione degli organi del parco forse

legge non riuscirà mai a decollare. Già appare incostituzionale – rileva l'Autore – la sottrazione agli enti locali (e, in particolare, ai Comuni) di poteri sul proprio territorio [...]. Ma soprattutto desta enormi perplessità sia la straordinaria macchiniosità delle procedure per il funzionamento a regime del parco (misure di salvaguardia; legge istitutiva; creazione degli organi; approvazione del regolamento; approvazione del piano) sia la pretesa di escludere dal governo del territorio l'ente comunale in favore dell'ente parco. Di fronte al primo contrasto [...] l'impalcatura crollerà, tra ricorsi giurisdizionali, opposizioni di altri apparati ministeriali [...], opposizioni locali, interessi speculativi; e i poteri sostitutivi che è fin troppo noto che non si riescono ad utilizzare».

Le ragioni di un fallimento annunciato si rinverrebbero in «un grave difetto di impostazione della legge: un così massiccio spostamento di potere a favore di entità tecniche e a discapito delle collettività locali [...] è giustificabile costituzionalmente e sostenibile politicamente quando è supportato da un eccezionale interesse alla conservazione di quell'area: ma questo interesse non è più così eccezionale se si ripete per venti volte, tanti quanti sono i parchi istituiti».

¹⁸⁶ CARAVITA, *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette cit.*, 11.

¹⁸⁷ Il piano del Parco viene predisposto ed adottato dal Consiglio del Parco, che è formato, oltre che dal Presidente di nomina del Ministero dell'ambiente, da dodici membri essi nominati dal Ministero, questa volta tra persone particolarmente qualificate per le attività in materia di conservazione della natura o tra i rappresentanti della Comunità del parco».

¹⁸⁸ CARAVITA, *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette cit.*, 11. L'Autore conclude osservando che i principi organizzativi della democrazia, beninteso nelle forme di volta in volta più adatte, debbono mantenere la loro primazia anche sull'obiettivo della tutela dell'ambiente, «il cui contenuto e le cui modalità non sono date una volta per tutte da una scienza illuminata, ma debbono essere individuati nel rispetto – per l'appunto – delle forme della democrazia».

potrebbero permettere risultati in termini di rappresentazione – e quindi composizione – degli interessi più coerenti ed opportune.

2.4. Alcune conclusioni

La rassegna appena svolta consente di giungere ad alcune conclusioni.

L'interesse ambientale, per la cui cura si è istituito un Ministero che la recente riforma del 1999 ha ripensato seguendo la via dell'accorpamento delle funzioni (e delle strutture)¹⁸⁹ ed operando altresì nella direzione della divaricazione tra l'esercizio di compiti di natura tecnica (Agenzia) e funzioni di indirizzo politico e generale (Ministero), in realtà non appare integralmente ed esaustivamente rappresentato nelle forme e nei modi tradizionali, tanto in relazione alla sua espressione nel Governo che nella sua proiezione all'interno delle Autonomie.

Accanto alle Regioni ed agli Enti locali tradizionali, si è avvertita infatti la necessità di attribuire competenze riconducibili alla cura dell'interesse ambientale a soggetti nuovi, anche nella considerazione del fatto che le tradizionali circoscrizioni amministrative ben spesso non coincidono con gli «ambiti territoriali ottimali».

Il tentativo sconta parecchi limiti, che riguardano tanto la legittimazione democratica degli organi preposti alla amministrazione di questi nuovi soggetti¹⁹⁰ che la reale volontà del legislatore nel perseguire queste nuove strade, alla luce delle evidenti contraddizioni¹⁹¹ contenute in leggi che si susseguono ad appena pochi anni le une dalle altre.

La riforma delle Autonomie locali ha portato alla enfaticizzazione della Provincia, rafforzata nel suo ruolo di ente intermedio tra Regione e Comune, con particolare riferimento alle funzioni di pianificazione territoriale e di coordinamento; nel contempo leggi di settore hanno introdotto funzioni di

¹⁸⁹ Il Ministero infatti viene ridenominato in «Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio».

¹⁹⁰ Si pensi alle considerazioni svolte a proposito dell'Ente parco.

¹⁹¹ Indice di ripensamento o, peggio, di dimenticanza di scelte appena compiute.

pianificazione autonome in relazione ad interessi differenziati senza però provvedere ad adeguato coordinamento.

Non è dato comprendere con sufficiente chiarezza se, alla fine del faticoso processo di attuazione della cosiddetta riforma «Bassanini», la Provincia finirà per essere il soggetto principale nella cura dell'interesse ambientale¹⁹², anche in rapporto alla adeguatezza, o meno, della dimensione territoriale di intervento, ovvero sconterà, sperimentando forme di difficoltosa coabitazione, la perdurante esistenza di competenze concorrenti di altri soggetti, non costituiti ad enti a fini generali.

Le conseguenze della natura eminentemente trasversale dell'interesse ambientale, peraltro, comporta che ad esso si faccia ricorso per la conservazione di istanze centralistiche, a dispetto degli obiettivi di quanto più largo «conferimento»¹⁹³ che le riforme della amministrazione, appena avviate programmaticamente dichiarano di voler perseguire¹⁹⁴.

La cura dell'interesse ambientale e la sua composizione con altri interessi ha, peraltro, la sua sede naturale nel procedimento; ad esso occorrerà rivolgere allora adeguata attenzione, onde verificare l'esistenza di adeguati meccanismi di partecipazione, anche nell'ottica della co – amministrazione.

¹⁹² Con ampie deleghe da parte delle Regioni.

¹⁹³ Termine che, secondo il legislatore della l. 59/1997, compendia «trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e di compiti» (art. 1, comma primo, l. 59/1997).

¹⁹⁴ Anche in attuazione dei principi enunciati nella già citata Carta europea dell'autonomia locale, elaborata nell'ambito del Consiglio d'Europa e ratificata dall'Italia con l. 30 dicembre 1989, n. 439, con particolare riferimento alla affermazione secondo cui «l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini» e che «le competenze affidate alle collettività locali devono di regola essere complete ed integrali» (art. 4 Carta cit.).

Capitolo quinto

L'INTERESSE AMBIENTALE E IL PROCEDIMENTO

L'interesse ambientale e il procedimento

L'esigenza di proteggere l'ambiente ha determinato l'insorgere di una intensissima disciplina amministrativa, attribuendo alla amministrazione un poderoso e spesso aggrovigliato complesso di funzioni¹.

La materia ambientale, in apparente controtendenza rispetto a quel processo di depurazione del diritto amministrativo dalle sue componenti autoritarie² che le leggi 142/1990 sulle autonomie locali, 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo e 23 ottobre 1992, n. 421 sulla cosiddetta «privatizzazione del

¹ MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in A.A.V.V., *Scritti in onore di Alberto Predieri cit.*, 1141.

² Secondo GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, in Enc. dir., XII, Milano, 1962, 861 ss., il diritto amministrativo nasce come «fatto di autoritarismo», allo scopo di consentire l'accentramento, il mantenimento dell'ordine pubblico, la prevenzione di disordini sociali, e in genere il prevalere della volontà dello Stato.

Tanto che, per molto tempo, il cuore della legislazione amministrativa è stato rappresentato dalla legislazione di polizia, intendendo come tale quella volta alla conservazione e alla difesa dello Stato.

Su queste esatte premesse, i capisaldi della disciplina hanno allora finito per essere rappresentati dalla esecutorietà degli atti amministrativi, dal principio di tipicità di tali atti, dalla presunzione di legittimità degli atti amministrativi, dalla attribuzione alla amministrazione del potere discrezionale, dalla gerarchia, dalla dominanza del principio di realizzazione dell'interesse pubblico, dalla presenza di una giustizia separata per il potere amministrativo.

La Costituzione ha implicitamente accettato lo stato amministrativo riconoscendo la specificità della giustizia amministrativa e la nozione di interesse legittimo, provvedendo altresì alla disciplina dei controlli sugli atti amministrativi.

Tuttavia, le previsioni costituzionali sul decentramento e sulla autonomia, sulla imparzialità e sul buon andamento, sulla pienezza della tutela giurisdizionale e sulla responsabilità della P.A. e dei suoi funzionari hanno posto le basi per una complessiva rivisitazione del diritto amministrativo in tutte quelle sue parti in cui il principio della prevalenza dell'interesse pubblico o la presunzione di legittimità o la esecutorietà degli atti amministrativi assegnavano alla P.A. una posizione di ingiusto privilegio.

Tale rivisitazione è stata compiuta attraverso l'opera della Corte Costituzionale, anche nel senso della interpretazione adeguatrice, oltre che, naturalmente, dal legislatore e specialmente negli ultimi anni.

Al di là delle leggi menzionate nel testo, vanno altresì ricordati gli sviluppi dovuti alla influenza della normativa comunitaria, le aperture giurisprudenziali in tema di risarcibilità degli interessi legittimi (Cass. S.S.U.U. n. 500/1999), le modifiche alla competenza e alla giurisdizione dei T.A.R. (l. 21 luglio 2000, n. 205, in G.U. 26 luglio 2000, n. 173), con notevole ampliamento dei poteri risarcitori attribuiti ai T.A.R. (nuovo art. 7 l. T.A.R.) in un contesto in cui sono stati ampliati gli stessi poteri istruttori di tali organi giurisdizionali (nuovo art. 44 T.U. 1054/1924).

pubblico impiego» hanno inaugurato, continua tuttora a riproporre modelli in cui si evidenziano i poteri «esorbitanti» della amministrazione sul cittadino³, giustificati dal valore «ambiente» e dalla indeterminatezza della sua nozione.

Va innanzi tutto dato conto delle peculiarità che connotano la disciplina del procedimento amministrativo in relazione alla normativa ambientale.

1. Pareri e valutazioni tecniche

In generale, il legislatore ha previsto alcune disposizioni volte a ridurre i tempi dei procedimenti amministrativi, prevedendo che ove «debbono essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi od enti appositi e tali organi ed enti non provvedano o non rappresentino esigenze istruttorie di competenza dell'amministrazione procedente nei termini prefissati dalla disposizione stessa o, in mancanza, entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta, il responsabile del procedimento deve chiedere le suddette valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari»⁴.

Tale disposizione non trova però applicazione «in caso di valutazioni che debbano essere prodotte da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini»⁵ in quanto, evidentemente, le valutazioni tecniche ambientali sono considerate infungibili⁶.

Per quanto concerne i pareri, laddove debba essere obbligatoriamente sentito un organo consultivo, la regola generale prevede che gli stessi debbano essere emessi entro il termine massimo di quarantacinque giorni⁷; in caso di decorrenza

³ MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente cit.*, 1144.

⁴ Art. 17, comma primo, l. 241/1990 cit.

⁵ Art. 17, comma secondo, l. 241/1990 cit.

⁶ MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente cit.*, 1145.

⁷ Art. 16, comma primo, l. 241/1990 cit.; nel caso in cui il parere sia facoltativo, gli organi consultivi sono tenuti «a dare immediata comunicazione alle amministrazioni richiedenti del termine entro il quale il parere sarà reso»

del termine senza che sia stato comunicato il parere o senza che l'organo abbia rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere richiesto⁸.

La facoltà di prescindere, e dunque di procedere e chiudere l'istruttoria senza l'intervento dell'organo consultivo, non opera però in ordine a pareri «che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini»⁹: anche in questo caso, infatti, si considera infungibile – in quanto correlata a specifici interessi di rango particolare – la valutazione operata dall'organo della amministrazione consultiva.

2. La conferenza di servizi

La disciplina giuridica della conferenza di servizi è stata fissata in via generale dall'art. 14 della l. 241/1990, dopo che una serie di disposizioni, contenute in leggi speciali, l'avevano introdotta per procedimenti particolari¹⁰.

E' significativo che la prima elaborazione dell'istituto abbia riguardato un settore della legislazione ambientale, in particolare quello relativo alla approvazione di impianti di smaltimento dei

⁸ Art. 16, comma secondo, l. 241/1990 cit.

⁹ Art. 16, comma terzo, l. 241/1990 cit.

Tale comma è stato riformulato dall'art. 17, comma ventiquattresimo, della l. 15 maggio 1997, n. 127 (cosiddetta «Bassanini - bis»): il testo originario – sia detto per inciso – recava la dizione «paesaggistico - territoriale» in luogo della menzione dei due ambiti («paesaggistica», «territoriale») separati e distinti.

¹⁰ Ci si riferisce, in particolare, all'art. 3 *bis* l. 29 ottobre 1987, n. 441, a proposito della approvazione regionale degli impianti di smaltimento dei rifiuti, all'art. 2 l. 29 maggio 1989, n. 205, per le opere funzionali ai mondiali di calcio, alla l. 5 giugno 1990, n. 135, che disciplina il «Programma di interventi urgenti per la prevenzione e la lotta contro l'A.I.D.S.».

Secondo BERTINI, *La conferenza di servizi*, in *Dir. Amm.*, 1997, 275, primi esempi di conferenze di servizi risalgono agli anni '50, promosse dal Ministero dei Lavori Pubblici per accelerare la formulazione dei piani urbanistici, nonché quelle «obbligatorie» in materia di autolinee stagionali e di gran turismo, volte a favorire la collaborazione tra enti centrali, provinciali e locali.

Ad esse si affiancherebbe la previsione di cui all'art. 3, l. 6 dicembre 1962, n. 1643, di istituzione dell'ENEL, che al n. 7 prevede che «saranno proposte periodiche conferenze per la consultazione di rappresentanze locali ed economiche e in particolare delle regioni, degli enti locali, delle organizzazioni sindacali e dei corpi scientifici».

rifiuti¹¹, con specifiche disposizioni relative al superamento di potenziali conflitti derivanti dalla presenza di vincoli di carattere generale o speciale¹².

La legge 241/1990 ha previsto due forme di conferenza di servizi, la conferenza istruttoria e la conferenza decisoria¹³, entrambe introdotte¹⁴ dal responsabile del procedimento, con una funzione di accelerazione e di coordinamento¹⁵.

La conferenza istruttoria è disciplinata dall'art. 14, comma primo, l. 241/1990, «qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo»; in tal caso, «l'amministrazione procedente indice di regola una conferenza di servizi».

¹¹ Il richiamato art. 3-bis l. 29 ottobre 1987, n. 441 al comma primo prevede che «fatti salvi i progetti già approvati o per i quali l'istruttoria sia stata positivamente conclusa, la regione provvede all'istruttoria dei progetti dei nuovi impianti di trattamento e di stoccaggio dei rifiuti urbani, speciali nonché tossici e nocivi, mediante apposite conferenze cui partecipano i responsabili degli uffici regionali competenti nonché i rappresentanti degli enti locali interessati. La conferenza acquisisce e valuta tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con le esigenze ambientali e territoriali. Sulla base delle risultanze della conferenza, la giunta regionale approva il progetto entro centoventi giorni dalla data di presentazione agli uffici regionali competenti».

«L'approvazione, ai sensi del comma 1 – prosegue lo stesso art. 3 bis – sostituisce, ad ogni effetto, visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di competenza di organi regionali, provinciali e comunali; costituisce, ove occorra, variante dello strumento urbanistico generale e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori».

¹² «Nel caso in cui il progetto approvato riguardi aree vincolate ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, si applicano – secondo il comma terzo dell'art. 3 – bis l. 441/1987 – le disposizioni di cui al nono comma dell'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, come modificato dal medesimo decreto-legge n. 312 del 1985».

¹³ MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in MAZZAROLLI – PERICU – ROMANO – ROVERSI MONACO – SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo cit.*, 1125.

¹⁴ La convocazione può essere promossa anche dal privato, nei casi in cui una attività sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di amministrazioni pubbliche diverse (art. 14, comma 2 – bis, l. 241/1990).

¹⁵ Secondo la Corte Costituzionale, 28 luglio 1993, n. 348, in Riv. Giur. Amb., 1994, 639, attraverso la conferenza di servizi si realizza un giusto temperamento fra le necessità della concentrazione delle funzioni in un'istanza unitaria e le esigenze connesse alla distribuzione delle competenze fra gli enti che vi partecipano. Cfr. altresì Corte Cost., 14 febbraio 1993, n. 62, in Foro Amm., 1993, 1771.

E' stato osservato¹⁶ a questo proposito come il coinvolgimento di altre autorità, dotate o meno di poteri decisori, operi nella (sola) fase della partecipazione istruttoria, escludendosi ogni concorso valutativo nella fase costitutiva, qualificandosi la conferenza di servizi istruttoria quale strumento ordinario e tipico di procedere laddove il procedimento amministrativo coinvolga una pluralità di interessi pubblici¹⁷.

Il comma secondo del richiamato art. 14 l. 241/1990 prevede invece la diversa conferenza di servizi «decisoria», da indirsi «quando l'amministrazione precedente debba acquisire intese, concerti, nulla – osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche. In tal caso, le determinazioni concordate nella conferenza sostituiscono a tutti gli effetti i concerti, le intese, i nulla – osta e gli assensi richiesti».

L'istituto è stato oggetto di significativi interventi ad opera dell'art. 17 l. 17 maggio 1997, n. 127, che ha esplicitamente previsto la possibilità di convocare la conferenza di servizi per l'esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in più procedimenti amministrativi reciprocamente connessi, la necessità di concludere la conferenza di servizi entro un termine predeterminato, la individuazione delle modalità di superamento di situazioni di paralisi in ipotesi in cui non si raggiunga l'unanimità dei consensi, ed infine l'obbligatoria previsione della conferenza ai fini della programmazione, progettazione, localizzazione e realizzazione di opere pubbliche o programmi operativi di importo iniziale complessivo superiore a lire 30 miliardi¹⁸.

¹⁶ MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in MAZZAROLLI – PERICU – ROMANO – ROVERSI MONACO – SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo cit.*, 1126.

¹⁷ La conferenza istruttoria diviene cioè il modo tipico di acquisizione e di selezione di interessi pubblici, così come la partecipazione è il modo tipico di acquisizione di interessi privati e diffusi.

¹⁸ CUGURRA, *La semplificazione del procedimento amministrativo nell'art. 17 della l. 15 maggio 1997, n. 127*, in *Dir. Amm.*, 1998, 480. Sulla conferenza di servizi dopo la l. n. 127/1997 vedasi anche CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1997, 446 ss.; PERFETTI, *L'amministrazione per accordi nell'esecuzione dei lavori pubblici*, in *Dir. Amm.*, 1997, 587 ss.; PERULLI, *Conferenza di servizi e accordi di programma*, in ITALIA (a cura di), *Lo snellimento dell'attività amministrativa*, Milano, 1997, 279 ss.

La *ratio* dell'istituto non è stata invece intaccata, continuando a risiedere nell'esigenza di accelerare i tempi di conclusione del procedimento amministrativo, concentrando in un'unica sede l'esame dei diversi interessi pubblici che vengono in evidenza per l'emanazione dell'atto finale¹⁹.

Prima delle modificazioni, si era sottolineata la peculiare posizione degli interessi ambientali in seno alla conferenza di servizi²⁰; se l'art. 14, comma secondo, della l. 142/1990 nel suo testo originario considerava acquisito l'assenso delle amministrazioni invitate e non partecipanti o partecipanti tramite soggetti non titolari, ove queste non avessero tempestivamente espresso il proprio motivato dissenso, si riscontrava però l'espressa eccezione relativa alle determinazioni delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi ambientali o paesaggistici o sanitari, «che richiedono sempre una disamina espressa, in quanto interessi mai amministrabili in via tacita»²¹.

La versione più recente stabilisce che le determinazioni dissenzienti alla conclusione del procedimento amministrativo espresse da amministrazioni preposte alla tutela ambientale e paesaggistico – territoriale (nonché del patrimonio storico – ambientale e della tutela della salute) siano superabili solo attraverso una determinazione favorevole alla conclusione del procedimento adottata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri²².

¹⁹ CUGURRA, *La semplificazione del procedimento amministrativo nell'art. 17 della l. 15 maggio 1997, n. 127 cit.*, 481. L'Autore rileva che la conferenza di servizi, oltre a comportare l'abbreviazione dei tempi di conclusione del procedimento amministrativo, ha l'effetto sostanziale di costringere le amministrazioni partecipanti a farsi carico anche degli interessi pubblici diversi da quelli affidati alla loro specifica cura, «sicché la decisione è il risultato di una negoziazione la quale stabilisce, in relazione al caso concreto e non in astratto, quali interessi pubblici siano meritevoli di soddisfacimento e quali (e in che misura) di essere sacrificati».

²⁰ MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente cit.*, 1145.

²¹ MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente cit.*, 1146.

²² Negli altri casi, ai sensi dell'art. 17, comma terzo, l. 127/1997, la determinazione conclusiva del procedimento è di competenza della stessa amministrazione procedente, salvo il potere di interdizione da esercitarsi entro 30 giorni da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, se è coinvolta una amministrazione statale, ovvero in caso contrario da parte del Presidente della Regione e del Sindaco. Cfr. MORBIDELLI, *Profili*

In quest'ottica, le determinazioni delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale non sono più infungibili come nella formulazione originaria della l. 241/1990; peraltro, sono fungibili sono attraverso una determinazione assunta al massimo livello dell'esecutivo, che impegna la responsabilità del Governo²³.

La nuova formulazione della conferenza di servizi decisoria ha destato alcune perplessità in dottrina.

Si è osservato infatti²⁴ che l'effetto della nuova disciplina può condurre ad esiti paradossali, ed in contraddizione con gli intendimenti del legislatore.

Se la finalità perseguita consisteva infatti nel non impedire l'adozione del provvedimento finale tanto nell'ipotesi in cui, nell'ambito della conferenza di servizi, il dissenso provenga da un'autorità preposta alla cura di un interesse pubblico a tutela «ordinaria» che nell'ipotesi in cui tale dissenso sia espresso da una autorità preposta alla cura di un interesse a tutela «rinforzata», quale quello ambientale, la formulazione della norma è tale che solo nella seconda delle due eventualità il provvedimento finale potrà essere adottato, anche se non dalla autorità procedente, ma dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Nella prima delle due ipotesi, invece, il provvedimento finale non potrà mai produrre i suoi effetti, ove l'amministrazione alla

giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente, in GRASSI – CECCHETTI – ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto cit.*, II, 308.

²³ Ove poi (cfr. ancora l'art. 17, comma terzo, l. 127/1997) vi sia stata una precedente valutazione di impatto ambientale negativa, tale intervento surrogatorio non è in assoluto praticabile.

Per contro, la valutazione di impatto ambientale positiva consente di non applicare il regime speciale previsto per le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico – territoriale dagli artt. 14, comma quarto, 16, comma terzo, 17, comma secondo, l., 241/1990: si tratterebbe però – secondo MORBIDELLI, *Op. ult. cit.*, 308 – di una conferma della specialità, giacché in tanto il procedimento segue la forma semplificata, in quanto vi sia stata preventivamente la complessa procedura di V.I.A.

²⁴ CUGURRA, *La semplificazione del procedimento amministrativo nell'art. 17 della l. 15 maggio 1997*, n. 127 *cit.*, 490 osserva che «ci troviamo, pertanto, di fronte ad una di quelle ipotesi nelle quali il risultato effettivamente conseguito dalla norma è sostanzialmente diverso dalla finalità avuta di mira dal legislatore».

quale appartiene l'organo che ha espresso il dissenso si sia avvalsa della facoltà di sospenderne gli effetti²⁵.

Per quanto possa apparire assurdo, quindi, il significato sostanziale della norma è che gli interessi pubblici a tutela ordinaria godono di una protezione più rinforzata degli stessi interessi pubblici altrimenti considerati a protezione rinforzata²⁶.

A meno di ritenere, naturalmente, che la scelta sia consapevole, e corrisponda alla riconosciuta priorità che sta venendo ad assumere il diverso interesse pubblico alla realizzazione di opere e alla creazione di nuove possibilità di occupazione e di sviluppo²⁷, che postula appunto il superamento di dissensi che traggono origine dalla necessità di tutelare, tra gli altri, i valori ambientali.

Ha inoltre destato perplessità la attribuzione di poteri d'azione al Consiglio dei Ministri ed al suo Presidente nel singolare ruolo di arbitro o comunque di soggetto *super partes*, scelta in effetti in controtendenza rispetto alla sempre più frequente richiesta di autonomia, da parte soprattutto degli enti locali²⁸.

Autorevole dottrina²⁹, a proposito di tale meccanismo di superamento del dissenso, ha però sottolineato come il coinvolgimento della autorità di vertice (non soltanto dell'apparato statale) appaia «piuttosto come una ragionevole scelta tecnica» e non già il sintomo di un rinveniente indirizzo centralistico.

Va osservato al proposto come la posizione dell'interesse ambientale³⁰ in seno alla conferenza di servizi, assieme a quella

²⁵ Tale infatti è l'effetto finale della «sospensione», secondo quell'interpretazione radicale che le riconosce un effetto cassatorio della determinazione positiva, con evidente definitiva chiusura (negativa) del procedimento. Cfr. sul punto SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. Amm.*, 1999, 285.

²⁶ CUGURRA, *La semplificazione del procedimento amministrativo nell'art. 17 della l. 15 maggio 1997*, n. 127 cit., 490.

²⁷ VITOCOLONNA, *La conferenza di servizi*, in PUGLIESE (a cura di), *La legge sul procedimento amministrativo. Prospettive di alcuni istituti*, Milano, 1999, 151.

²⁸ VITOCOLONNA, *La conferenza di servizi cit.*, 152.

²⁹ SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi cit.*, 296.

³⁰ Il testo originario dell'art. 14 l. 241/1990 riconosceva una posizione peculiare e derogatoria agli interessi ambientali, paesaggistico – territoriali e concernenti la salute dei

riconosciuta ad altri interessi di rango elevato, sia comunque particolare e caratteristica, in quanto ad essa il legislatore ha dedicato norme peculiari e derogatorie, tali da comportare l'assunzione di determinazioni conclusive del procedimento ad opera di autorità diversa da quella procedente (Presidente del Consiglio dei Ministri), con risoluzione dei conflitti al livello di vertice.

La possibilità di superare il dissenso delle autorità preposte alla tutela ambientale testimonia innanzi tutto che l'interesse ambientale è oggetto di composizione con altri interessi compresenti nel procedimento, e non è dotato di carattere assoluto, né di assoluta impossibilità di mediazione.

A tale interesse è peraltro riconosciuta valenza di rilievo, in quanto la mediazione avviene in seno al Governo, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, e quindi al vertice politico – amministrativo, con conseguente assunzione di responsabilità da parte del Governo nel suo complesso.

La mediazione al vertice presenta naturalmente un rovescio, che consiste in quel profilo, sul quale ci si è già intrattenuti ed in particolare consistente nell'utilizzo del valore ambientale quale possibile grimaldello per la conservazione di posizioni centralistiche, in controtendenza rispetto ai generali indirizzi della riforma della Pubblica Amministrazione.

3. Il diritto di accesso

Il principio fondamentale del diritto di accesso alle informazioni ambientali e del correlato dovere, a carico delle amministrazioni, di dare adeguata pubblicità e informazione è stato per la prima volta introdotto nell'ordinamento dall'art. 14 della legge 349/1986, che, nello stabilire che «il Ministero dell'Ambiente assicura la più ampia divulgazione delle informazioni sulla stato dell'ambiente», ha precisato altresì che «qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo

cittadini; la riformulazione della norma ha aggiunto altresì la tutela del patrimonio storico – artistico.

stato dell'ambiente disponibili, in conformità con le leggi vigenti, presso gli uffici della pubblica amministrazione, e può ottenere copia previo rimborso delle spese di riproduzione e delle spese effettive di ufficio il cui importo è stabilito con atto dell'amministrazione interessata»³¹.

In assenza di una disciplina generale, la disposizione ha rappresentato il primo riconoscimento di una situazione che le leggi 142/1990 e 241/1990 avrebbero poi generalizzato, quale conseguenza del principio di pubblicità e di trasparenza dell'azione della P.A. in ogni campo del suo operare³².

Solo recentemente il legislatore si è peraltro premurato di dare attuazione nel nostro ordinamento alla direttiva n. 90/313/CEE del Consiglio, del 7 giugno 1990, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente³³, recepimento avvenuto attraverso il d.lgs. 24 febbraio 1997, n. 39³⁴.

L'art. 3 di tale decreto legislativo sancisce oggi l'obbligo delle pubbliche amministrazioni di «rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse», attraverso il riconoscimento di una presunzione (assoluta) di interesse in capo a ciascuno, e relativa alla conoscenza di «qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora o contenuta nelle basi di dati riguardante lo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché le attività, comprese quelle nocive, o le misure che incidono o possono incidere negativamente sulle predette componenti ambientali e le attività o le misure destinate a tutelarle, ivi compresi le misure amministrative e i programmi di gestione dell'ambiente»³⁵.

L'ordinamento conosce peraltro ulteriori disposizioni, contenute in leggi speciali, e relative all'accesso ad informazioni

³¹ Art. 14, comma terzo, l. 349/1986 cit.

³² CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 406.

³³ In G.U.C.E. 23 giugno 1990, n. L 158.

³⁴ In G.U. 6 marzo 1997, n. 54, recante «Attuazione della direttiva 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente».

³⁵ Art. 2, comma primo, lett. a) d.lgs. 39/1997 cit.

relative all'ambiente, allo scopo di garantire la più ampia partecipazione a tutti gli interessati.

Ci si riferisce in particolare alle misure dettate in materia di V.I.A. dalla legge 349/1986, già richiamata³⁶, alla disciplina sulle informazioni relative alle attività industriali a rischio di incidenti rilevanti³⁷, alle disposizioni concernenti la pubblicità delle domande di autorizzazione relative ad impianti in grado di provocare inquinamento atmosferico³⁸, alle norme relative alle informazioni in materia di risorse idriche³⁹, alle informazioni derivanti dal «modello unico di dichiarazione» ambientale⁴⁰, alla disciplina delle sostanze che distruggono l'ozonofera⁴¹, a quella concernente le sostanze ionizzanti⁴², gli ambienti di lavoro⁴³, i rifiuti⁴⁴, le aree protette⁴⁵.

³⁶ Si veda al proposito l'art. 6 di tale legge, che prevede la pubblicità dell'avvenuta comunicazione alle autorità competenti dei progetti accompagnati dallo studio di impatto, il deposito dei relativi elaborati per la consultazione del pubblico ed infine la possibilità per «qualsiasi cittadino» di presentare istanze, osservazioni, pareri sull'opera soggetta a valutazione di impatto ambientale.

³⁷ Artt. 11 e 17 D.P.R. 17 maggio 1988, n. 175, recante «Attuazione della direttiva CEE n. 82/501, relativa ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali ai sensi della l. 16 aprile 1987, n. 187».

³⁸ Art. 18 D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, (in G.U. 16 giugno 1988, n. 140, s.o.), recante «Attuazione delle direttive CEE nn. 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della l. 16 aprile 1987, n. 183».

³⁹ Artt. 22 e 23 l. 5 gennaio 1994, n. 36, in G.U. 19 gennaio 1994, n. 14, s.o., recante «Disposizioni in materia di risorse idriche», cosiddetta legge «Galli».

In particolare, l'art. 23, comma secondo, l. 36/1994 stabilisce che «ciascun gestore dei servizi idrici integrati assicura l'informazione agli utenti, promuove iniziative per la diffusione della cultura dell'acqua e garantisce l'accesso dei cittadini alle informazioni inerenti ai servizi gestiti nell'ambito di propria competenza, alle tecnologie impiegate, al funzionamento degli impianti, alla quantità e qualità delle acque fornite e trattate».

⁴⁰ Art. 2 l. 25 gennaio 1994, n. 70, in G.U. 31 gennaio 1994, n. 24, recante «Norme per la semplificazione degli adempimenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza pubblica, nonché per l'attuazione del sistema di ecogestione e di audit ambientale», il cui comma quinto specifica che «sui dati contenuti nel modello unico di dichiarazione in possesso delle pubbliche amministrazioni è esercitato il diritto di accesso ai sensi del capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241».

⁴¹ Art. 11 l. 28 dicembre 1993, n. 549, in G.U. 30 dicembre 1993, n. 305, recante «Misure a tutela dell'ozono stratosferico e dell'ambiente».

⁴² Art. 129 d.lgs. 17 marzo 1995, n. 230, in G.U. 13 giugno 1995, n. 136, s.o., recante «Attuazione delle direttive EURATOM 80/836, 84/467, 84/466, 89/618, 90/641 e 92/3 in materia di radiazioni ionizzanti», secondo cui «le informazioni previste nella presente sezione devono essere fornite alle popolazioni definite all'articolo 128 senza che le stesse

Accanto a norme che attribuiscono ai singoli uno specifico diritto di accesso, cui corrisponda un onere di risposta da parte della amministrazione, molte delle disposizioni richiamate attribuiscono alla amministrazione stessa un obbligo attivo di garantire la pubblicità e la conoscibilità dei dati informativi relativi all'ambiente⁴⁶, prefigurando quindi l'esistenza di un vero e proprio diritto soggettivo in capo ai cittadini⁴⁷.

L'oggetto dell'accesso ex d.lgs. 39/1997 sopra richiamato riguarda, diversamente dai «documenti» di cui all'art. 22 l. 241/1990, le «informazioni relative all'ambiente», di cui all'art. 2, comma primo, lett. a) d.lgs. 39/1997, e si attua nei confronti delle «autorità pubbliche»⁴⁸, intese come «tutte le amministrazioni pubbliche statali, regionali, locali, le aziende autonome, gli enti pubblici e i concessionari di pubblici servizi, con l'eccezione degli organi che esercitano competenze giurisdizionali o legislative»⁴⁹.

L'accesso può essere negato qualora dalla divulgazione delle informazioni concernenti l'ambiente possano derivare danni all'ambiente stesso, ovvero quando sussista l'esigenza di salvaguardare la riservatezza delle deliberazioni delle autorità

ne debbano fare richiesta. Le informazioni devono essere accessibili al pubblico, sia in condizioni normali, sia in fase di preallarme o di emergenza radiologica».

⁴³ Art. 12 d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626, in G.U. 12 novembre 1994, n. 265, s.o., recante «Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE E 90/679/CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro».

⁴⁴ Art. 3 d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, cit.

⁴⁵ Art. 4 l. 6 dicembre 1994, n. 394 cit., con particolare riferimento alla informazione alle popolazioni residenti all'interno delle aree protette.

⁴⁶ FONDERICO, *Cenni alle vicende del diritto di accesso alle informazioni ambientali*, in *Giorn. di dir. amm.*, 1997, 1006.

⁴⁷ BORGONOVO RE, *Informazione ambientale e diritto di accesso*, in NESPOR – DE CESARIS, *Codice dell'ambiente cit.*, 945.

⁴⁸ Secondo l'art. 23 della l. 241/1990, nel testo riformulato dall'art. 4, comma secondo, l. 3 agosto 1999, n. 265, «il diritto di accesso di cui all'articolo 22 si esercita nei confronti delle pubbliche amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi. Il diritto di accesso nei confronti delle Autorità di garanzia e di vigilanza si esercita nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, secondo quanto previsto dall'articolo 24».

⁴⁹ Art. 2, comma primo, lett. b) d.lgs. 39/1997 cit.

pubbliche, le relazioni internazionali e le attività necessarie alla difesa nazionale, l'ordine e la sicurezza pubblici, questioni che siano in discussione, sotto inchiesta, ivi comprese le inchieste disciplinari, o oggetto di un'azione investigativa preliminare, o che lo siano state, la riservatezza commerciale ed industriale, ivi compresa la proprietà intellettuale, la riservatezza dei dati o schedari personali, il materiale fornito da terzi senza che questi siano giuridicamente tenuti a fornirlo⁵⁰.

Le informazioni non possono tuttavia venire sottratte all'accesso, se non nel caso in cui siano suscettibili di produrre un pregiudizio concreto e attuale agli interessi appena richiamati; in tale evenienza, «i materiali e i documenti contenenti informazioni connesse a tali interessi sono sottratti all'accesso solo nei limiti di tale specifica connessione»⁵¹.

Il d.lgs. 39/1997 si premura inoltre di imporre un onere di rigorosa motivazione nel caso di rifiuto o di limitazione all'accesso⁵², ma sorgono perplessità di fronte alla previsione del comma quinto dell'art. 4, secondo la quale «l'accesso alle informazioni può essere rifiutato o limitato quando la richiesta comporta la trasmissione di documenti o dati incompleti o di atti interni, ovvero quando la generica formulazione della stessa non consente l'individuazione dei dati da mettere a disposizione».

E' stato notato come la norma traduca in modo assai discutibile la direttiva comunitaria⁵³, che fa riferimento alle «comunicazioni interne», e non invece a quegli «atti interni» cui si riferisce la normativa di recepimento, che così si pone in aperto contrasto con il dettato dell'art. 22 della l. 241/1990, che viceversa garantisce l'accesso ad ogni documento, inteso come «ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di *atti*,

⁵⁰ Art. 4, comma primo, d.lgs. 39/1997 cit.

⁵¹ Art. 4, comma secondo, d.lgs. 39/1997 cit.

⁵² Si richiede infatti che il responsabile del procedimento motivi «con riferimento puntuale ai casi di esclusione di cui al comma 1»: così l'art. 4, comma quarto, d.lgs. 39/1997 cit.

⁵³ L'art. 3 della direttiva prevede che «una richiesta di informazioni può essere respinta qualora comporti la trasmissione di documenti o dati incompleti o di *comunicazioni interne*, ovvero qualora sia manifestamente infondata o sia formulata in termini troppo generali».

anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa»⁵⁴.

Il percorso che ha portato alla attuazione della direttiva n. 90/313/CEE del Consiglio del 7 giugno 1990 costituisce pertanto esempio paradigmatico di come il settore ambientale rappresenti nel contempo una palestra di sperimentazione di nuovi istituti⁵⁵, un esempio della proliferazione di norme ripetitive ed in molti casi inutili, se non fuorvianti⁵⁶, un modello di cattiva recezione delle direttive comunitarie⁵⁷, la dimostrazione del fatto che l'eccesso di zelo⁵⁸ porta spesso ad esiti contro l'intenzione⁵⁹.

Paradossalmente, infatti, prima del d.lgs. 39/1997 l'accesso alle informazioni in materia di ambiente, sulla base del complesso delle disposizioni al tempo vigenti poteva dirsi più ampio e pareva patire minori limitazioni rispetto a quelle che le norme oggi in vigore consentono a quelle amministrazioni che vogliano limitare la conoscibilità dei propri «atti interni» concernenti la materia ambientale.

Sotto questo profilo, la nuova disciplina dimostra quindi di avere un reale valore innovativo solo in relazione alla previsione dell'art. 3, che riconosce l'accesso «a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse»⁶⁰, allorché la disciplina generale prevede invece che l'accesso venga «riconosciuto a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti»⁶¹.

⁵⁴ Art. 22, comma secondo, l. 241/1990 cit. Cfr. FONDERICO, *Cenni alle vicende del diritto di accesso alle informazioni ambientali cit.*, 1009.

⁵⁵ In quanto proprio in campo ambientale si è registrata l'introduzione dell'accesso prima della entrata in vigore della legge sul procedimento.

⁵⁶ Cfr. molte delle disposizioni speciali sopra richiamate.

⁵⁷ V. *supra*.

⁵⁸ Cattiva traduzione delle direttive comunitarie.

⁵⁹ A meno di ritenere che il redattore materiale del testo del d.lgs. 39/1997 sia stato in mala fede, e consapevole che gli «atti interni» costituiscono molto spesso elemento determinante per la valutazione dell'operato dell'amministrazione, con particolare riferimento proprio al settore ambientale.

⁶⁰ Art. 3, comma primo, d.lgs. 39/1997.

⁶¹ Art. 22, comma primo, l. 241/1990 cit.

Le modalità di accesso in materia ambientale⁶² paiono per il resto ricalcare quelle delineate dalla disciplina generale⁶³, così come, nel caso di illegittimo diniego di accesso, trova applicazione il particolare procedimento previsto dall'art. 25 della l. 241/1990 per l'espresso richiamo operato dall'art. 6 del d.lgs. 39/1997⁶⁴.

4. La partecipazione endoprocedimentale

E' stato rilevato come la prima forma di tutela nei confronti della amministrazione consista nelle forme di partecipazione endoprocedimentali⁶⁵.

La legge 241/1990 ha introdotto una serie organica di principi generali in materia di procedimento amministrativo, al fine di incrementare la trasparenza dell'attività amministrativa, e quindi la partecipazione al «farsi dell'azione amministrativa», con lo scopo di consentire una istruttoria più completa e quindi una

⁶² «L'esercizio del diritto di accesso consiste nella possibilità, su istanza del richiedente, di duplicazione o di esame delle informazioni di cui all'art. 2 del presente decreto», secondo l'art. 5, comma primo, d.lgs. 39/1997.

⁶³ L'art. 3 del D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, recante «Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi», prevede un procedimento di accesso «informale», mentre il successivo art. 4 delinea le modalità di accesso «formale», che trovano applicazione «qualora non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale, ovvero sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi, sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e delle documentazioni fornite o sull'accessibilità del documento, il richiedente è invitato contestualmente a presentare istanza formale».

⁶⁴ Prima dell'emanazione del d.lgs. 39/1997 la questione era stata risolta in via giurisprudenziale, rilavandosi che «il particolare diritto di informazione sullo stato dell'ambiente di cui all'art. 14 della l. 8 luglio 1986 n. 349 costituisce un'ipotesi particolare del generale diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui alla l. 7 agosto 1990 n. 241; pertanto poiché contro le determinazioni amministrative concernenti detto generale diritto di accesso è prevista la giurisdizione del giudice amministrativo questa non può che assorbire anche la cognizione delle particolari controversie aventi ad oggetto determinazioni concernenti il diritto di informazione sullo stato dell'ambiente»: così infatti T.A.R. Emilia R. sez. II, Bologna, 20 febbraio 1992, n. 78, in Riv. giur. ambiente 1992, 888.

⁶⁵ MORBIDELLI, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in GRASSI - CECCHETTI - ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto cit.*, II, 326.

maggiore adeguatezza dei provvedimenti amministrativi ai fatti ed agli interessi coinvolti⁶⁶.

Detta forma di tutela non trova applicazione nei confronti degli atti normativi e degli atti amministrativi generali⁶⁷ suscitando in effetti dubbi di legittimità costituzionale⁶⁸.

Negli altri casi, la partecipazione assume comunque particolare valenza con specifico riferimento proprio al settore ambientale, alla luce della espressa previsione di forme di intervento per i portatori di interessi diffusi⁶⁹, costituiti in associazioni o comitati.

Gli interessi diffusi, come noto, vengono comunemente intesi come quelli di cui una larga parte della collettività è titolare, senza che gli stessi possano essere imputati a soggetti determinati attesa la loro inidoneità ad essere riferiti a destinatari; si suole fare l'esempio dell'interesse alla salubrità dell'aria, alla riduzione dell'inquinamento, alla pubblicità non ingannevole⁷⁰.

⁶⁶ Nel momento in cui la funzione si svolge secondo le forme della sequenza procedimentale, ciò produce (anche a prescindere dalla maggiore informazione che il cittadino può assumere in ordine a procedimenti che in qualche modo lo riguardino) una maggiore conoscibilità dei presupposti di fatto che hanno portato all'emanazione di un provvedimento, risolvendosi in un *quid pluris* di tutela in favore dei soggetti che ne hanno denunciato l'illegittimità o la inopportunità: cfr. in questi termini MORBIDELLI, *Op.ult. cit.*, 326.

⁶⁷ Secondo l'art. 13, comma primo, della l. 241/1990, infatti, «le disposizioni contenute nel presente capo [e relative alla partecipazione] non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione».

⁶⁸ Cfr. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in MAZZAROLLI – PERICU – ROVERSI MONACO – SCOCA – ROMANO, *Diritto Amministrativo cit.*, II, 1279 ss.

⁶⁹ FEDERICI, *Gli interessi diffusi*, Padova, 1984; si segnala inoltre CARAVITA, *Elaborazione giurisprudenziale e intervento legislativo nella tutela degli interessi diffusi*, in Riv. Giur. Amb., 1986, 132 ss. ROMEO, *L'interesse diffuso, l'ambiente e il giudice amministrativo*, in Dir. Proc. Amm., 1986, 562 ss.; SCOCA, *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile, contabile*, in Dir. Proc. Amm., 1985, 637 ss.

⁷⁰ Cfr. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in MAZZAROLLI – PERICU – ROVERSI MONACO – SCOCA – ROMANO, *Diritto Amministrativo cit.*, II, 1095. Secondo NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1979, 134, gli interessi diffusi sono quelli che «appartengono ad una pluralità di soggetti più o meno vasta e più o meno determinata o determinabile, la quale può essere, o no, unificata più o meno strettamente, in una collettività (nel caso di tale unificazione si parla di interessi collettivi)».

Essi richiedono un processo di aggregazione, mediante l'opera di associazioni di tutela⁷¹; l'esistenza di un centro organizzativo, sia pur semplicissimo quale un comitato, assegna a tali interessi una partecipazione procedimentale di natura collaborativa, come tale non preordinata alla tutela di interessi individuali⁷².

Non viene richiesta alcuna forma di riconoscimento, né la verifica del grado di rappresentatività: la legittimazione deriva infatti, in questo caso, dalla finalità statutaria della associazione o del comitato, salva soltanto la necessaria verifica che si tratti di soggetto effettivamente operante, a tutela di interessi superindividuali⁷³.

L'art. 9 della l. 241/1990 ha la funzione di agevolare forme di partecipazione e di controllo sociale, già nel momento della formazione dell'atto, estendendo la partecipazione al procedimento a soggetti portatori di istanze di carattere non economicistico, che la Costituzione salvaguarda e tutela in maniera preminente, come il paesaggio, l'ambiente, la salute.

A questo proposito, memorie e documenti, «ove pertinenti all'oggetto del procedimento» devono essere tenuti presenti dall'amministrazione nella valutazione dei risultati dell'istruttoria e nella selezione degli interessi⁷⁴.

Tale forma di partecipazione di per sé accentua il controllo giurisdizionale, in quanto aumenta lo spazio del sindacato di ragionevolezza, che deve confrontarsi con «materiali» offerti

⁷¹ In argomento, v. AINIS, *Questioni di «democrazia ambientale»: il ruolo delle associazioni ambientaliste*, in Riv. Giur. Amb., 1995, 217, ove l'Autore rileva come le associazioni ambientaliste abbiano negli anni assunto un ruolo sempre più significativo, che spazia da una azione di controllo e di denuncia a forme di stimolo propositivo nei confronti dei pubblici poteri.

⁷² La giurisprudenza ha avuto modo di rilevare come «l'art. 9 l. 7 agosto 1990 n. 241 - nel prevedere l'azionabilità degli interessi "diffusi" nell'ambito del procedimento amministrativo - estende la loro tutela a qualunque specie (e non solo ad alcune particolari come, ad esempio, previsto dall'art. 13 l. 8 luglio 1986 n. 349) previa mediazione di strutture collettive (associazioni e comitati, nazionali o locali) in cui devono confluire i portatori degli interessi stessi, ad evitare patologiche disfunzioni di partecipazione selvaggia»: così T.A.R. Puglia sez. I, Bari, 19 maggio 1994, n. 958, in Foro amm. 1994, 2209.

⁷³ CARANTA - FERRARIS, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 2000, 133.

⁷⁴ Art. 10, comma primo, lett. b) l. 241/1990 cit.

dagli interessati e non solo sull'autoreferenzialità della amministrazione⁷⁵.

La motivazione del procedimento dovrà, in altre parole, contenere espresso riferimento a quanto esposto dagli interessati: l'amministrazione dovrà non solo motivare il provvedimento, per dar conto delle ragioni generali che stanno dietro al dispositivo (motivazione generica), ma in caso di intervento dovrà pure specificatamente motivare in ordine a quanto esposto dagli intervenuti (motivazione specifica)⁷⁶.

5. La V.I.A.

5.1. In generale

Altro strumento partecipativo di cui si deve dare conto è la valutazione di impatto ambientale, che nasce nel 1969, negli Stati Uniti d'America, dove viene introdotta con il *National Environmental Policy Act*, del 31 dicembre 1969⁷⁷.

In Europa l'istituto viene successivamente introdotto in Francia⁷⁸; dopo un decennio di dibattito, in sede comunitaria viene emanata la direttiva del Consiglio n. 85/337/CEE del 27 giugno 1985, che ne definisce i caratteri fondamentali ai fini dell'ordinamento comunitario.

Definire l'istituto è compito arduo⁷⁹, anche alla luce del fatto che i singoli ordinamenti tendono a fornirne versioni diversificate e specificamente caratterizzate, che finiscono per accentuarne taluni aspetti su altri.

Del resto, la stessa espressione «valutazione di impatto ambientale» traduce nomenclature inglesi e francesi, che si rinvengono nei documenti comunitari europei; non mancano, peraltro, definizioni ancora diverse, quali «bilancio di impatto

⁷⁵ MORBIDELLI, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in GRASSI – CECCHETTI – ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto cit.*, II, 326.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ GOLA, *L'amministrazione degli interessi ambientali cit.*, 244.

⁷⁸ BORGONOVO RE, *La valutazione d'impatto ambientale in Francia*, in NESPOR – DE CESARIS (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Milano, 1991.

⁷⁹ GRECO, *La costituzione dell'ambiente*, Bologna, 1996, I, 497 ss.

ambientale», «verifica di impatto», «relazione sull'impatto ambientale»⁸⁰.

Inquadrata nei contesti procedurali di autorizzazioni, concessioni e licenze, che in un determinato ordinamento valgono normalmente a rimuovere vincoli e a controllare modalità di realizzazione di un'opera o di un intervento, la V.I.A. conduce ad una vera e propria «rivoluzione amministrativa».

Essa infatti, quale procedimento interno a quelli di autorizzazione, concessione e licenza⁸¹, vorrebbe condizionare i comportamenti e lo stesso processo decisionale delle amministrazioni pubbliche, rendendole più consapevoli sul piano tecnico – scientifico e politicamente più responsabili delle implicazioni di talune decisioni che esse sono deputate a prendere nell'interesse della collettività⁸².

In questo senso, si potrebbe allora parlare di un «meccanismo procedurale amministrativo, capace di prevedere gli effetti sull'ambiente (naturale o socio – culturale in senso più o meno lato) di progetti pubblici e privati per opere ed interventi sul territorio, in modo da prevenire, evitare o minimizzare quelli

⁸⁰ *Ibidem*. L'Autore sottolinea come termini e sigle provenienti dai principali ordinamenti e modelli stranieri tendano talvolta ad evidenziare momenti specifici di un procedimento complesso, talaltra a graduare e ad attenuare la portata dell'istituto rispetto ad ipotesi generali di sistemazione dell'interesse ambientale nei processi decisionali in forme assai rigide e sanzionabili anche nel merito.

Le norme e le prassi statunitensi, ad esempio, distinguono l'*environmental impact assesment* (Eia), assimilabile ad uno «studio di impatto ambientale», dall'*environmental impact statement* (Eis), corrispondente al provvedimento di valutazione in senso stretto; il legislatore francese, dal canto suo, ha optato per una soluzione di *études d'impact*, per procedere poi a graduazioni, derivanti dalla codificazione di eccezioni e di controeccezioni. In questo contesto, risulterebbe più agevole dire che cosa la V.I.A. non è, piuttosto che fornire una definizione in positivo.

⁸¹ Si tratterebbe pertanto di un *sub* procedimento, caratterizzato dalla compresenza di funzioni conoscitive, valutative, informative e partecipative. Cfr. FONDERICO *La tutela dell'ambiente*, in CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2000, II, 1540.

⁸² GRECO parla di «concretizzazione della democrazia – attraverso la partecipazione conoscitiva dei diversi saperi e dei diversi interessi – nell'ambito delle pubbliche amministrazioni che per ragioni storiche, sociologiche e funzionali hanno sovente resistito alle istanze di partecipazione e di uguaglianza che della democrazia costituiscono un naturale connotato». Cfr. in questi termini GRECO, *La costituzione dell'ambiente cit.*, I, 499.

dannosi ovvero dannosi al di là di una certa soglia»⁸³, «consistendo nella descrizione e valutazione degli effetti di un progetto su una pluralità di fattori biotici (uomo, flora, fauna) e abiotici (suolo, acqua, aria, ecc.) nonché sulle rispettive interazioni, i quali nel loro complesso costituiscono l'ambiente in senso unitario e globale»⁸⁴.

L'impostazione si ispira alla filosofia comunitaria della prevenzione⁸⁵, e comporta l'integrazione dell'interesse ambientale con gli altri interessi oggetto di ponderazione nell'ambito delle procedure autorizzatorie di determinati impianti ed opere⁸⁶.

L'interesse ambientale si vede pertanto assegnato un rango «comprimario» rispetto agli altri interessi pubblici, riconoscendosi una particolare efficacia giuridica al parere, nel quale si compendia la manifestazione di giudizio che si denomina propriamente «valutazione di compatibilità ambientale»; detto parere viene configurato dalla legislazione vigente come sostanzialmente vincolante, tanto da comportare la necessità, per l'autorità ministeriale proponente, di sottoporre alla mediazione del Consiglio dei Ministri l'eventuale dissenso rispetto al giudizio espresso dal Ministero dell'Ambiente⁸⁷.

La posizione «privilegiata» degli interessi ambientali è rinforzata con l'attribuzione al Ministero dell'Ambiente di poteri prescrittivi assai incisivi⁸⁸, sia in sede di rilascio del parere di

⁸³ GRECO, *La costituzione dell'ambiente cit.*, I, 499.

⁸⁴ CONTI, *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 1990, 6 ss.

⁸⁵ DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 136.

⁸⁶ Secondo la direttiva 85/337/CEE cit., le procedure autorizzatorie relative ai progetti considerati dovranno essere integrate con la valutazione di impatto ambientale, che dovrà venire effettuata nel momento più anticipato possibile.

⁸⁷ DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 136. L'autore rileva come posizione «privilegiata» degli interessi ambientali sia ulteriormente rinforzata dalla attribuzione al Ministero dell'Ambiente di poteri prescrittivi assai incisivi, sia in sede di rilascio del parere di compatibilità ambientale (art. 6, comma quinto, l. 349/1986 e art. 6, comma secondo, D.P.C.M. 27 dicembre 1989), sia in fase di realizzazione del progetto (art. 6, comma sesto, l. 349/1986 e art. 4, comma primo, D.P.C.M. 377/1988).

⁸⁸ Art. 6, comma quinto, l. 349/1986 e art. 6, comma secondo, D.P.C.M. 27 dicembre 1989.

compatibilità ambientale, che in fase di realizzazione del progetto⁸⁹.

5.2. L'attuazione della V.I.A. in Italia

In Italia, la disciplina comunitaria è stata recepita in via transitoria⁹⁰, in quanto lo stesso art. 6 della legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente stabilisce che «entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge il Governo presenta al Parlamento il disegno di legge relativo alla attuazione delle direttive comunitarie in materia di impatto ambientale»⁹¹, dandosi applicazione, «in attesa della attuazione legislativa», ad un regime che prevede l'individuazione delle categorie di opere interessate e delle norme tecniche relative attraverso decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri⁹².

Recentemente, con D.P.R. 2 settembre 1999, n. 348⁹³, è stato emanato il «Regolamento recante norme tecniche concernenti gli studi di impatto ambientale per talune categorie di opere», con conseguente modifica ed integrazione dell'allegato III del D.P.C.M. 27 dicembre 1988.

Nel 1992 la Commissione CE ha avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia e con parere reso in data 7 luglio 1993 ha sollecitato lo Stato italiano ad adottare i provvedimenti necessari per sottoporre a procedura V.I.A. i progetti di opere elencati nell'allegato II della direttiva 85/377/CEE qualora essi presentino un impatto ambientale importante⁹⁴.

⁸⁹ Art. 6, comma sesto, l. 349/1986 e art. 4, comma primo, D.P.C.M. 377/1988.

⁹⁰ GRECO, *La costituzione dell'ambiente cit.*, I, 539.

⁹¹ Art. 6, comma primo, l. 349/1986.

⁹² Si tratta dei D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377, recante «Regolamentazione delle pronunce di compatibilità ambientale di cui all'art. 6 della legge 349/86, recante istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale», e D.P.C.M. 27 dicembre 1988, recante «Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6 della legge 349/86, adottate in Italia ai sensi dell'art. 3 del D.P.C.M. 377/88).

⁹³ In G.U. 12 ottobre 1999, n. 240.

⁹⁴ FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000, 66.

Innanzitutto si nota un uso promiscuo e oscillante delle espressioni «valutazione di impatto ambientale» e «pronuncia di compatibilità ambientale», che non sono perfettamente fungibili, ma solamente assonanti e piuttosto diverse sul piano tecnico – giuridico⁹⁸.

Inoltre, vi è la lacuna, alla quale si sta peraltro tentando di ovviare, e che inerisce alla esclusione di taluni progetti dalla applicazione della procedura di V.I.A.

Per converso, è stata parimenti rilevata⁹⁹ una maggiore rigidità della legislazione italiana rispetto ad alcuni caratteri della V.I.A. comunitaria, e che consisterebbe nella avvenuta istituzione di una «Commissione»¹⁰⁰ e nella stessa previsione della informazione al pubblico della avvenuta apertura di un procedimento sul «giudizio» (o parere o pronuncia) di compatibilità ambientale, con l'obbligo per il proponente di pubblicare – contemporaneamente alla comunicazione al Ministero dell'ambiente – un avviso su un quotidiano a diffusione nazionale e su uno a diffusione locale in merito al tipo di progetto proposto ed alla sua ubicazione, con descrizione sommaria delle sue principali caratteristiche¹⁰¹.

5.3. Il procedimento di V.I.A.

La procedura di V.I.A. è un insieme logico e temporalmente coordinato di studi, verifiche e regole di comportamento, finalizzato a consentire la preventiva valutazione delle «ripercussioni» sull'ambiente che possono derivare dalla realizzazione di progetti di trasformazione del territorio o di utilizzazione delle risorse naturali.

⁹⁸ GRECO, *La costituzione dell'ambiente cit.*, I, 540.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ Composta di 20 membri (docenti universitari, personale di società ed enti pubblici), presieduta dal Direttore generale del servizio V.I.A. del Ministero dell'ambiente, essa conduce l'istruttoria che si conclude con il «parere sulla compatibilità ambientale» entro 90 giorni dalla data di ricezione della comunicazione.

¹⁰¹ La partecipazione del «pubblico» al procedimento si risolve nella mera facoltà per ogni cittadino di presentare al Ministero dell'ambiente (ed eventualmente al Ministero per i beni culturali e ambientali), istanze e osservazioni sull'opera soggetta a V.I.A., entro 30 giorni dalla pubblicazione dell'annuncio sul giornale.

In quanto tale, la procedura di V.I.A. si colloca nell'ambito del processo tecnico – amministrativo che conduce alla autorizzazione dell'opera; la dottrina¹⁰², a questo proposito, ha individuato almeno sei modelli per poter configurare strutturalmente il procedimento di V.I.A.

In particolare, essi consistono nel modello del procedimento «unificante»¹⁰³ (assorbimento nella valutazione di tutte le altre autorizzazioni), del procedimento «parallelo»¹⁰⁴ (c.d. sistema a doppia autorizzazione), del procedimento per atto del procedimento¹⁰⁵ (parere necessario, ma non vincolante), del sub procedimento¹⁰⁶, del procedimento di codecisione¹⁰⁷, del procedimento *quasi – judicial*¹⁰⁸ (in parte amministrativo, in parte giurisdizionale).

Vi è un prevalente orientamento che considera il procedimento di V.I.A. come sub procedimento¹⁰⁹, pur con qualche autorevole

¹⁰² DELL'ANNO, *Il procedimento*, in DELL'ANNO (a cura di), *La valutazione d'impatto ambientale: problemi di inserimento nell'ordinamento italiano*, Rimini, 1987, 43 ss.

¹⁰³ Secondo tale modello, la V.I.A. verrebbe ad assorbire e sostituire ogni altro procedimento autorizzatorio; tale impostazione sconta però il limite della compresenza nell'ordinamento di più procedimenti, che fanno capo ad autorità diverse e dell'esistenza di «tutele parallele», che dipendono dalla compresenza di differenti normative settoriali.

¹⁰⁴ Secondo tale impostazione, la V.I.A. assume una sua rilevanza autonoma, affiancandosi allo specifico procedimento autorizzatorio e delineando un sistema a «doppia autorizzazione», nel quadro di un sistema di «tutele parallele», che ha la caratteristica di riconoscere ad entrambi i procedimenti autorizzativi una natura provvedimentale ed un contenuto immediatamente decisorio.

¹⁰⁵ In quest'ottica, la V.I.A. non si configurerebbe come autonomo procedimento a contenuto permissivo, venendosi piuttosto ad inserire nel procedimento autorizzatorio principale, nella fase di istruttoria; il giudizio, contenuto nell'atto conclusivo, potrebbe venire considerato come un *parere* meramente obbligatorio, oppure potrebbe assumere ben diversa efficacia vincolante.

¹⁰⁶ L'atto conclusivo sarebbe comunque un *provvedimento*, ancorché inserito in un procedimento principale.

¹⁰⁷ Si è parlato di procedimento «consolare», ravvisandosene i fondamenti nei prescritti atti di intesa e di concerto.

¹⁰⁸ L'impostazione è di stampo anglosassone con caratteristiche miste, in parte amministrative ed in parte giurisdizionali, «nel quale il soggetto che dirige l'inchiesta pubblica segue uno schema operativo di tipo processuale, assumendo quindi un controllo diretto sull'operato della Pubblica Amministrazione e sostituendosi ad essa nel potere decisorio conclusivo». Cfr. DELL'ANNO, *La valutazione d'impatto ambientale cit.*, 50.

¹⁰⁹ GRECO, *La costituzione dell'ambiente cit.*, I, 518.

eccezione¹¹⁰; in giurisprudenza¹¹¹ si è rilevato come la procedura costituisca un sub procedimento, configurandosi la valutazione stessa come un atto endoprocedimentale, nell'ambito dell'articolato procedimento, destinato a sfociare nella autorizzazione, approvazione, nulla osta ecc.

La disciplina attualmente vigente presenta margini di dubbio in merito ai progetti da sottoporre alla valutazione di impatto¹¹², anche in relazione alle opere pubbliche¹¹³.

Il procedimento prevede comunque una fase di iniziativa, con comunicazione dei progetti da parte del committente privato o dell'autorità amministrativa proponente.

Secondo l'art. 6 della l. 349/1986, infatti, il progetto assoggettato a valutazione di impatto ambientale deve essere presentato, prima della sua approvazione, al Ministero dell'ambiente, al Ministero per i beni culturali e alla Regione territorialmente interessata¹¹⁴.

¹¹⁰ Ad es. DELL'ANNO, *Il procedimento cit.*, 48; CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, 17.

¹¹¹ T.A.R. Puglia, sez. I, 23 settembre 1995, n. 950, in *Foro Amm.*, 1996, 2055; T.A.R. Liguria, sez. I, 18 giugno 1992, n. 291, in *Foro Amm.*, 1993, 519.

¹¹² Secondo alcuni si tratterebbe dei progetti «definitivi»; la giurisprudenza ritiene che, ai sensi degli artt. 1 e 2, comma secondo, D.P.C.M. 377/1988, i progetti da sottoporre a procedura di valutazione d'impatto ambientale siano esclusivamente i «progetti di massima» e non anche i «progetti esecutivi»: cfr. Cons. di Stato, sez. VI, 18 luglio 1995, n. 754, in *Giorn. di Dir. amm.*, 1996, 450 ss., secondo cui «ai sensi degli artt. 1 e 2 comma 2 d.P.C.M. 10 agosto 1988 n. 377 i progetti da sottoporre alla procedura di valutazione di impatto ambientale sono esclusivamente quelli di massima, e non anche quelli esecutivi, siano essi relativi a progetti di massima già oggetto di pronuncia di compatibilità ambientale ovvero a progetti di massima sottratti a tale procedura perché approvati in data anteriore all'entrata in vigore del suddetto D.P.C.M., a meno che i suddetti progetti esecutivi non alterino sostanzialmente le caratteristiche fondamentali dell'intervento, così come evidenziate dal progetto di massima, in modo da giustificare, attraverso la verifica della compatibilità ambientale con quella operata in sede di progetto di massima, o una autonoma pronuncia di compatibilità ovvero l'adozione di prescrizioni coerenti con le indicazioni già formulate dall'autorità amministrativa in occasione della valutazione del progetto di massima».

¹¹³ L. 11 febbraio 1994, n. 109 e succ. mod.

¹¹⁴ L'invio deve essere effettuato prima che i progetti di massima vengano inoltrati per i pareri, le autorizzazioni, in nulla – osta e gli altri atti previsti dalla normativa vigente e, comunque, prima della aggiudicazione dei relativi lavori (v. art. 2 D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377 e art. 8, D.P.C.M. 27 dicembre 1988).

Tale progetto deve indicare la localizzazione dell'intervento, la specificazione dei rifiuti liquidi e solidi, delle emissioni ed immissioni inquinanti nell'atmosfera, delle emissioni sonore prodotte dall'opera, la descrizione dei dispositivi di eliminazione o recupero dei danni all'ambiente e di monitoraggio ambientale; lo studio di impatto è compiuto dal committente (o autorità proponente), costituendo per lo stesso un onere spesso assai gravoso¹¹⁵.

Ai sensi dell'art. 6, comma terzo, l. 349/1986, l'annuncio della comunicazione deve essere pubblicato, a cura del committente, sul quotidiano più diffuso nella regione territorialmente interessata, nonché su un quotidiano a diffusione nazionale¹¹⁶.

Secondo l'art. 9 della citata l. 349/1986, poi, qualsiasi cittadino può presentare, «in forma scritta, al ministero dell'ambiente, al ministero per i beni culturali e ambientali e alla regione interessata, istanze, osservazioni o pareri sull'opera soggetta a valutazione di impatto ambientale, nel termine di trenta giorni dall'annuncio della comunicazione del progetto».

La fase istruttoria prevede l'azione di una speciale Commissione per la valutazione dell'impatto ambientale, alla quale già si è fatto cenno.

Essa ha il compito di verificare il progetto, anche mediante accertamento d'ufficio, ed ha facoltà di richiedere i pareri di enti e amministrazioni pubbliche e di organi di consulenza tecnico – scientifica dello Stato¹¹⁷; al termine dell'esame, la commissione rende un parere motivato che tiene conto degli studi effettuati dal committente, valutando le conseguenze, dirette e indirette, dell'opera sull'ambiente, «raffrontando la situazione esistente al momento della comunicazione con la previsione di quella successiva».

La commissione può pure identificare «le eventuali prescrizioni finalizzate alla compatibilità ambientale del

¹¹⁵ FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale cit.*, 93.

¹¹⁶ Cfr. art. 5 D.P.C.M. 377/1988.

¹¹⁷ Art. 6 D.P.C.M. 27 dicembre 1988.

progetto»¹¹⁸; sulla base di tale parere viene infine emessa la pronuncia di compatibilità ambientale con atto definitivo, che contestualmente considera le osservazioni, le proposte e le allegazioni presentate dagli interessati, esprimendosi sulle stesse singolarmente o per gruppi¹¹⁹.

Infine, ai sensi dell'art. 6, comma quarto, della l. 349/1986, «il Ministro dell'ambiente, sentita la regione interessata, di concerto con il ministro per i beni culturali e ambientali, si pronuncia sulla compatibilità ambientale nei successivi novanta giorni»¹²⁰.

In caso di mancata pronuncia entro il termine di novanta giorni, «la procedura di approvazione riprende il suo corso, salvo proroga deliberata dal Consiglio dei ministri in casi di particolare rilevanza»¹²¹.

Il procedimento principale, sospeso a seguito della presentazione del progetto per la valutazione di impatto ambientale, prosegue dunque una volta scaduto il termine senza che l'amministrazione competente si sia pronunciata, realizzandosi così una ipotesi di silenzio assenso¹²².

¹¹⁸ Art. 6 D.P.C.M. 27 dicembre 1988.

¹¹⁹ Art. 7 D.P.C.M. 27 dicembre 1988.

¹²⁰ Ai sensi dell'art. 6, comma quarto, D.P.C.M. 27 dicembre 1988, «ove si sia verificata l'incompletezza della documentazione presentata, il ministero dell'ambiente provvede a richiedere, possibilmente in una unica soluzione, le integrazioni necessarie. Tale richiesta ha effetto di pronuncia interlocutoria negativa».

Non viene specificato se la richiesta di integrazioni abbia effetto interruttivo o, piuttosto, sospensivo dei termini.

¹²¹ Cfr. altresì art. 6, comma secondo, D.P.C.M. 377/1988.

¹²² LONGO, *Il silenzio dell'organo consultivo nel procedimento di rilascio dell'autorizzazione ambientale*, in T.A.R., 1998, II, 213 ss.

Si è però rilevato in dottrina come in effetti non si possa parlare di silenzio – assenso in senso proprio, in quanto tale figura ricorre soltanto allorché l'ordinamento colleghi al decorso del termine la produzione di un effetto equipollente all'emanazione di un provvedimento favorevole.

L'art. 6 della l. 349/1986, piuttosto, non provvede ad operare tale equiparazione, sicché dovrebbe più correttamente parlarsi di «silenzio devolutivo», che in sostanza trasforma la valutazione da obbligatoria a facoltativa, onde l'amministrazione ben potrebbe rendere il giudizio di compatibilità dopo lo spirare del termine di novanta giorni, ma prima della conclusione del procedimento principale, senza dover procedere alla revoca degli effetti determinati dal silenzio in precedenza formatosi.

Si noti come il silenzio risulti disciplinato in modo diverso rispetto a quanto disposto dagli artt. 16 e 17 della l. 241/1990, ove il procedimento principale non può procedere in assenza della determinazione dell'amministrazione preposta alla cura dell'ambiente; così

A conclusione del procedimento, i risultati dello studio ed i pareri acquisiti vengono trasmessi alla autorità chiamata ad autorizzare il progetto; «ove il ministro competente alla realizzazione dell'opera non ritenga di uniformarsi alla valutazione del ministro dell'ambiente, la questione è rimessa al Consiglio dei ministri»¹²³.

L'art. 14 – *quater* della l. 241/1990 prevede poi che «per l'opera sottoposta a valutazione di impatto ambientale, il provvedimento finale, adottato a conclusione del relativo procedimento, è pubblicato, a cura del proponente, unitamente all'estratto della predetta valutazione di impatto ambientale, nella Gazzetta Ufficiale e su un quotidiano a diffusione nazionale. Dalla data della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale decorrono i termini per eventuali impugnazioni in sede giurisdizionale da parte dei soggetti interessati».

Il sistema della V.I.A. conosce inoltre una disposizione di chiusura¹²⁴, che permette al ministro dell'ambiente, *dopo* la conclusione della procedura di impatto e della procedura autorizzatoria o approvativa, di potere ordinare la sospensione di lavori e rimettere la questione al Consiglio di ministri, qualora nell'esecuzione delle opere assoggettate a procedura di valutazione d'impatto «ravvisi comportamenti contrastanti con il parere della compatibilità ambientale [...] o comunque tali da compromettere fondamentali esigenze di equilibrio ecologico e ambientale».

Si tratta di un potere atipico, legato alla procedura di impatto solo in quanto utilizzabile nei confronti delle opere sottoposte a V.I.A., in funzione o di riconduzione dell'opera all'interno delle prescrizioni indicate nel giudizio di compatibilità¹²⁵ o, per così dire, di «correzione» tardiva del giudizio in relazione ad elementi

configurato, il silenzio nella disciplina V.I.A. finisce allora per configgere con il principio secondo cui, in materia ambientale, occorre una pronuncia espressa dell'autorità chiamata a curare il relativo interesse. Cfr. FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale cit.*, 103 s.

¹²³ Art. 6, comma quinto, l. 349/1986.

¹²⁴ Art. 6, comma sesto, l. 349/1986.

¹²⁵ «Qualora [...] ravvisi comportamenti contrastanti...».

assolutamente nuovi e assolutamente non conoscibili¹²⁶, come tale utilizzabile con estrema cautela¹²⁷.

5.4. V.I.A. e leggi regionali

Già prima della approvazione della direttiva comunitaria sulla valutazione di impatto ambientale, alcune leggi regionali avevano previsto particolari forme di applicazione dell'istituto, che delineavano in modo sommario e generico procedimento e contenuti, in relazione a settori specifici di opere e di attività¹²⁸.

L'emanazione della direttiva CEE nel 1985 ed il suo provvisorio recepimento ad opera dell'art.6 della l. 349/1986 hanno costituito un incentivo alla produzione legislativa regionale in materia di V.I.A., anche se solo alcune regioni hanno introdotto una normativa completa sul nuovo istituto giuridico¹²⁹.

Il Friuli – Venezia Giulia, ad esempio, ha ritenuto di poter emanare disposizioni in materia «avvalendosi delle proprie competenze statutarie [...] anche in attuazione della direttiva del Consiglio delle Comunità europee del 27 giugno 1985 (85/337/CEE) e della normativa statale conseguente»¹³⁰, configurando la V.I.A. come «una procedura che viene attuata allo scopo di proteggere e migliorare la qualità della vita, di mantenere integra la capacità riproduttiva degli eco - sistemi e

¹²⁶ «Qualora [...] rilevi comportamenti [...] tali da compromettere fondamentali esigenze di equilibrio ecologico e ambientale...».

¹²⁷ CARAVITA, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 340.

¹²⁸ Possono menzionarsi la l.r. Emilia Romagna, 19 maggio 1980, n. 37 («Interventi per la realizzazione di impianti di smaltimento dei rifiuti solidi e dei fanghi»), la l.r. Liguria, 14 marzo 1980, n. 20 («Norme per la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti»), 1 settembre 1982, n. 38 («Disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano nelle pubbliche fognature»), 22 agosto 1984, n. 39 («Disciplina dei piani territoriali di coordinamento»), la l.r. Veneto 8 novembre 1983, n. 53 («Legge speciale per il delta polesano»), 16 aprile 1985, n. 33 («Norme per la tutela dell'ambiente»), la l.r. Piemonte 21 marzo 1984, n. 18 («Legge generale in materia di opere e lavori pubblici»), 6 dicembre 1984, n. 61 («Modifiche ed integrazioni alla l.r. n. 56/1977, e successive modificazioni»), la l.r. Friuli – Venezia Giulia 5 aprile 1985, n. 19 («Norme relative allo smaltimento dei rifiuti») e 20 maggio 1985, n. 22 («Piano regionale delle opere di viabilità»).

¹²⁹ L.P. Provincia di Trento, 29 agosto 1988, n. 28; l.r. Friuli – Venezia Giulia, 7 settembre 1990, n. 43; l.r. Valle d'Aosta, 4 marzo 1991, n. 6.

¹³⁰ Art. 1 l.r. Friuli – Venezia Giulia, n. 43/1990 cit.

delle risorse, di salvaguardare la molteplicità delle specie, di promuovere l'uso di risorse rinnovabili, di garantire l'uso plurimo delle risorse»¹³¹.

Tale legge¹³² ha altresì dettato disposizioni relative al procedimento di V.I.A. prevedendo strumenti di partecipazione, quali ad esempio la «consultazione del pubblico interessato», mediante forme di audizione, presiedute dal Sindaco del Comune interessato o da un suo delegato¹³³.

Altre leggi regionali sono invece rimaste a lungo allo stato iniziale della semplice menzione del nuovo istituto¹³⁴, mentre impegni definitivi e di disciplina sostanziale sono stati in un primo tempo rinviati al momento in cui lo Stato si fosse determinato a dare completa ed esaustiva attuazione alla V.I.A. secondo le indicazioni comunitarie.

Si sono evidenziate altresì manifestazioni di incertezza, con episodi di abrogazione della disciplina che aveva introdotto la valutazione di impatto ambientale nell'ordinamento regionale; in particolare, ciò è avvenuto in Liguria¹³⁵ e nel Veneto¹³⁶.

Una nuova fase è stata però inaugurata a seguito della entrata in vigore del d.lgs. 112/1998¹³⁷.

¹³¹ Art. 2, comma secondo, l.r. Friuli – Venezia Giulia, n. 43/1990 cit.

¹³² A proposito delle competenze statali in materia di V.I.A., la già citata Corte Cost. 210/1987 ha sottolineato come «legittimamente lo Stato, in adempimento di impegni comunitari, disciplina la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti di opere di particolare rilievo a salvaguardia di interessi di livello nazionale da tutelare; pertanto, sono infondate le questioni di legittimità costituzionale, per violazione delle competenze attribuite alle province del Trentino Alto Adige, degli art. 6 e 7 l. 8 luglio 1986 n. 349, i quali rispettivamente attribuiscono al ministro dell'ambiente il potere di valutare l'impatto sull'ambiente di determinati progetti e di ordinarne la sospensione nonché di dichiarare determinate aree ad elevato rischio di crisi ambientale e di deliberare un piano di disinquinamento, sostituendosi alle province».

¹³³ Art. 16 l.r. Friuli – Venezia Giulia, n. 43/1990 cit.

¹³⁴ DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 139.

¹³⁵ L'art. 4 l.r. Liguria n. 20/1980 è stato abrogato dalla successiva l.r. 11/1985.

¹³⁶ La l.r. Veneto 33/1985 è stata infatti modificata con l.r. 28/1990.

¹³⁷ L'art. 71, comma primo, del decreto ha stabilito che «in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) sono di competenza dello Stato: a) le opere ed impianti il cui impatto ambientale investe più regioni; b) le opere e infrastrutture di rilievo internazionale e nazionale; c) gli impianti industriali di particolare e rilevante impatto; d) le opere la cui autorizzazione è di competenza dello Stato».

Allo stato, dodici tra Regioni e province autonome hanno approvato una propria legge, mentre sei regioni hanno recepito il D.P.R. 12 aprile 1996 con una apposita delibera¹³⁸.

Il comma successivo ha poi precisato che «con atto di indirizzo e coordinamento da adottare entro otto mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, sono individuate le specifiche categorie di opere, interventi e attività attualmente sottoposti a valutazione statale di impatto ambientale da trasferire alla competenza delle regioni»; tale atto di indirizzo e coordinamento non è stato però ancora emanato

Secondo il comma terzo dell'art. 71 d.lgs. 112/1998, infine, «il trasferimento delle competenze attualmente in capo allo Stato è subordinato, per ciascuna regione, alla vigenza della legge regionale della VIA, che provvede alla individuazione dell'autorità competente nell'ambito del sistema delle regioni e delle autonomie locali, ferma restando la distinzione tra autorità competente e soggetto proponente».

¹³⁸ Regione Abruzzo: l.r. 23 settembre 1997, n. 112, recante «Norme urgenti per il recepimento del D.P.R. 12 aprile 1996».

Regione Basilicata: l.r. 14 dicembre 1998, n. 47, recante «Disciplina della valutazione dell'impatto ambientale e norme per la tutela dell'ambiente».

Regione Campania: Delibera della Giunta regionale 29 ottobre 1998, n. 7636.

Regione Emilia Romagna: l.r. 18 maggio 1999, n. 9, recante «Disciplina della procedura di valutazione d'impatto ambientale».

Regione Lazio: Delibera della Giunta regionale 30 giugno 1998, n. 3099 (recante «Recepimento del Decreto del Presidente della Repubblica del 12 aprile 1996 in materia di valutazione d'impatto ambientale»).

Regione Liguria: l.r. 1 dicembre 1998, n. 188, recante «Disciplina della valutazione d'impatto ambientale».

Regione Lombardia: l.r. 3 settembre 1999, n. 20, recante «Norme in materia di impatto ambientale».

Regione Marche: Delibera della Giunta regionale 25 gennaio 1999, n. 83.

Regione Piemonte: l.r. 10 novembre 1998, n. 336, recante «Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione».

Regione Puglia: Delibera della Giunta regionale 22 luglio 1997, n. 4444, recante «Recepimento nella Regione Puglia del Decreto del Presidente della Repubblica del 12 aprile 1996 in materia di V.I.A.».

Regione Sardegna: l.r. 21 dicembre 1998, n. 31, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 1999)».

Regione Sicilia: Deliberazione della Giunta regionale 20 gennaio 1999, n. 4, recante «Recepimento del D.P.R. 12 aprile 1996».

Regione Toscana: l.r. 3 novembre 1998, n. 79, recante «Norme per l'applicazione della V.I.A.».

Regione Umbria: l.r. 9 aprile 1998, n. 11, recante «Norme in materia di impatto ambientale».

Regione Veneto: l.r. 26 marzo 1999, n. 10, recante «Disciplina dei contenuti e delle procedure di valutazione di impatto ambientale».

Regione Valle d'Aosta: Decreto assessoriale 10 novembre 1997, n. 6, recante «Precisioni in merito alla procedura di valutazione dell'impatto ambientale».

Provincia autonoma di Bolzano: l. prov. 24 luglio 1998, n. 7.

Provincia autonoma di Trento: l. prov. 29 agosto 1998, n. 28, recante «Disciplina della valutazione dell'impatto ambientale e ulteriori norme di tutela dell'ambiente».

In questo contesto, alcune regioni si sono limitate ad una recezione pedissequa del provvedimento statale; in altri casi, invece, si registrano provvedimenti legislativi complessi, che hanno introdotto disposizioni innovative, estrapolate direttamente dalla direttiva comunitaria 11/97/CE di modifica alla 85/337/CEE.

In molti casi, infatti, è stata prevista la procedura di *scoping*, una sorta di consultazione informale tra chi propone l'opera e l'autorità competente al rilascio della V.I.A., al fine di predisporre lo studio d'impatto ambientale e la documentazione necessaria.

Alcune leggi, poi, hanno introdotto anche un'altra fase preliminare rispetto alla procedura di V.I.A. vera e propria, il cosiddetto *screening*, ossia la verifica dell'effettiva necessità di sottoporre alcune categorie di progetto alla V.I.A.¹³⁹

Nel complesso, si notano modalità applicative molto differenti; in alcune regioni, infatti, la procedura di V.I.A. è particolarmente gravosa e costosa, mentre altrove le procedure sono più snelle, tanto che si è paventato il rischio che la eterogeneità normativa finisca per determinare l'insorgenza di concorrenza sleale tra gli operatori, sì che lavorazioni particolarmente inquinanti finiscano in effetti per localizzarsi in regioni in cui abbia vigore una procedura meno restrittiva¹⁴⁰.

5.5. *Impugnabilità del provvedimento conclusivo*

Un tanto premesso, va aggiunto, per completezza, un cenno alla possibilità di sottoporre a sindacato giurisdizionale il provvedimento di V.I.A.

In dottrina si tende ad escludere la immediata ed autonoma impugnabilità del provvedimento conclusivo del sub procedimento di valutazione di impatto¹⁴¹; pur trattandosi di una

¹³⁹ Altrove, peraltro, il giudizio di compatibilità ambientale è esteso addirittura ai programmi di opere, o agli atti di pianificazione.

¹⁴⁰ FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale cit.*, 295.

¹⁴¹ *Contra* GIACCHETTI, *La valutazione d'impatto ambientale (VIA): un nuovo strumento di governo dell'ambiente o un nuovo strumento di mistificazione?*, in Riv. Giur. En. El., 1989,

decisione preliminare, esso risulterebbe infatti impugnabile solo per il tramite del provvedimento finale, nell'ambito della generale giurisdizione amministrativa di legittimità¹⁴².

In giurisprudenza la questione si è posta assai sporadicamente, a quel che costa appena in due occasioni; in un primo caso¹⁴³ il Giudice amministrativo si è espresso in favore della tesi della impugnabilità, in base alla natura di atto endoprocedimentale necessario; più recentemente, sia pure implicitamente, il Consiglio di Stato ha invece respinto una eccezione di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, fondata sulla mancata impugnazione della V.I.A. sopravvenuta in corso di giudizio¹⁴⁴.

Il legislatore è infine intervenuto con il già richiamato art. 14 – *quater*, comma secondo, l. 241/1990¹⁴⁵, nel quale ha precisato come i termini per eventuali impugnazioni del provvedimento finale di V.I.A. decorrano dalla data di pubblicazione del medesimo sulla G.U., unitamente ad un estratto della valutazione stessa¹⁴⁶.

5.6. La V.I.A. e le altre procedure

La V.I.A. non sostituisce le altre procedure autorizzatorie¹⁴⁷, ma rappresenta una valutazione preliminare di fattibilità che,

620, secondo cui la V.I.A. costituisce un provvedimento a funzioni miste, tanto di certificazione che di autorizzazione ambientale.

¹⁴² Particolare rilevanza assume il vizio dell'eccesso di potere, anche in relazione alla presenza di accertamenti e di apprezzamenti tecnici. Al proposito, cfr. CONTI, *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 1990, 69 ss.

¹⁴³ T.A.R. Liguria, sez. I, 18 giugno 1992, n. 291, in *Foro Amm.*, 1993, 519.

¹⁴⁴ Cons. di Stato, sez. VI, 25 gennaio 1995, n. 77, in *Foro Amm.*, 1995, 92.

¹⁴⁵ L'art. 14 – *quater* della l. 241/1990 è stato introdotto dall'art. 17, comma settimo, della l. 15 maggio 1997, n. 127.

¹⁴⁶ Inoltre, sulla scorta del noto orientamento giurisprudenziale inaugurato dalla citata Cass. S.S.U.U. 6 ottobre 1979, n. 5172, si è affermato che, accanto ai mezzi di impugnazione tradizionali, ai cittadini (nonché alle associazioni ambientaliste di cui all'art. 13 della l. 8 luglio 1986, n. 349) sia consentito, ancora prima della emanazione del provvedimento finale, agire avanti l'autorità giudiziaria ordinaria a tutela di diritti assoluti di cui siano titolari. Cfr. sul punto CONTI, *La valutazione di impatto ambientale cit.*, 88 ss.

¹⁴⁷ GIACCHETTI, *La valutazione d'impatto ambientale (VIA) cit.*, 618.

qualora resa in senso positivo, consente il proseguimento dell'*iter* procedurale¹⁴⁸.

In ogni caso, la procedura di V.I.A. non esclude la necessità degli altri atti (di tipo direttivo, dichiarativo, autorizzatorio, cautelare o di controllo) di esclusiva competenza del Ministro dei beni culturali e ambientali¹⁴⁹.

Peraltro, singole discipline di settore configurano specifiche e diverse procedure valutative, derogatorie rispetto a quella comune, delineata dall'art. 6 della l.349/1986¹⁵⁰.

Ad esempio, l'all. IV al D.P.C.M. 27 dicembre 1988, n. 16100¹⁵¹ ha modificato la disciplina concernente gli impianti da realizzarsi a cura dell'ENEL: ai sensi dell'art. 12, comma primo, dell'allegato, infatti, il provvedimento di localizzazione e di autorizzazione della centrale reso ai sensi dello stesso allegato ed in particolare dell'art. 11, tiene luogo, supera e comunque «sostituisce» - così come si esprime l'art. 12 - anche al valutazione di impatto ambientale resa ai sensi dell'art. 6 l. 349/1986¹⁵².

La procedura risulta scandita dai seguenti adempimenti:

- a) effettuazione di «studi relativi a ciascun sito», nei quali sia opportuno realizzare nuove centrali o ampliarne di esistenti, secondo quanto previsto dal programma pluriennale dell'ENEL, così come approvato dal CIPE, con successiva trasmissione al Ministro dell'industria della proposta relativa al sito, accompagnata dal progetto definitivo della centrale, con le opere infrastrutturali ritenute necessarie, e dallo studio

¹⁴⁸ SALVIA, *Il Ministero dell'ambiente*, Roma, 1989, 109.

¹⁴⁹ Inoltre, nell'attuale assetto la V.I.A., diretta all'esame di singoli progetti, non può rimettere in discussione i piani territoriali - urbanistici di attuazione delle cui previsioni viene eseguita l'opera; tuttavia la prassi delle varianti ai piani regolatori, spezzando il rapporto piano - progetto, assicura alla V.I.A. una valenza più ampia.

In tema, cfr. SALVIA, *Il Ministero dell'ambiente cit.*, 112.

¹⁵⁰ CARAVITA, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 342.

¹⁵¹ Recante «Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6, l. 8 luglio 1986, n. 349, adottate ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988, n. 377».

¹⁵² Ciò farebbe pensare che la procedura tratteggiata dall'allegato IV costituisca normativa speciale per quanto attiene la localizzazione delle centrali termoelettriche e turbogas.

di impatto ambientale redatto secondo lo schema elaborato dal Ministero dell'ambiente; la stessa documentazione è poi inviata al Ministro dell'ambiente, alla regione, alla provincia e al comune interessati¹⁵³;

b) effettuazione della valutazione di impatto ambientale da parte del Ministro dell'ambiente, tramite istruttoria tecnica¹⁵⁴ e inchiesta pubblica¹⁵⁵;

c) formulazione da parte del ministro dell'ambiente del *giudizio finale di compatibilità ambientale* sulla base dell'istruttoria tecnica, delle risultanze dell'inchiesta pubblica e del parere della regione, precisando le eventuali prescrizioni per l'esecuzione del progetto della centrale e delle relative infrastrutture¹⁵⁶; il giudizio va reso entro sessanta giorni dal termine della istruttoria tecnica¹⁵⁷; se il ministro non si pronuncia entro tale termine, il ministro dell'industria può proseguire la procedura autorizzativa della centrale;

d) svolgimento, ma a cura dell'ENEL, di apposita *istruttoria sugli interventi socioeconomici* connessi con la costruzione e l'esercizio della centrale proposta, con

¹⁵³ Art. 4 all. IV cit.

¹⁵⁴ Art. 6, commi 2 – 5, all. IV cit.

¹⁵⁵ Art. 7 all. IV cit., da svolgersi nei tre mesi successivi alla pubblicazione della notizia del progetto ai sensi dell'art. 4, comma sesto, sotto la direzione di un magistrato della giurisdizione amministrativa con qualifica di Presidente di sezione del Consiglio di Stato, nominato dal Ministro dell'ambiente.

L'inchiesta pubblica consiste in una forma procedimentale partecipativa, con la quale vengono acquisiti i contributi tecnico – scientifici sull'opera progettata, formulati da qualsiasi soggetto, privato o pubblico (nell'ultimo caso, diverso da quei soggetti che intervengono nella parallela istruttoria tecnica) che possa essere pregiudicato dalla autorizzazione finale.

Il breve termine (decadenziale, di 45 giorni decorrenti dalla pubblicazione) per la presentazione di osservazioni fa trasparire un disegno di irregimentazione della partecipazione popolare, che si rinverrebbe anche nei poteri del presidente dell'inchiesta pubblica, restando fuori dal procedimento, in quanto inammissibili, le manifestazioni di volontà di contenuto più propriamente «politico» o, comunque, quelle che non siano state filtrate dagli enti territoriali.

Cfr. LUCIANI, *La localizzazione delle centrali elettriche. Problemi giuspubblicistici*, in Riv. Giur. Amb., 1990, 161.

¹⁵⁶ Art. 8, comma terzo, all. IV cit.

¹⁵⁷ Tutta la fase relativa alla valutazione di impatto ambientale dovrebbe quindi durare 180 giorni.

definizione dei relativi accordi con la regione, la provincia, il comune interessati; entro 180 giorni dalla pubblicazione della notizia del progetto, segue la comunicazione al ministro dell'industria delle risultanze dell'istruttoria¹⁵⁸;

e) *localizzazione ed autorizzazione della costruzione ed esercizio* della centrale termoelettrica¹⁵⁹ o del suo ampliamento, secondo il progetto di massima proposto ed il giudizio finale di compatibilità ambientale, indicando le relative prescrizioni, anche per gli impegni di natura socio – economica a carico dell'ENEL¹⁶⁰; laddove il parere della regione non sia stato favorevole o non sia stato espresso, il provvedimento di localizzazione ed autorizzazione viene preso con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro dell'industria¹⁶¹.

Ai sensi dell'art. 12 all. IV, il provvedimento di localizzazione assume valore di dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità delle opere e, anche in presenza di vincoli di qualsiasi genere riguardanti il territorio interessato dall'insediamento, ha effetto di variante del piano regolatore comunale, del piano regolatore portuale, sostituisce la concessione edilizia comunale, nonché una serie di provvedimenti richiesti dalla normativa sulle acque¹⁶², igiene del

¹⁵⁸ Art. 9 all. IV cit.

¹⁵⁹ Previ parere dei ministri della difesa e dell'interno, resi nei 90 giorni successivi; ove non resi, opera il meccanismo del silenzio – assenso.

¹⁶⁰ Art. 11, comma primo, all. IV cit.

¹⁶¹ Uguale procedura si segue nel caso in cui il ministro dell'ambiente non abbia reso il giudizio di compatibilità ambientale nei termini previsti dall'art. 8, comma quinto (art. 11, comma terzo all. IV cit.).

Rimarrebbe invece irrisolto l'effetto dell'eventuale giudizio negativo del ministro dell'ambiente; sulla base della considerazione del combinato disposto degli artt. 8 e 11 della allegato IV dovrebbe ritenersi infatti che il giudizio negativo blocchi la procedura, in quanto non dovrebbe residuare spazio per l'applicazione della previsione generale dell'art. 6, comma quinto, della l. 349/1986, secondo cui «ove il ministro competente alla realizzazione dell'opera non ritenga di uniformarsi alla valutazione del ministro dell'ambiente, la questione è rimessa al consiglio dei ministri»

Cfr. sul punto CARAVITA, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 347.

¹⁶² Si trattava dell'art. 9 della abrogata l. 319/1976, oltre che dell'art. 14 l. 650/1979.

lavoro¹⁶³, servitù militari¹⁶⁴, segnalazione di ostacoli al volo¹⁶⁵, costruzione in zone di particolare interesse paesistico¹⁶⁶, costruzione in fascia di rispetto¹⁶⁷, licenza di abitabilità comunale¹⁶⁸, attivazione di impianto industriale¹⁶⁹, e – come già sottolineato – valutazione di impatto ambientale, ai sensi dell'art. 6 l. 349/1986.

5.7. *L'inchiesta pubblica*

Il procedimento di V.I.A. dovrebbe consentire di addivenire ad una valutazione di tutti gli interessi coinvolti al fine di raggiungerne la composizione, pervenendosi ad una scelta che non è predefinita, ma che è frutto di un confronto, in conformità ai principi che informano l'intera azione amministrativa¹⁷⁰.

In questo senso, massimo rilievo assume la partecipazione al procedimento, che costituisce peraltro uno dei principi fondamentali della direttiva comunitaria¹⁷¹.

L'attuazione dell'istituto nel nostro ordinamento tuttavia non ha permesso di giungere ad esiti soddisfacenti, evidenziandosi molti limiti nella stessa disciplina positiva della V.I.A.

Innanzitutto, come è stato osservato¹⁷², ha avuto il sopravvento un indirizzo fortemente centralistico e burocratico, che offre di per sé ben poche garanzie di funzionalità e di efficienza.

¹⁶³ Art. 48 D.P.R. 303/1956.

¹⁶⁴ Art. 17 l. 898/1976.

¹⁶⁵ Art. 714 R.D. 327/1942.

¹⁶⁶ Art. 7 l. 1497/1938 e art. 82 D.P.R. 616/1977.

¹⁶⁷ Art. 55, R.D. 327/1942.

¹⁶⁸ Art. 211 R.D. 1265/1934.

¹⁶⁹ Art. 216 R.D. 1265/1934.

¹⁷⁰ GOLA, *L'amministrazione degli interessi ambientali cit.*, 244.

¹⁷¹ Si veda l'art. 6, paragrafi 2 e 3 della direttiva; spetta comunque allo Stato membro individuare i soggetti da considerarsi quale «pubblico interessato», legittimati dunque a partecipare alla procedura di V.I.A.

L'art. 1, par. 8, della direttiva 97/11/CE del 3 marzo 1997 ha peraltro interamente sostituito l'art. 6, par. 2, della direttiva 85/337/CEE, prevedendosi che gli Stati non si limitino a «vigilare» al fine di consentire la partecipazione al procedimento di V.I.A., bensì siano chiamati ad «adoperarsi» per renderla effettiva, garantendo la pubblicità delle domande e delle informazioni istruttorie ad esse connesse, per «dare la possibilità agli interessati di esprimere il proprio parere prima del rilascio dell'autorizzazione».

¹⁷² MANTINI, *Lezioni di diritto pubblico dell'ambiente cit.*, 192.

In seconda battuta, gravi limiti viene a patire il sistema di pubblicità, che nell'impostazione fatta propria dal legislatore finisce per essere limitato e parziale, a partire dal fatto che molti documenti essenziali per la compiuta valutazione di un progetto finiscono per essere di fatto esclusi dall'accesso¹⁷³.

Sotto questo profilo, viene frustrata la stessa partecipazione procedimentale, ridotta alla mera allegazione – entro il breve termine di trenta giorni dalla pubblicazione dell'annuncio – di istanze, osservazioni o pareri, che finiscono per venire presentati senza una adeguata conoscenza degli atti e delle fonti documentali.

La partecipazione in un procedimento di V.I.A. potrebbe essere utile in funzione collaborativa anche sotto il profilo tecnico¹⁷⁴, collocandosi nel più ampio fenomeno della procedimentalizzazione dell'interesse pubblico, che da «dato statistico ed astratto fornito dalla legge» si trasforma in costrutto concreto, frutto della sintesi procedimentale, sulla ben nota tendenza all'apertura del procedimento amministrativo «alla partecipazione del processo stesso da metodo garantistico di formazione dell'atto in formula di collegamento fra soggetti cooperanti all'esercizio del potere»¹⁷⁵.

Tale obiettivo viene però nel concreto disatteso, essendo peraltro singolare che ciò avvenga in un ambito in cui il valore della partecipazione viene riconosciuto ed affermato da specifiche fonti comunitarie, anche alla luce del fatto che nella materia ambientale massimo è il valore della partecipazione in relazione a scelte che toccano le più varie e disparate posizioni

¹⁷³ L'accesso non è garantito per tutti gli atti inviati al Ministero dell'ambiente, ma solo a quelli relativi, in senso stretto, allo studio d'impatto ambientale (art. 5, comma secondo, con riferimento all'art. 2, comma terzo, D.P.C.M. 377/1988). Restano così esclusi dalla facoltà di consultazione tutti gli atti indicati dall'art. 2, comma secondo D.P.C.M. 27 dicembre 1988, che invece costituiscono fonti documentali, principali e integrative di estrema rilevanza ai fini della conoscenza completa degli elementi di valutazione e della decisione finale. Cfr. sul punto MANTINI, *Lezioni di diritto pubblico dell'ambiente cit.*, 189.

¹⁷⁴ Tale apporto è particolarmente apprezzabile proprio nella materia ambientale, a causa della varietà degli «impatti possibili», che ben possono essere individuati e segnalati dai cittadini interessati e da chi possiede una conoscenza non occasionale del territorio coinvolto nei suoi diversi aspetti.

¹⁷⁵ NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri*, 278.

giuridiche, venendo a coinvolgere un numero pressoché illimitati di soggetti, tutti interessati al modo di curare il bene ambientale.

A tale limite cerca di far fronte il p.d.l. in corso di esame parlamentare¹⁷⁶, che contempla forme di partecipazione più avanzate, con particolare riferimento all'art. 9, che introduce in via generale la possibilità, per il Ministero dell'ambiente, di disporre lo svolgimento dell'inchiesta pubblica, secondo una tendenza di crescente utilizzazione nei procedimenti ambientali¹⁷⁷.

Proprio l'inchiesta pubblica potrebbe consentire di ovviare alle pecche testé evidenziate, trattandosi di un modello che in altri ordinamenti ha avuto significative esperienze applicative.

Essa, derivata dal diritto anglosassone, mira all'inserimento degli interessi (secondari) propri del proponente il procedimento di V.I.A., espandendo la sfera degli interessi privati silenti e degli interessi diffusi¹⁷⁸ e snodandosi attraverso successivi momenti procedurali.

Le proposte di riforma e di definitivo recepimento dell'istituto della V.I.A. nel nostro Paese¹⁷⁹ configurano infatti la costituzione di un organo monocratico straordinario della Pubblica amministrazione, cui viene preposto un Presidente, coadiuvato da consulenti tecnici (organo tecnico temporaneo).

Tale organo provvede a gestire il flusso di informazioni, proveniente da soggetti diversi dal proponente il progetto, costituendo sede specifica di partecipazione popolare.

Essa consente l'acquisizione qualificata dei fatti, mediante una concentrazione delle attività di verifica, identificazione di altri fatti e loro elaborazione, attraverso l'approntamento di una base decisionale per l'ufficio decidente.

¹⁷⁶ Ci si riferisce, in particolare, al richiamato p.d.l. n. 5100-A.

¹⁷⁷ FERRARA, *Procedimento amministrativi e partecipazione: appunti preliminari*, in *Foro It.*, 2000, III, 28.

¹⁷⁸ NESPOR – DE CESARIS, *La valutazione di impatto ambientale cit.*, 45.

¹⁷⁹ In NESPOR – DE CESARIS, *La valutazione di impatto ambientale cit.*, 46 si descrive il modello di inchiesta pubblica quale contenuto in una bozza di legge cornice, a suo tempo predisposta dal Ministero dell'ambiente al fine del definitivo recepimento della V.I.A. nel nostro ordinamento.

Nel p.d.l. all'esame del Parlamento¹⁸⁰, l'inchiesta viene però obbligatoriamente disposta solo laddove richiesta da una o più regioni, ovvero da uno o più enti locali interessati, rimanendo altrimenti una facoltà del Ministero dell'ambiente.

Il procedimento – così come concretamente prefigurato – prevede la nomina di un Presidente¹⁸¹ e quindi l'espletamento di una fase istruttoria¹⁸², che «si conclude con una relazione sui lavori svolti e un giudizio sui risultati emersi, che sono trasmessi [...] al Ministero dell'ambiente ed acquisiti e valutati ai fini del giudizio finale di valutazione dell'impatto ambientale»¹⁸³.

Anche nel caso in cui non venga disposta l'inchiesta pubblica, il Ministero ha comunque la facoltà di «chiamare ad un contraddittorio il committente, rappresentanti delle regioni e degli enti locali interessati e i soggetti che hanno presentato pareri o osservazioni. Il verbale del contraddittorio è acquisito e valutato ai fini del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale»¹⁸⁴.

Così configurata, l'inchiesta è il frutto di una decisione politica di un ente territoriale, ovvero dello stesso Ministero, e non è nella disponibilità dei cittadini, che al più potranno premere sull'ente perché a sua volta si attivi per promuoverne lo svolgimento.

¹⁸⁰ Nel testo da ultimo predisposto dalla VIII Commissione permanente della Camera dei Deputati e presentato alla Presidenza il 26 novembre 1999.

¹⁸¹ L'art. 9, comma terzo, del p.d.l. prevede che «le regioni o le province delegate designano il presidente dell'inchiesta pubblica; in mancanza, alla designazione provvede il Ministero dell'ambiente. Il presidente dell'inchiesta pubblica è nominato dal Ministro dell'ambiente».

L'allegato D al p.d.l. specifica che «il presidente dell'inchiesta pubblica è scelto nell'ambito del personale dello Stato, delle regioni o delle province con qualifica non inferiore a dirigente o equiparata. Il presidente dell'inchiesta pubblica è assistito da due esperti designati dal Ministero dell'ambiente e da due esperti, di comprovata competenza nel settore, designati entro dieci giorni a decorrere dalla data in cui è stata disposta l'inchiesta pubblica, dalla provincia e dai comuni interessati».

¹⁸² Sempre secondo l'allegato D, comma terzo, p.d.l. cit., «il presidente dell'inchiesta pubblica, in base all'attinenza all'oggetto dell'inchiesta pubblica, decide sull'ammissibilità delle memorie e svolge audizioni aperte al pubblico, con il committente, i soggetti che hanno presentato le memorie ammesse ed il pubblico interessato. Il committente può presentare osservazioni alle memorie presentate».

¹⁸³ Art. 9, comma quarto, p.d.l. cit.

¹⁸⁴ Art. 9, comma quinto, p.d.l. cit.

I tempi stretti per l'effettuazione del procedimento, che il p.d.l. impone, inoltre, potrebbero frustrare di fatto la partecipazione al procedimento da parte degli interessati, anche se la introduzione dell'inchiesta pubblica come modello generalizzato nella V.I.A. aprirebbe senz'altro nuove prospettive di partecipazione e di condivisione di scelte ben spesso difficili e dai difficili impatti anche di carattere sociale.

Allo stato del diritto vigente, si pone peraltro anche un problema di coordinamento della disciplina della V.I.A. con i principi generali posti dalla legge sul procedimento¹⁸⁵, ma si tratta di integrazione non agevole¹⁸⁶, con particolare riferimento alla individuazione dei soggetti legittimati all'intervento¹⁸⁷; dando peso al tenore letterale della legge sul procedimento, infatti, la legittimazione spetterebbe (solamente) ai soggetti che possano venire a subire un pregiudizio dal provvedimento finale¹⁸⁸.

5.8. Autorizzazione «integrata» e V.I.A.

Il più volte richiamato p.d.l. n. 5100 – A configura la V.I.A. come provvedimento a carattere «obbligatorio e vincolante», che «costituisce autorizzazione ambientale integrata, comprensiva, e quindi sostitutiva, di tutte le autorizzazioni ed i pareri necessari in materia ambientale, anche di competenza delle regioni e degli enti locali, ivi incluse l'autorizzazione paesaggistica di cui alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, l'autorizzazione sotto il profilo idrologico di cui al regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267, e l'autorizzazione sotto il profilo archeologico, artistico e storico di cui alla legge 1 giugno 1939, n. 1089, e deve

¹⁸⁵ L'art. 6, comma nono, della l. 349/1986 consente la partecipazione «in conformità delle leggi vigenti», in aderenza quindi con il dettato della legge generale sul procedimento amministrativo.

¹⁸⁶ FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale cit.*, 133.

¹⁸⁷ Legittimati alla partecipazione se ed in quanto ad essi «possa derivare un pregiudizio dal provvedimento» (art. 9 l. 241/1990).

¹⁸⁸ In tema FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale cit.*, 132 ss.

intervenire prima del rilascio del provvedimento amministrativo che consente in via definitiva la realizzazione dei progetti»¹⁸⁹.

Secondo quanto rilevato dalla stessa relazione di accompagnamento, infatti, «il progetto di legge dà altresì attuazione alla direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, relativa alla prevenzione e alla riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC), che disciplina il rilascio, il riesame ed il rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale sia per i nuovi impianti che per quelli esistenti, individuando misure volte ad evitare ovvero a ridurre in modo considerevole le emissioni nell'aria, nelle acque e nel terreno e a conseguire un elevato livello di protezione dell'ambiente, nel suo complesso».

In questo senso, il legislatore – sulla base del fatto che «l'articolo 2-bis della direttiva 85/337/CEE, sulla valutazione di impatto ambientale, introdotto dalla direttiva 97/11/CE, ha espressamente riconosciuto la possibilità per gli Stati membri di prevedere una procedura unica per soddisfare i requisiti previsti dalla disciplina sulla VIA e quelli prescritti dalla disciplina sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC)» - parrebbe effettuare «una precisa scelta in tal senso, dando quindi attuazione anche alla direttiva 96/61/CE, per la parte relativa ai nuovi impianti e alle modifiche sostanziali degli impianti esistenti».

Il recente d.lgs. 4 agosto 1999, n. 372¹⁹⁰, verrebbe quindi a trovare applicazione solo «per quanto concerne l'applicazione della medesima procedura IPPC agli impianti esistenti».

¹⁸⁹ Art. 2, comma terzo, p.d.l. n. 5100 – A cit.

¹⁹⁰ In G.U. 26 ottobre 1999, n. 252. La delega, contenuta nella l. 24 aprile 1998, n. 128 («Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (legge comunitaria 1995 – 1997)») specificava (art. 21) che l'attuazione della direttiva 91/61/CE avrebbe dovuto assicurare il riordino e la semplificazione dei procedimenti concernenti il rilascio di pareri, nullaosta ed autorizzazioni, prevedendone l'integrazione per quanto attiene alla materia ambientale, ferma restando, «per quanto riguarda i nuovi impianti e per le modifiche sostanziali, l'applicazione della normativa interna emanata in attuazione delle direttive comunitarie in materia di valutazione di impatto ambientale».

5.9. *Vicende connesse al recepimento della direttiva n. 91/61/CE*

La direttiva n. 91/61/CE del 24 settembre 1996¹⁹¹, nell'ottica della riduzione integrata dell'inquinamento «quale elemento portante della tendenza verso un equilibrio più sostenibile tra attività umane e sviluppo socioeconomico, da un lato, e risorse e capacità rigenerativa della natura dall'altro»¹⁹², aveva infatti configurato un nuovo ed ulteriore tipo di «autorizzazione» in ambito ambientale.

Detta autorizzazione, che fa comunque salve ed impregiudicate le procedure di V.I.A.¹⁹³, era nata dalla presa d'atto dell'esistenza di diversi moduli autorizzatori nella legislazione di settore, di per sé non soddisfacenti ai fini della riduzione dell'inquinamento, in quanto «approcci distinti nel controllo delle emissioni nell'aria, nell'acqua o nel terreno possono incoraggiare il trasferimento dell'inquinamento tra i vari settori ambientali anziché proteggere l'ambiente nel suo complesso»¹⁹⁴.

Un controllo globale di tutte le possibili fonti inquinanti, quindi, appariva – nelle intenzioni del legislatore comunitario – maggiormente convenevole allo scopo di raggiungere un elevato livello di protezione dell'ambiente, tenuto conto dei principi di prevenzione alla fonte e del principio «chi inquina paga».

Il decreto n. 372/1999 di recepimento della direttiva ha inteso ora disciplinare, appunto, «la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente dalle attività di cui all'allegato I; esso prevede misure intese ad evitare oppure, qualora non sia possibile, ridurre le emissioni delle suddette attività nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, e per

¹⁹¹ In G.U.C.E. 10 ottobre 1996, n. L 257.

¹⁹² Secondo «considerando» alla direttiva, nel quale ci si fa espresso riferimento ai contenuti del Quinto programma di azione comunitaria in materia ambientale.

¹⁹³ Cfr. decimo «considerando», laddove si specifica «che le disposizioni della presente direttiva si applicano fatte salve le disposizioni della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati».

¹⁹⁴ Settimo «considerando».

conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso»¹⁹⁵.

Onde conseguire tali scopo, provvede a regolare il rilascio, il rinnovo ed il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale degli impianti esistenti, nonché le modalità di esercizio degli impianti medesimi¹⁹⁶.

L'autorità competente viene individuata in quella medesima autorità statale competente al rilascio del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale ai sensi della vigente normativa, ovvero nell'autorità individuata dalla regione, tenuto conto dell'esigenza di definire un unico procedimento per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale¹⁹⁷.

Il provvedimento finale, secondo il decreto legislativo, verrà rilasciato sotto talune condizioni, richiedendosi innanzi tutto il rispetto delle migliori tecniche disponibili, affinché non si verificino fenomeni di inquinamento significativi; viene poi richiesto di evitare la produzione di rifiuti, ovvero il loro recupero e solo in ultima istanza la loro eliminazione, ma evitandone o riducendone l'impatto sull'ambiente¹⁹⁸.

Si prescrive, inoltre, un efficace impiego dell'energia, una adeguata attività di prevenzione dei possibili incidenti e di limitazione delle loro conseguenze; infine, si stabilisce che «deve essere evitato qualsiasi rischio di inquinamento al momento della cessazione definitiva delle attività ed il sito stesso ripristinato ai sensi della normativa vigente in materia di bonifiche e ripristino ambientale»¹⁹⁹.

¹⁹⁵ Art. 1, c. 1, d.gs. cit.

¹⁹⁶ Art. 1, c. 2, d.lgs. cit.

¹⁹⁷ Art. 2, c. 1, n. 8 d.lgs. cit.

¹⁹⁸ Nell'ottica del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

¹⁹⁹ Art. 3, comma 1, lett. f) d.lgs. 372/1999. Una analoga forma di responsabilità, relativa al periodo successivo a quello nel quale l'attività viene svolta, si rinviene nella direttiva 1999/31/CE del Consiglio del 26 aprile 1999 (in G.U.C.E. 16 luglio 1999 n. L 182), non ancora attuata e relativa alle discariche di rifiuti, ove si prevede che «dopo la chiusura della discarica, il gestore sia responsabile della manutenzione, della sorveglianza e del controllo nella fase della gestione successiva alla chiusura per tutto il tempo che sarà ritenuto necessario dall'autorità competente, tenendo conto del periodo di tempo durante il quale la discarica può comportare rischi»: così l'art. 13, lett. c) della citata direttiva.

Dal punto di vista procedimentale, appare di particolare interesse la procedura di adeguamento del funzionamento degli impianti esistenti, in quanto, dopo la comunicazione di avvio del procedimento a cura dell'autorità procedente, il gestore dell'impianto sarà tenuto a pubblicare a sue spese in un quotidiano²⁰⁰ un annuncio, contenente l'indicazione della localizzazione dell'impianto e del nominativo del gestore, nonché il luogo presso il quale è possibile prendere visione degli atti e presentare osservazioni.

La legge, infatti, prevede la possibilità per i soggetti interessati di accedere agli atti e di presentare per iscritto proprie osservazioni; successivamente, viene convocata una conferenza di servizi, alla quale prendono parte le amministrazioni competenti in materia di autorizzazioni ambientali per l'esercizio degli impianti.

In tale sede, acquisite le determinazioni delle amministrazioni e considerate le osservazioni eventualmente presentate, l'autorità competente rilascia l'autorizzazione integrata ambientale, la quale, *per tabulas*, «sostituisce ad ogni effetto ogni altro visto, nulla osta, parere o autorizzazione in materia ambientale «previsti dalle disposizioni di legge e dalle relative norme di attuazione, fatta salva la normativa emanata in attuazione della direttiva n. 96/82/CE»²⁰¹.

La autorizzazione, una volta rilasciata, deve essere rinnovata ogni cinque anni, con conferma ovvero aggiornamento delle condizioni della autorizzazione originale.

Il legislatore ha peraltro colto²⁰² l'occasione per incentivare il ricorso alle procedure di *ecoaudit*, stabilendo che, laddove l'impianto risulti registrato ai sensi del regolamento 1836/93/CE, il rinnovo della autorizzazione venga effettuato entro il più lungo termine di otto anni.

²⁰⁰ «A diffusione provinciale o regionale, ovvero a diffusione nazionale nel caso di progetti che ricadono nell'ambito della competenza dello Stato»: art. 4, c. 5, d.lgs. 372/1999.

²⁰¹ Art. 4, c. 10, d.lgs. cit. La direttiva 96/82/CE, pubblicata in G.U.C.E. 14 gennaio 1997 n. L 010 concerne la prevenzione dei rischi di incidenti rilevanti.

²⁰² Su tale procedura, vedasi oltre.

Accanto al rinnovo, viene regolamentata anche una procedura di riesame della autorizzazione, nel caso in cui si registrino fenomeni di inquinamento, ovvero laddove vi siano sostanziali modifiche delle migliori tecniche disponibili, vi sia l'esigenza di impiegare altre tecniche per la sicurezza di esercizio dei processi produttivi, lo esigano nuove disposizioni normative comunitarie o nazionali²⁰³.

5.10. La nuova prospettiva del p.d.l. n. 5100

L'unificazione in un unico procedimento della valutazione di impatto ambientale e della autorizzazione integrata di cui al d.lgs. 372/1999, che prevede all'interno del procedimento il ricorso allo strumento della conferenza di servizi²⁰⁴, lascia perplessi, anche in relazione al fatto che – a distanza di poco tempo – si giungerebbe alla rivisitazione *funditus* del recepimento della direttiva n. 91/61/CE, che in effetti non ha nemmeno avuto il tempo di entrare a regime.

Peraltro, va altresì dato conto della necessità di un coordinamento tra tale intervento normativo con le vigenti disposizioni in materia di lavori pubblici²⁰⁵ e soprattutto con il

²⁰³ L'elencazione dei casi di riesame, contenuta nell'art. 7, comma 2, d.lgs. 372/1999, ripropone le indicazioni dell'art. 13, c. 2 della direttiva 96/61/CE. Poiché, in effetti, si tratta di ipotesi in cui il provvedimento amministrativo originariamente rilasciato (l'autorizzazione integrata ambientale, in questo caso) è divenuto inopportuno, ovvero non più conforme alla legislazione o al progresso tecnologico, ovvero ancora è stato violato nei suoi contenuti precettivi da parte del soggetto titolare, ci si colloca nelle tradizionali ipotesi di decadenza, abrogazione, revoca (cfr. per tutti, sugli atti di ritiro, VIRGA, *Diritto Amministrativo*, Milano, 1995, II, 133 ss.), per cui potrebbe non essere fuori luogo porsi il problema se l'elenco dei casi di «revisione» sia tassativo, ovvero esso sia suscettibile di ampliamento in via di interpretazione, alla luce delle note figure dei provvedimenti di secondo grado. L'opzione per una elencazione tassativa, ovvero o «aperta» in effetti potrebbe trovare quale pietra di paragone il rilievo se si tratti di norma da intendersi di garanzia per il privato, ovvero semplicemente di mera esemplificazione di poteri di cui l'amministrazione comunque è dotata.

²⁰⁴ Su V.I.A. e conferenza di servizi, vedasi GOLA, *L'amministrazione degli interessi ambientali cit.*, 283.

²⁰⁵ Si pensi in particolare all'art. 7 l. 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, con particolare riferimento alle disposizioni relative al responsabile del procedimento in materia di opere pubbliche.

Il comma settimo dell'art. 7 l. 109/1994 prevede infatti che «per l'acquisizione di intese, pareri, concessioni, autorizzazioni, licenze, nulla osta e assensi, comunque denominati, al

regolamento approvato con D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447²⁰⁶, che ha inteso delineare un procedimento semplificato per la realizzazione di insediamenti produttivi.

In quest'ultimo caso si è voluta prevedere l'unicità del procedimento per la realizzazione di tali insediamenti, attraverso la creazione di uno «sportello unico» a livello comunale²⁰⁷, «al quale gli interessati si rivolgono per tutti gli adempimenti previsti nei procedimenti di cui al presente regolamento», con la possibilità di dar vita ad una conferenza di servizi, ad iniziativa del sindaco su richiesta del responsabile del procedimento presso la struttura unificata²⁰⁸, il cui verbale finale «tiene luogo del provvedimenti amministrativo conclusivo del procedimento»²⁰⁹, con l'effetto di autorizzare ad ogni effetto il progetto sottoposto all'esame.

fine dell'esecuzione di lavori pubblici, l'amministrazione aggiudicatrice, su proposta del responsabile unico del procedimento, convoca una conferenza di servizi ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. Alle amministrazioni interessate deve essere comunicato, a cura del responsabile unico del procedimento, il progetto di cui al comma 8 del presente articolo almeno trenta giorni prima della data di convocazione della conferenza o dell'accordo di programma. In caso di affidamento di concessione di lavori pubblici di cui all'articolo 19, comma 2, la conferenza di servizi è convocata dal concedente anche nell'interesse del concessionario».

Il comma successivo del medesimo articolo, poi, stabilisce che «in sede di conferenza di servizi le amministrazioni esprimono sul progetto definitivo, successivamente alla pronuncia da parte dell'amministrazione competente in ordine alla valutazione d'impatto ambientale, ove richiesta dalla normativa vigente, da rendere nel termine di novanta giorni dalla richiesta, o nel più breve termine idoneo a consentire l'utilizzazione degli eventuali cofinanziamenti comunitari entro la scadenza da essi prevista. Trascorsi i termini di cui al primo periodo del presente comma, la stessa amministrazione è tenuta ad esprimersi in sede di conferenza di servizi. La conferenza di servizi può esprimersi anche sul progetto preliminare al fine di concordare quali siano le condizioni per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nulla osta e gli assensi di cui alle vigenti norme».

In quest'ottica, come evidenziato da GRECO, *La costituzione dell'ambiente cit.*, I, 568, la conferenza di servizi può diventare il luogo istituzionale in cui l'amministrazione competente è tenuta ad esprimere la valutazione dell'impatto ambientale.

²⁰⁶ «Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59», in G.U. 28 dicembre 1998, n. 301.

²⁰⁷ Art. 2 D.P.R. 447/1998 cit.

²⁰⁸ Art. 4, comma terzo, D.P.R. 447/1998 cit.

²⁰⁹ Art. 4, comma sesto, D.P.R. 447/1998 cit.

In tale conferenza di servizi trova spazio anche la valutazione di impatto ambientale; nel caso infatti il progetto esaminato necessiti di V.I.A. sono previsti termini più lunghi per l'istruttoria, con la possibilità, per l'amministrazione procedente ed una volta scaduti i termini, di richiedere «immediatamente» il pronunciamento del Consiglio dei Ministri²¹⁰.

Si ha la sensazione di una sostanziale mancanza di chiarezza in merito all'assetto definitivo da assegnarsi alla V.I.A., in vista della compiuta attuazione dell'istituto nell'ordinamento interno e del suo coordinamento con la legislazione di settore.

Il modello del «procedimento unificante»²¹¹ sembrerebbe essere comunque quello destinato ad avere le preferenze del legislatore²¹²; la V.I.A., in quest'ottica, verrebbe ad inglobare ed a sostituire ogni altro procedimento autorizzatorio, che in essa rimarrebbe assorbito.

E' stato però osservato²¹³ come una tale opzione sconti diversi ostacoli, anche in relazione alla compresenza, nel nostro ordinamento, di più procedimenti autorizzatori (c.d. procedimenti *paralleli*), facenti capo a diverse autorità pubbliche ed inseriti in moduli organizzativi essi pure oltremodo differenziati.

Altro freno è poi rappresentato dalla consequenziale sovrapposizione di discipline normative funzionalmente diverse; l'unificazione in un solo procedimento della pluralità di procedimenti autorizzatori comporterebbe in effetti la necessità di coordinare ed integrare le differenti normative settoriali, concentrando altresì le correlate potestà permissive nell'unica autorità attributaria della V.I.A.²¹⁴.

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale cit.*, 115.

²¹² Sull'esempio di quanto in un primo tempo stabilito dall'ormai abrogato art. 32 della l.r. Veneto 16 aprile 1985, n. 33.

²¹³ FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale cit.*, 115.

²¹⁴ D'altronde, l'introduzione della valutazione di impatto ambientale non è stata indolore nemmeno in altri ordinamenti, spesso presi a modello dal nostro legislatore.

In Gran Bretagna, ad esempio, nel 1980 la Associazione delle autorità locali di pianificazione ebbe a contrastare l'introduzione dell'istituto in quel Paese, enfatizzando il ruolo e l'importanza della pianificazione ed additandola a modello per il resto d'Europa. Cfr. sul punto MACRORY, *La valutazione d'impatto ambientale nel Regno Unito*, in NESPOR - DE CESARIS (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale cit.*, 115.

La preesistenza della V.I.A. in alcuni Stati rispetto alla emanazione della direttiva 85/337/CEE ha poi fatto sì che a tutt'oggi continuino a coesistere differenti modalità di intendere l'istituto e di adattarlo ai diversi sistemi di diritto amministrativo.

Sul punto CORDINI, *Diritto ambientale comparato cit.*, 202 ss., che peraltro individua alcuni elementi comuni, con particolare riferimento all'esistenza di procedure partecipative ed all'effetto preclusivo per l'ulteriore prosecuzione del procedimento che discende da una eventuale valutazione negativa.

Capitolo sesto

L'INTERESSE AMBIENTALE E IL PROCESSO

L'interesse ambientale e il processo

La specialità dell'interesse ambientale trova ulteriore conferma anche sotto il profilo della tutela giurisdizionale¹.

La stessa previsione di una particolare forma di responsabilità per danno ambientale², che si caratterizza e si diversifica sotto vari profili dalla responsabilità aquiliana³, costituisce di per sé testimonianza della acquisita consapevolezza di dover dare regole diverse a questa materia rispetto a quelle che informano la generale disciplina della responsabilità civile.

In relazione agli istituti del processo, il legislatore ha riconosciuto la legittimazione a promuovere azioni nelle diverse sedi, tanto del processo ordinario che del processo amministrativo, a soggetti privati, evidentemente riconosciuti portatori di un interesse pubblico sotteso alla loro attività.

1. I profili dell'interesse ambientale processo amministrativo

Un particolare ruolo viene riconosciuto alle associazioni di protezione ambientale di rilievo nazionale, che svolgano la loro attività in più regioni.

¹ MORBIDELLI, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in GRASSI - CECCHETTI - ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto cit.*, II, 313.

² Cfr. l'art. 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349, che prevede che «qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato».

³ Cfr. Cass. Civ., sez. I, 1 settembre 1995, n. 9211, in *Giust. Civ.*, 1996, I, 777, con nota di GIAMPIETRO, ove si specifica che nella materia del danno ambientale al profilo risarcitorio si affianca quello sanzionatorio, con particolare riferimento alla quantificazione del danno, in quanto l'ottica di valutazione non è accostabile a quella tradizionalmente accolta per i beni patrimoniali in senso stretto, dovendosi tenere conto di altri elementi, quali la natura di bene immateriale dell'ambiente e la particolare rilevanza del valore d'uso della collettività, che di tale bene gode ed usufruisce.

Cfr. FRACARIO, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990, 125 ss.; POZZO, *Danno ambientale ed imputazione della responsabilità. Esperienze giuridiche a confronto*, Milano, 1996.

L'art. 13 della l. 349/1986 prevede infatti una particolare procedura di riconoscimento⁴ da parte del Ministero dell'ambiente, che abilita i soggetti così individuati, tra le altre cose, al promovimento di azioni di annullamento in sede giurisdizionale amministrativa «per l'annullamento di atti illegittimi»⁵.

La disposizione mira a superare l'annoso problema dell'individuazione di una posizione cosiddetta «legittimante»⁶ per la instaurazione del giudizio amministrativo, anche in relazione alle difficoltà che scaturiscono dalle nozioni di «interesse legittimo»⁷ e di «interesse diffuso»⁸.

Rispetto al passato, allorquando cioè la giurisprudenza si intratteneva sui requisiti per il riconoscimento della legittimazione ad associazioni e comitati in assenza di una disciplina positiva espressa⁹, il dibattito ad oggi involge la

⁴ L'art. 13, comma primo, l. 349/1986 prevede infatti che «le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta».

⁵ MARUOTTI, *La tutela degli interessi diffusi e collettivi in sede di giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: questioni di giurisdizione e selezione di soggetti legittimati all'impugnazione*, in Scritti Piga, Milano, 1992, II, 585 ss.; LANDI, *La tutela processuale dell'ambiente*, Padova, 1991.

⁶ Intesa come quel particolare rapporto tra pubblica amministrazione ed i soggetti che traggono un vantaggio personale e diretto dal rispetto, da parte della stessa P.A., delle procedure, delle forme e della aderenza agli scopi stabiliti nell'interesse generale delle legge.

⁷ La bibliografia in materia è sterminata. Per una trattazione complessiva del tema, vedasi SCOCA, *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Milano, 1990; deve inoltre tenersi nel debito conto l'ampio dibattito seguito alla emanazione del d.lgs. 80/1998 ed alla pubblicazione della nota sentenza della Cassazione, S.S.U.U., 22 luglio 1999, n. 500, che ha riconosciuto la risarcibilità degli interessi legittimi.

⁸ Cfr. *supra*, in nota.

⁹ La giurisprudenza, seguendo un percorso non poco frastagliato, era giunta a riconoscere, già prima dell'art. 18 l. 349/1986, alle associazioni, ai gruppi organizzati, alle formazioni sociali, la legittimazione a ricorrere in quanto momenti organizzatori e aggreganti di interessi che si differenziano dagli interessi «adespoti».

Tale differenziazione era stata individuata attraverso una verifica giurisprudenziale, da compiersi caso per caso, fondata su di una serie di criteri di collegamento, che vennero definiti da Cons. di Stato, Ad. Plen., 19 ottobre 1979, n. 24 (in Foro It., 1980, III, 1 ss.) quali «fattori legittimanti» e che si identificano con la localizzazione territoriale, con i fini

possibilità di riconoscere la legittimazione ad *altri* soggetti, rispetto a quelli per i quali vi è l'esplicita previsione normativa dell'art. 13 l. 349/1986.

La l. 349/1986 ha infatti introdotto un preciso criterio di diritto positivo che larga parte della giurisprudenza ritiene di carattere esclusivo e tassativo¹⁰, anche se non mancano voci discordi¹¹, volte a riconoscere la legittimazione a ricorrere sulla base di una valutazione da compiersi caso per caso.

L'art. 18, comma quinto, l. 349/1986, inoltre, non si premura di circoscrivere l'ambito preciso cui ineriscano quegli «atti illegittimi» contro i quali le predette associazioni sono legittimate ad agire; la giurisprudenza¹² al proposito ha ritenuto che «ai sensi degli art. 13 e 18 l. 8 luglio 1986 n. 349, alle associazioni ambientaliste riconosciute è attribuita una legittimazione processuale, di natura eccezionale e di stretta interpretazione, a tutela di un interesse ambientale rilevante in base ad una norma specifica, onde tale legittimazione è esclusa quando l'impugnazione o l'azione giurisdizionale promossa abbia per

statutari, con l'effettiva rappresentatività ed esponenzialità dell'ente o associazione rispetto all'interesse dedotto in giudizio.

¹⁰ Cons. di Stato, sez. VI, 16 luglio 1990, n. 728, in *Giur. It.*, 1992, III, 1, 518, ove si è rilevato come «il Codacons non essendo stato individuato quale associazione di protezione ambientale dal ministro dell'ambiente ai sensi dell'art. 13 della l. 8 luglio 1986 n. 349, non è legittimato a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti amministrativi lesivi dell'ambiente»; cfr. altresì Cons. di Stato, sez. VI, 14 ottobre 1992, n. 756, in *Foro Amm.*, 1992, 2315 ss.; Cons. di Stato, sez. VI, 25 gennaio 1995, n. 77, in *Cons. Stato*, 1995, I, 111; Cons. di Stato, sez. V, 18 novembre 1997, n. 1325, in *Cons. Stato*, 1997, I, 1554.

¹¹ Cons. di Stato, sez. VI, 7 febbraio 1996, n. 182, in *Cons. Stato*, 1996, I, 259, ove – nel riconoscere che «il Codacons può ritenersi legittimato a ricorrere in sede giurisdizionale amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi lesivi dell'ambiente, per le finalità di tutela ambientale che esso persegue, intese come complesso delle condizioni di vita dei singoli e della collettività, nonché per la continuità dell'attività svolta e la rilevanza esterna di cui è connotata la sua azione» – più in generale si è osservato che «alla luce del combinato disposto degli art. 13 e 18 l. 8 luglio 1986 n. 349 la legittimazione a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti che si assumano illegittimi, spetta alle associazioni di protezione ambientale che siano individuate con decreto del Ministro dell'ambiente, nonché alle associazioni che, in base al grado di rappresentatività di interessi collettivi connessi alla tutela ambientale, il giudice accerti, caso per caso, il possesso dei requisiti predetti, con riferimento alla rilevanza esterna, da cui è caratterizzata l'azione dell'associazione ed alla continuità dell'attività di tutela ambientale svolta».

¹² Cons. di Stato, sez. V, 10 marzo 1998, n. 278, in *Foro Amm.*, 1998, 708.

oggetto non già un interesse ambientale o la protezione di beni ambientali in senso giuridico, bensì atti a contenuto meramente urbanistico, diretti, cioè, all'esclusiva gestione del territorio, senza alcun'incidenza sui valori ambientali»¹³.

Da un recente intervento legislativo in un settore finitimo a quello ambientale¹⁴ si potrebbe comunque trarre conferma della necessità del riconoscimento mediante decreto ministeriale, quale unico meccanismo di «omologazione» capace di determinare quella forma di istituzionalizzazione dell'affidamento della cura dell'interesse ambientale a soggetti formalmente privati; d'altra parte, dato che la questione attiene alla consistenza e alla stessa natura delle posizioni soggettive, è opportuno che essa sia risolta dal legislatore, piuttosto che dalla giurisprudenza, per evidenti ragioni di certezza e di affidamento di terzi, oltre che di economia processuale¹⁵.

Accanto alla richiamata disciplina generale, non vanno passate sotto silenzio la previsione dell'art. 13, comma secondo, l. 394/1991¹⁶, che ribadisce la legittimazione delle associazioni riconosciute per decreto alla impugnativa di atti amministrativi illegittimi (nella fattispecie, il nulla osta dell'Ente parco), nonché

¹³ La medesima decisione rileva come «in questo contesto, dunque, la nozione di "ambiente" va desunta non dall'art. 82 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 - norma, questa, precedente alla l. n. 349 del 1986 e concernente a definire soltanto il riparto delle competenze tra Stato e regioni in soggetta materia, senza dar disciplina alcuna ai poteri processuali delle associazioni ambientaliste - né tampoco dall'art. 130 R, trattato Ce (nel testo introdotto dall'art. 438, trattato Maastricht) - disposizione comunitaria che regola le nuove competenze dell'Unione europea in materia di ambiente - né, ancora, dall'art. 17 comma 46 l. 15 maggio 1997 n. 127, che si limita a ribadire la possibilità per dette associazioni, nei soli limiti già stabiliti dall'art. 18 l. n. 349 del 1986, di adire il giudice amministrativo anche contro gli atti di regioni, province e comuni».

¹⁴ Ci si riferisce alla l. 30 luglio 1998, n. 281, recante «Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti», il cui art. 3 ha riconosciuto alle associazioni di consumatori ed utenti, inserite in apposito elenco tenuto presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, la legittimazione ad agire «a tutela degli interessi collettivi».

¹⁵ MORBIDELLI, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente cit.*, 317.

¹⁶ L'art. 13, comma secondo, l. 394/1991 si riferisce alla possibilità, per le «associazioni di protezione ambientale individuate ai sensi della legge 8 luglio 1986, n. 349», di ricorrere avverso il nulla osta dell'Ente parco al rilascio di «concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco».

quella recata dall'art. 17, comma quarantaseiesimo, l. 127/1997¹⁷, che conferma la possibilità – per le stesse associazioni¹⁸ – di ricorrere questa volta avverso gli atti di regioni, province e comuni.

Si tratta – queste ultime – di nome nella sostanza inutili, in quanto si limitano a riproporre, con particolare riferimento a singoli sottosettori normativi, un regime processuale che la norma ritraibile dagli artt. 13 – 18 l. 349/1986 ha previsto in via di applicazione generale.

Tuttavia, se un significato a tali disposizioni deve essere attribuito, esso va senz'altro rinvenuto nel peculiare ruolo che alle associazioni di protezione ambientale è oggi riconosciuto, con particolare riferimento alla attuale disciplina dei controlli sugli atti degli enti territoriali.

La legge 15 maggio 1997, n. 127 ha infatti fortemente ridotto i controlli sugli atti amministrativi delle regioni¹⁹ e degli enti locali²⁰, limitandola a provvedimenti di portata generale (statuti, regolamenti, bilanci degli enti locali) e individuati in via tassativa

¹⁷ L'art. 17, comma quarantaseiesimo, l. 127/1997 (c.d. «Bassanini – bis»), stabilisce che «le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale, individuate dal decreto del ministro dell'Ambiente 20 febbraio 1987, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 48 del 27 febbraio 1987, come modificato dal decreto del ministro dell'Ambiente 17 febbraio 1995, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 98 del 28 aprile 1995, possono, nei casi previsti dall'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, impugnare davanti al giudice amministrativo gli atti di competenza delle regioni, delle province e dei comuni».

¹⁸ In questo caso ci si riferisce (stranamente) ai decreti di riconoscimento delle singole associazioni emanati dal Ministero dell'Ambiente, e non piuttosto al generale meccanismo di «omologazione» dettato dall'art. 13 l. 349/1986.

¹⁹ «Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione, esclusa ogni valutazione di merito, si esercita esclusivamente sui regolamenti, esclusi quelli attinenti all'autonomia organizzativa, funzionale e contabile dei consigli regionali, nonché sugli atti costituenti adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea», secondo l'art. 17, comma trentaduesimo, l. 127/1997 cit.

²⁰ «Il controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali, ivi compresi gli atti delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (Ipab), si esercita esclusivamente – secondo l'art. 17, comma trentatreesimo, l. 127/1997 – sugli statuti dell'ente, sui regolamenti di competenza del consiglio, esclusi quelli attinenti all'autonomia organizzativa e contabile, sui bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, sul rendiconto della gestione, secondo le disposizioni dei commi da 34 a 45»; il comma successivo dello stesso art. 17 l. 127/1997 aggiunge poi che «sono altresì soggette al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni che le giunte intendono di propria iniziativa sottoporre al comitato regionale di controllo».

(«il controllo [...] si esercita esclusivamente...»), in attuazione dei principi di semplificazione e di decentramento posti a base della c.d. «riforma Bassanini»²¹.

Ribadire la possibilità, per determinate associazioni, di impugnare atti amministrativi illegittimi «di competenza delle regioni, delle province e dei comuni» in una legge che si dedica allo snellimento dei controlli relativi agli atti dei medesimi enti, significa infatti riconoscere alle predette associazioni un ruolo di supplenza, o comunque sostitutivo, delle forme del controllo tradizionale²².

In questo modo il legislatore ha altresì ribadito, sia pur per implicito, la peculiarità dell'interesse ambientale, che di fronte all'obiettivo primario e prioritario della semplificazione e dello snellimento della attività amministrativa non appare completamente recessivo²³, in quanto viene comunque garantita la perdurante possibilità, in via successiva alla emanazione dei singoli provvedimenti, di una forma di controllo, a cura del giudice amministrativo, debitamente adito da parte dei soggetti legittimati.

La dottrina più attenta²⁴ ha ravvisato nel complesso di funzioni oggi riconosciute alle associazioni ambientaliste un ruolo pubblico²⁵, potendosi infatti ritenere che le associazioni medesime, una volta ottenuto il riconoscimento ministeriale, si trasformino in una sorta di «difensori civici processuali»²⁶, con

²¹ ROMANO TASSONE, *I controlli sugli atti degli enti locali nelle leggi n. 59 e n. 127 del 1997*, in *Dir. Amm.*, 1998, fasc. 4, 57.

²² MORBIDELLI, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente cit.*, 319.

²³ ROMANO TASSONE, *I controlli sugli atti degli enti locali nelle leggi n. 59 e n. 127 del 1997 cit.*, 60, ove si sottolinea che «la legalità dell'azione amministrativa non rappresenta più preoccupazione e cura della stessa P.A., che non la persegue più attraverso un generale controllo orientato in tal senso», anche nella considerazione che «la riforma del '97 ha eliminato anche quella forma indiretta ed impropria di controllo di legittimità costituita dal parere obbligatorio del segretario comunale e dei funzionari responsabili dei vari servizi sulle proposte di deliberazione».

²⁴ MORBIDELLI, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente cit.*, 318.

²⁵ Si è parlato di «enti di interesse pubblico».

²⁶ V. oltre, per possibili sviluppi *de jure condendo*.

funzione di controllo giurisdizionale nell'interesse obiettivo dell'ordinamento²⁷.

Parte della dottrina²⁸, nel rilevare come garante della legalità negli enti locali sia oggi in sostanza il solo giudice amministrativo, ma su ricorso degli interessati, ne ritrae l'evidente sintomo di un sostanziale scadimento del valore della stessa legalità, senza che si siano prese in considerazione, se non in minima parte, quelle soluzioni tendenti ad ampliare, in parallelo con la riduzione dell'area del controllo di legittimità, la legittimazione al ricorso giurisdizionale, attraverso l'introduzione di una azione popolare di carattere generale, ovvero tramite l'attribuzione del potere di impugnazione ad organi pubblici in posizione di terzietà²⁹.

Il fatto che, in un contesto in cui il controllo di legittimità tende a scomparire dal nostro ordinamento senza essere sostituito da altre forme di garanzia della legalità si sia ribadito il ruolo delle associazioni ambientaliste, appare comunque evidente indice della preoccupazione del legislatore a mantenere in vita strumenti di controllo a presidio (almeno) degli interessi ambientali, a riprova della loro peculiarità ed imprescindibilità.

2. Un'ipotesi particolare: la legittimazione del Comune all'impugnativa giurisdizionale

Il ribadito riconoscimento al Comune di funzioni di rappresentanza della propria comunità e di cura dei relativi

²⁷ Vi è stato (ROMEO, *L'interesse diffuso, l'ambiente e il giudice amministrativo cit.*) chi ha osservato come la scelta del legislatore di cui alla l. 349/1986 finisca per assoggettare lo Stato ad un ulteriore controllo, che vede contrapposte da una parte le associazioni ambientaliste, portatrici del nuovo diritto sociale all'ambiente, e dall'altra le amministrazioni titolari dei poteri pubblici: i nuovi agenti sociali assumerebbero, nella fase giurisdizionale, il ruolo di controllo che la legge assegna al Ministero dell'Ambiente nella fase amministrativa (oltre che, si potrebbe aggiungere, a tutte le altre amministrazioni titolari di compiti di controllo sull'ambiente).

²⁸ ROMANO TASSONE, *I controlli sugli atti degli enti locali nelle leggi n. 59 e n. 127 del 1997 cit.*

²⁹ I quali finirebbero per svolgere una azione assimilabile a quella dei pubblici ministeri; si pensi al proposito alla impugnazione prefettizia, prevista ed attuata nell'ordinamento francese.

interessi³⁰ ha stimolato lo sviluppo di un indirizzo della giurisprudenza amministrativa che riconosce a tale ente la legittimazione alla impugnazione di atti relativi, in particolare, alla localizzazione sul proprio territorio di impianti di smaltimento di rifiuti³¹.

Tale indirizzo non è affatto univoco, in quanto anche recentemente si sono registrate soluzioni antitetiche³², a testimonianza dell'esistenza di un dibattito, non ancora evidentemente pervenuto a finale risoluzione, in merito al ruolo del Comune quale baluardo «di ultima istanza» per la difesa e la tutela del proprio territorio, con particolare riferimento agli interessi ambientali.

L'orientamento che si oppone al riconoscimento della legittimazione a ricorrere fonda il proprio ragionamento sulla considerazione secondo cui la posizione giuridica dedotta in giudizio non configura un interesse legittimo, ma un interesse diffuso, che può essere azionato in sede giurisdizionale solo in via eccezionale, in quei casi in cui la legge lo prevede individuando altresì i soggetti che ne possono validamente essere i portatori.

Il Comune non avrebbe così alcun titolo per farsi portatore di tutti gli interessi della comunità, in quanto l'art. 2, comma secondo, della l. 8 giugno 1990, n. 142, nell'affermare che «il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi...» in realtà fa riferimento ad interessi politici, e

³⁰ Art. 2, comma secondo, l. 142/1990 e successive modificazioni.

³¹ Le controversie in tema di localizzazione delle discariche vengono chiamate in letteratura «sindrome *nimby*» («*not in my backyard*»). Cfr. RISTORATORE, *Rischio ambientale e conflitto politico: quattro tentativi di localizzazione di impianti per lo smaltimento dei rifiuti tossici industriali negli Stati Uniti e in Canada*, in Riv. Giu. Amb., 1986, 141 ss.

³² T.A.R. Friuli – Venezia Giulia, 17 febbraio 1999, n. 95, inedita, ha riproposto l'analogo indirizzo, contrario al riconoscimento della legittimazione, sostenuto da T.A.R. Friuli – Venezia Giulia, 30 ottobre 1993, n. 541, in Foro Amm., 1994, 869.

Contra Cons. di Stato, sez. V, 2 marzo 1999, n. 217, in Riv. Giur. Amb., 1999, 891, che è pervenuto a soluzione antitetica, rilevando come «il Comune nel cui territorio è localizzata una discarica di rifiuti [...] è titolare dell'interesse a ricorrere avverso la delibera di localizzazione: esso può far valere sia la sua qualità di ente esponenziale dei residenti, sia quella di titolare del potere di pianificazione urbanistica, cui senza dubbio incide il potere di localizzazione». V. anche *infra* nel testo.

non ad interessi legittimi, alla luce altresì del fatto che anche alla Provincia è riconosciuto analogo ruolo di promozione degli interessi della comunità di riferimento, in parte coincidente con quella comunale³³.

La natura del Comune, ente a fini generali, non implica così ulteriore riconoscimento di competenze né – prosegue lo stesso T.A.R. – assenza di limiti alle competenze medesime, in quanto gli interessi comunali sono delimitati dal loro carattere locale e dall'ambito spaziale dello stesso territorio comunale.

La legittimazione a ricorrere, peraltro, non discenderebbe neppure dalla partecipazione al procedimento che ha poi portato all'emanazione dell'atto avverso il quale si è ritenuto di dover reagire: la situazione legittimante che abilita alla proposizione del ricorso, secondo il T.A.R., esiste infatti indipendentemente dal coinvolgimento procedimentale, in quanto i piani dell'una e dell'altro sono diversi e distinti.

Ciò trova una conferma anche alla luce della considerazione che nel procedimento hanno ingresso gli interessi diffusi³⁴, che viceversa nel processo solo eccezionalmente hanno riconoscimento come «forme anomale di legittimazione»³⁵.

Recentemente, il Consiglio di Stato è pervenuto a soluzione opposta³⁶ rilevando come «il Comune nel cui territorio è localizzata una discarica di rifiuti [...] è titolare dell'interesse a ricorrere avverso la delibera di localizzazione: esso può far valere sia la sua qualità di ente esponenziale dei residenti, sia quella di titolare del potere di pianificazione urbanistica, cui senza dubbio incide il potere di localizzazione».

³³ T.A.R. Friuli – Venezia Giulia, 17 febbraio 1999, n. 95 cit.

³⁴ Art. 9, l. 7 agosto 1990, n. 241.

³⁵ Diverso sarebbe il caso in cui il Comune – conclude la sentenza richiamata – avesse lamentato lesione delle proprie competenze a fronte dell'abuso altrui: nel caso di specie, per vero, le censure avevano riguardato l'approvazione del progetto della discarica, estraneo alle competenze del Comune, indipendentemente dal fatto che quest'ultimo ravvisasse la competenza regionale alla emanazione del provvedimento, piuttosto che quella provinciale.

³⁶ Cons. di Stato, sez. V, 2 marzo 1999, n. 217 cit.

Senza trascurare il fatto che «il soggetto che per legge può partecipare ad un procedimento amministrativo può impugnare il suo provvedimento conclusivo, di cui assuma la lesività³⁷».

In precedenza, lo stesso Consiglio di Stato si era diffusamente soffermato sugli elementi che fondano la legittimazione e l'interesse ad agire nel caso di impugnazione di provvedimenti di approvazione di impianti di smaltimento dei rifiuti³⁸, richiedendo tanto la contestuale sussistenza di tali elementi che la relativa prova da parte del ricorrente³⁹.

Per il riconoscimento della legittimazione processuale occorrerebbe allora, secondo la decisione da ultimo richiamata, dar conto della titolarità di un interesse qualificato, oltre che dimostrare la immediatezza e la attualità del proprio interesse a ricorrere, sostanziata in particolare dalle conseguenze dannose o pericolose che derivano alla propria sfera giuridica e fattuale dall'opera autorizzata con il provvedimento impugnato, in coerenza con quell'orientamento secondo il quale l'interesse ad agire viene ad assumere una propria autonomia, tanto rispetto all'interesse legittimo, quanto rispetto alla legittimazione ad agire⁴⁰.

Una recente decisione del T.A.R. Piemonte⁴¹ ha invece affermato che la facoltà di intervento nel procedimento amministrativo, in quel caso riconosciuta ai portatori di interessi diffusi, non è di per sé fonte di legittimazione a ricorrere, non potendo questa prescindere da un interesse sostanziale individualizzato e qualificato.

³⁷ Il richiamo è a Cons. di Stato, sez. VI, 27 agosto 1982, n. 407, in Foro It., 1983, III, 136 in relazione alla legittimazione ad impugnare provvedimenti, in quel caso riconosciuta ad una associazione ambientalista un cui rappresentante era stato chiamato a far parte del comitato venatorio nazionale.

³⁸ Cons. di Stato, sez. VI, 13 luglio 1998, n. 1088, in Riv. Giur. Amb., 1999, 511, con nota di BRAMBILLA con ampi richiami giurisprudenziali, con particolare riferimento alla tutela giurisdizionale degli interessi diffusi.

³⁹ In quel caso il ricorso era stato promosso dal proprietario confinante e frontista della strada vicinale utilizzata per la discarica.

⁴⁰ Cons. di Stato, sez. IV, 30 aprile 1998, n. 709, in Cons. Stato, 1998, I, 581.

⁴¹ T.A.R. Piemonte, sez. II, 6 maggio 1999, n. 240, in Riv. Giur. Amb. 1999, 892.

Il T.A.R. Veneto⁴² per contro, pur ammettendo che la giurisprudenza non presenta sul punto univocità di indirizzi, ha in tempi recenti rilevato⁴³ che «si può dire che la partecipazione al procedimento generi la legittimazione processuale»⁴⁴.

Quanto alla peculiare posizione del Comune, il T.A.R. Lazio – Latina, 3 agosto 1992, n. 706⁴⁵ aveva a suo tempo riconosciuto all'ente la legittimazione ad impugnare l'atto di localizzazione di una discarica sul suo territorio, in quel caso disposta nelle forme dell'ordinanza contigibile e urgente.

Il fondamento della legittimazione del Comune era stato ravvisato nella l. 28 febbraio 1977, n. 10, ad in particolare nell'art. 1, rilevando come il Comune debba considerarsi l'ente preposto alla tutela del suo territorio, con la funzione primaria di rappresentare la collettività. «Tale rappresentanza delle necessità, delle aspirazioni ed anche delle doglianze della cittadinanza, già riconosciuta al Comune storicamente, legislativamente e giudiziariamente – si legge in quella decisione – è stata definitivamente riaffermata dall'art. 2, secondo comma, l. 8 giugno 1990, n. 142».

Il problema di fondo, al di là delle questioni di ordine processuale, è in effetti quello già segnalato: l'esigenza cioè di tutela dell'interesse ambientale, da parte dell'ente più vicino ai cittadini, quasi a mo' di chiusura del sistema.

L'orientamento fatto proprio dal T.A.R. per il Friuli – Venezia Giulia esclude che il Comune configuri «l'ultimo baluardo di tutela», a mo' di supplenza per far rilevare eventuali illegittimità verificatesi in corso di procedimento.

Va comunque rilevato come la recente legge 3 agosto 1999, n. 265 all'art. 4 abbia provveduto ad ampliare i confini dell'azione popolare⁴⁶, estendendo altresì i poteri di azione riconosciuti alle

⁴² T.A.R. Veneto, sez. I, 16 dicembre 1998, n. 2509, in Riv. Giur. Amb. 1999, 893.

⁴³ Con formula in effetti un po' apodittica.

⁴⁴ Sul punto VALORZI, *Dalla procedura amministrativa al processo giurisdizionale*, Padova, 1999.

⁴⁵ Comune di Cassino c. Regione Lazio, Comune di Pignataro Interamna ed altri – Pres. Michelotti Q. – Est. Onorato.

⁴⁶ Attraverso alcune modifiche all'art. 7 della l. 142/1990.

associazioni ambientaliste⁴⁷ ed aprendo così la strada al possibile ripensamento della stessa posizione da assegnarsi al Comune.

Dato atto del fatto che non esiste univocità di orientamento nella giurisprudenza amministrativa in relazione al riconoscimento della legittimazione ad impugnare provvedimenti di localizzazione di discariche tanto con riferimento ai Comuni in cui esse si situano che alle associazioni ambientaliste (riconosciute o meno) che ai privati in qualche modo interessati e/o partecipanti al procedimento, si avverte nella giurisprudenza la tendenza ad assegnare all'ente territoriale comunale funzioni di promovimento di azioni di tutela del proprio territorio⁴⁸, anche a carattere giurisdizionale, nella ripetuta considerazione della necessità di ampliare il novero dei soggetti legittimati, ed anche alla luce del nuovo (e fortemente ridotto) assetto dei controlli sugli enti locali.

3. I profili dell'interesse ambientale nel processo penale

L'interesse ambientale emerge anche in sede di processo penale, con particolare riferimento al problema del riconoscimento della costituzione di parte civile e dell'esercizio dell'azione risarcitoria⁴⁹.

La dottrina e la giurisprudenza precedenti alla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente si erano già poste il problema della legittimazione delle associazioni ambientaliste a costituirsi parte civile in tutti quei procedimenti penali originati dalla violazione delle norme dettate a tutela dell'ambiente⁵⁰.

⁴⁷ Con particolare riferimento alle azioni di risarcimento avanti al giudice ordinario: art. 4, comma 3, l. 3 agosto 1999, n. 265, sulle quali vedasi *infra*.

⁴⁸ Si è osservato che «il sistema normativo risulterebbe intrinsecamente contraddittorio se negasse la legittimazione ad agire dinanzi al giudice amministrativo contro i provvedimenti che si assumono lesivi dell'ambiente al comune che, ai sensi dell'art. 18 comma 3 l. 8 luglio 1986 n. 349, può invece agire in giudizio per il risarcimento del danno ambientale» (T.A.R. Lazio sez. Latina, 11 dicembre 1990 n. 1064, in Riv. giur. ambiente 1992, 164).

⁴⁹ In generale, sulle nozioni di «soggetto passivo del reato», «persona offesa», «persona danneggiata» e «parte civile», si veda FIANDACA – MUSCO, *Diritto penale, Parte generale*, Bologna, 3^a ed., 1997, 144.

⁵⁰ Ovvero a casi di inquinamento, di distruzione di bellezze naturali, di fattispecie in genere caratterizzate dall'offesa a un bene con valenza ambientale o paesistica.

La questione veniva risolta dalla giurisprudenza di merito in senso prevalentemente affermativo, nel senso cioè della ammissibilità della costituzione di parte civile delle associazioni esponentiale, dedita a finalità di tutela delle bellezze naturali o dell'integrità del paesaggio, nel processo penale seguito alla commissione di un reato lesivo di tali beni⁵¹.

Con particolare riferimento alla associazione Italia Nostra, ad esempio, si era dato particolare rilievo – per giungere al riconoscimento della legittimazione – alla considerazione dell'esercizio, da parte dell'ente, del diritto costituzionale di associazione per una finalità di tutela dei valori culturali legati al territorio, aventi rilevanza costituzionale⁵².

Era stato inoltre ritenuta ammissibile la costituzione di parte civile del W.W.F. (Fondo Mondiale per la Natura)⁵³, sia sulla base della considerazione dell'avvenuto riconoscimento della associazione⁵⁴ che della caratterizzazione della associazione medesima sotto il duplice profilo degli interessi perseguiti, «cioè dello scopo e della pluralità di persone associatesi per perseguirlo»⁵⁵.

In altri casi ancora, la giurisprudenza di merito aveva riconosciuto la legittimazione anche ad organizzazioni e gruppi di minore solidità rispetto alle associazioni ambientaliste tradizionali, giungendosi così ad ammettere la legittimità dell'intervento nel processo penale anche a comitati di quartiere a

⁵¹ Si è così ammessa la costituzione di parte civile di Italia Nostra nell'ambito di processi penali a difesa di beni culturali e ambientali (Pretura Codigoro, 4 luglio 1975, in Riv. Dir. Amb., 1976, II, Pretura Napoli, 22 gennaio 1977, in Foro It., 1977, II, 199), alla luce della ritenuta natura esponentiale dell'ente in questione (Pretura Napoli, ord. 5 novembre 1982, in Giur. Pen., 1983, III, 173; Pretura Revere, 17 novembre 1982, in Riv. Pen., 1983, 506), ritenendosi inoltre «ammissibile la costituzione di parte civile della Associazione "Italia Nostra" in un processo penale per omissione di atti di ufficio a carico del sindaco di un comune, se da tale reato sia derivato danno al territorio ed all'ambiente nelle loro componenti umane e naturali per effetto del mancato esercizio dei doveri attivi di controllo preventivo e repressivo di ogni forma di inquinamento atmosferico» (Pretura Soave 9 maggio 1978, in Giur. merito 1979, 405).

⁵² Finalità espressa nello Statuto dell'Ente, approvato con D.P.R. 24 settembre 1964, n. 1464.

⁵³ Pretura Napoli, 15 novembre 1982, in Foro It., 1983, II, 153.

⁵⁴ D.P.R. 7 ottobre 1977, n. 896.

⁵⁵ Pretura Napoli, 15 novembre 1982, cit.

tutela di beni collettivi, ambientali e culturali, ritenendosi sufficienti – e determinanti – gli elementi della continuità di azione, della rilevanza pubblica della azione medesima, dell'adesione dei cittadini della zona ed infine della coincidenza dei fini del comitato con quelli della generalità dei cittadini in ordine alla tutela degli interessi collettivi⁵⁶.

La giurisprudenza di legittimità si era viceversa schierata su posizioni critiche ed avverse al riconoscimento della legittimazione, sulla scorta della considerazione secondo cui, non sussistendo alcun danno patrimoniale o non patrimoniale direttamente ricollegabile alla lesione di un diritto soggettivo alla protezione dell'ambiente, non vi era nemmeno la possibilità di considerare la associazione ambientalista come persona danneggiata, o offesa, dal reato.

Era stata così, ad esempio, esclusa la legittimazione del WWF, «non potendo la detta associazione vantare un diritto soggettivo ma un semplice interesse diffuso e non potendo quindi dalla commissione del reato derivare per essa un danno patrimoniale e non patrimoniale direttamente ricollegabile alla lesione di un tale diritto»⁵⁷.

⁵⁶ Pretura Soave 9 maggio 1978, cit.

Tale orientamento ha finito per riconoscere la legittimazione di parte civile ai comitati di quartiere anche in relazione a procedimenti penali relativi ad abusi edilizi, affermandosi che, trattandosi di associazioni che perseguono lo scopo socio – economico – ambientale di promuovere la tutela e lo sviluppo della collettività locale, le stesse siano da considerarsi organi esponenziali dell'interesse collettivo correlato alla integrità del territorio rispetto agli attentati recati da reati urbanistici (Pretura Roma, 5 febbraio 1980, in *Giur. Merito*, 1980, 865).

E' stata invece negata la legittimazione allorché fosse il caso di procedimenti penali legati alla inosservanza di norme antinforturistiche sulla sicurezza del lavoro (Tribunale Monza, 20 giugno 1983, in *Riv. Giur. Lav.*, 1983, IV, 648; Tribunale Savona, 23 maggio 1983, in *Riv. Giur. Lav.*, 1983, IV, 647).

⁵⁷ Cass. Pen., sez. IV, 8 marzo 1986, Bossi, in *Cass. Pen.*, 1986, 1599.

Altra sezione della stessa Cassazione solamente pochi giorni dopo perveniva a soluzioni opposte, ritenendo che «nell'ipotesi di giudizio per maltrattamenti di animali, è legittima la costituzione di parte civile dell'«Unione amici del cane e del gatto», in persona del suo Presidente. A detto ente è infatti riconosciuto l'interesse alla tutela di beni che le norme penali proteggono. Ne deriva pertanto che ad esso spetta la legittimazione a far valere l'eventuale danno prodotto dalla lesione di detti interessi» (Cassazione penale, sez. III, 28 aprile 1986, Cavuoti, in *Cass. pen.* 1988, 489).

Il quadro normativo di riferimento è stato sensibilmente modificato, dapprima con la entrata in vigore della l. 8 luglio 1986, n. 349, e quindi con il nuovo codice di procedura penale.

La l. 349/1986, all'art. 18, comma terzo, stabilisce infatti che l'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, è promossa dello Stato o dagli enti pubblici territoriali, che vengono così individuati quali soggetti danneggiati dalla lesione del bene ambiente, mentre alle associazioni da individuarsi dal Ministero dell'ambiente come aventi finalità di tutela ambientale viene conferito⁵⁸ un potere di denuncia dei fatti lesivi dell'ambiente di cui esse vengano a conoscenza, finalizzato all'esercizio dell'azione di risarcimento del danno ambientale da parte dei soggetti legittimati; l'art. 18, comma quinto, l. 349/1986 cit. infine, prevede a favore delle associazioni riconosciute la facoltà di intervenire nei giudizi per danno ambientale, anche in sede penale.

Per contro, l'art. 91 c.p.p. prevede che «gli enti e le associazioni senza scopo di lucro ai quali, anteriormente alla commissione del fatto per cui si procede, sono state riconosciute, in forza di legge, finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, possono esercitare in ogni stato e grado del procedimento, i diritti e le facoltà spettanti alla persona offesa dal reato».

L'intervento, però, è subordinato⁵⁹ al consenso della persona offesa che, peraltro, può essere prestato a non più di uno degli enti o delle associazioni, e può essere revocato in qualsiasi momento.

L'art. 212, comma primo, disp. att. c.p.p. infine precisa che «quando leggi o decreti consentono la costituzione di parte civile o l'intervento nel processo penale al di fuori delle ipotesi indicate nell'articolo 74 del codice, è consentito solo l'intervento nei limiti ed alle condizioni previsti dagli articoli 91, 92, 93 e 94 del codice».

⁵⁸ Art. 18, comma terzo, l. 349/1986 cit.

⁵⁹ Art. 92 c.p.p.

Si è allora assistito ad un articolato dibattito dottrinario⁶⁰ e giurisprudenziale in merito alla applicazione delle nuove disposizioni relative alla costituzione di parte civile.

Un primo orientamento ha escluso la possibilità, per le associazioni, di costituirsi parte civile, in quanto tale prerogativa sarebbe stata riservata allo Stato ed agli enti pubblici in ragione della esclusiva titolarità loro attribuita e relativa al diritto al risarcimento del danno⁶¹.

Un secondo orientamento ritiene viceversa ammissibile la costituzione di parte civile, che per talune decisioni opera in ogni caso⁶², mentre per altre solo laddove si tratti di associazioni riconosciute per decreto ministeriale⁶³, ma sempre nella

⁶⁰ GIAMPIETRO, *La costituzione di parte civile delle associazioni ambientaliste e la riforma dell'art. 18 della legge n. 349 del 1986*, in Cass. Pen., 1991, I, 2017; MANTINI – DELL'ANNO – VERARDI – GIAMPIETRO, *Associazioni ecologiste e tutela giurisdizionale dell'ambiente*, Rimini, 1990; MEDUGNO, *Associazioni di protezione ambientale e legittimazione processuale*, in Riv. Giur. Amb., 1991, 684; NOVARESE, *Tutela dell'ambiente e nuovo codice di procedura penale*, in Giur. Merito, 1991, IV, 1229.

⁶¹ Tribunale Vallo della Lucania, 13 novembre 1986, in Giur. It., 1987, II, 184.

⁶² Pretura Vibo Valentia, 24 novembre 1986, in Foro It., 1988, II, 48; 9 dicembre 1986, in Nuovo Dir. Agrario, 1987, 157.

⁶³ Pretura Roma, 21 giugno 1988, in Giur. It., 1989, II, 150, che ha rilevato come «in virtù della l. 8 luglio 1986 n. 349, va ritenuto che le associazioni di protezione ambientale - come tali riconosciute con decreto del ministro dell'ambiente ed abilitate a collaborare nella politica di salvaguardia ambientale con lo Stato - siano legittimate ad agire in giudizio ovvero a costituirsi parte civile nei processi penali per reati ambientali, non già per far valere il cosiddetto danno ambientale, di spettanza dello Stato (art. 18 comma 1 legge n. 349 del 1986), ma per lamentare il danno che il fatto illecito possa aver recato alla loro sfera giuridica, risulta ampliata a seguito delle attribuzioni in materia conferite dalla legge citata agli enti in parola. Sicché tale fatto illecito ha l'attitudine ad essere offensivo in modo diretto ed immediato dello scopo sociale degli enti predetti, quali soggetti di collaborazione per la salvaguardia ambientale, e quindi si configura come ingiusto. Né il danno ambientale riferito allo Stato esclude che il medesimo fatto illecito possa recare lesione alla sfera giuridica dei singoli (Corte Cost. n. 642 del 1987). Il comma 5 dell'art. 18 l. 8 luglio 1986 n. 349, nel riconoscere il potere di ricorrere in sede di giustizia amministrativa per l'annullamento degli atti illegittimi, ed il potere di intervenire nei giudizi civili per danno ambientale promossi dallo Stato, costituisce non già una limitazione della legittimazione, ma un ampliamento della medesima; tale norma, difatti, legittima tali associazioni ad intervenire nel giudizio sia per sostenere le ragioni dello Stato, sia per far valere un diritto proprio (art. 105 comma 1 c.p.c.). Conseguentemente, non si può ritenere, senza incorrere in una manifesta illogicità, che tali associazioni possano far valere i propri diritti solo intervenendo in giudizio e non agendo in modo diretto, e ciò in contrasto con tutta la "ratio" della legge n. 349 del 1986 che ha voluto rafforzare la tutela ambientale, e non comprimere le istanze medesime».

considerazione secondo cui il sistema introdotto dagli artt. 13 e 18 della l. 349/1986 costituisca, rispetto alle norme del codice di procedura penale riguardanti la persona offesa, uno speciale ordinamento processuale di settore⁶⁴.

La giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che l'attribuzione della azione risarcitoria allo Stato «non esclude affatto che altri soggetti (enti ed associazioni) possano agire davanti al giudice civile e penale (attraverso la costituzione di parte civile) per un interesse che è anche proprio»⁶⁵.

Infatti, «la disposizione di cui all'art. 18 comma quinto della legge n. 349 del 1986 (istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale) che attribuisce alle associazioni ambientali la facoltà di intervenire nei giudizi per danno ambientale, rimarrebbe vuota di contenuto se a dette associazioni fosse negata la possibilità di costituirsi parti civili, con il conseguenziale diritto alla rifusione delle spese».

«Né con tale possibilità – prosegue la sentenza richiamata – risulta incompatibile, sotto il profilo logico – giuridico, il mancato riconoscimento del diritto al risarcimento del danno, attesa la peculiare natura dell'interesse che la norma in questione ha inteso tutelare. In sostanza, non vale invocare lo schema processuale di correlazione tra costituzione di parte civile e danno risarcibile, dato che è la legge a consentire la partecipazione ai giudizi per danno ambientale ai soggetti “non danneggiati” (in senso tecnico)»⁶⁶.

La legittimazione delle associazioni ambientaliste, infatti, «ha fini meramente processuali di impulso e controllo sociale»⁶⁷, che

⁶⁴ MEDUGNO, *Il problema della legittimazione delle associazioni di protezione dell'ambiente a costituirsi parte civile nei processi penali*, in Riv. Giur. Amb., 1990, 517. Cfr. Corte di Appello di Bologna, 22 gennaio 1993, in Foro It., 1994, II, 361.

⁶⁵ Cass. Pen., sez. III, 23 ottobre 1989, in Riv. Pen. Economia, 1990, 295.

⁶⁶ Cass. Pen., sez. III, 26 febbraio 1991, in Riv. Giur. Amb., 1991, 682.

⁶⁷ Cass. Pen., sez. III, 19 gennaio 1994, in CED 197043. Tale sentenza precisa che «tali associazioni possono domandare al giudice civile in sede autonoma o al giudice penale nel caso di costituzione di parte civile il ripristino della situazione dei luoghi a spese dell'obbligato, ove sia naturalmente possibile. Le stesse associazioni, invece, non possono ottenere la liquidazione del danno ambientale in termini monetari ex art. 18 legge n. 349 del 1986, in quanto tale liquidazione va operata a favore di organismi non pubblici, mentre il diritto al rimborso delle spese processuali è del tutto legittimo, in quanto l'intervento delle

si traduce non già nella possibilità di conseguire il risarcimento del danno ambientale, che va attribuito ai soli soggetti pubblici, quanto nell'esercizio di una azione promozionale da svolgersi nel processo, per la quale è legittima la domanda di rifusione delle spese e degli onorari di difesa⁶⁸.

Altra questione, correlata alla interpretazione dell'art. 92 c.p.p. in relazione alla posizione delle associazioni ambientaliste, riguarda poi la necessità, o meno, del consenso dello Stato (quale persona offesa) come condizione per la partecipazione al processo penale delle associazioni medesime⁶⁹.

I dubbi oggi paiono superati dalla considerazione secondo la quale le associazioni a tutela dell'ambiente risulterebbero legittimate alla costituzione di parte civile *ex lege* e senza la necessità di una espressione del consenso da parte dello Stato volta per volta, in quanto, con la previsione dell'art. 18 della l. 349/1986, tale consenso sarebbe stato dato una volta per tutte, in via generale, a tutte le associazioni ivi previste⁷⁰.

Nell'attuale assetto del processo penale, pertanto, sembra prevalere l'orientamento favorevole ad ammettere la partecipazione, nella veste formale di parte civile, anche delle associazioni ambientaliste, accanto ed a fianco dello Stato e degli enti pubblici, i quali sono i soggetti effettivamente legittimati ad avanzare pretese di condanna al risarcimento del danno patrimoniale nei confronti dei riconosciuti responsabili.

In questo senso, quindi, le associazioni ambientaliste vengono a svolgere un ruolo di «accusa privata» di particolare rilevanza,

associazioni è previsto dalla legge e le spese seguono la soccombenza a favore di tutti i soggetti comunque legittimati a far valere la domanda».

⁶⁸ Giurisprudenza più recente ritiene risarcibile, a favore delle associazioni intervenute nel processo penale, anche il danno non patrimoniale, collegato alla lesione e al pregiudizio delle finalità di protezione ambientale dell'associazione e quindi della *affectio societatis*, proprio per la conseguenziale frustrazione e afflizione degli associati; viene così costruita una sorta di lesione mediata del diritto alla personalità del sodalizio, riguardo allo scopo da esso perseguito. Si veda, al proposito, Cass. Pen., sez. III, 30 giugno 1995, in Cass. Pen., 1996, 2319.

⁶⁹ Ha ritenuto la necessità del consenso Corte di Appello di Perugia, 25 agosto 1993, in Rass. Giur. Umbra, 1994, 443.

⁷⁰ Cass. Pen., sez. V, 12 gennaio 1996, in Riv. Pen., 1996, 590.

che ne connota il ruolo confermando ancora una volta la valenza pubblicistica della loro azione.

4. I profili dell'interesse ambientale nel processo civile

L'art. 4, comma terzo, della l. 3 agosto 1999, n. 265⁷¹ ha recentemente previsto che le associazioni di protezione ambientale di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, possano «proporre le azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario che spettino al comune e alla provincia, conseguenti a danno ambientale».

«L'eventuale risarcimento – prosegue la disposizione richiamata – è liquidato in favore dell'ente sostituito e le spese processuali sono liquidate in favore o a carico dell'associazione».

La novità è di grande rilievo, ed è evidentemente ispirata dall'intento di sopperire all'inerzia degli enti territoriali nel promuovere azioni risarcitorie per danni *ex art.* 18 l. 349/1986.

Il legislatore riconosce oggi la legittimazione ad agire in giudizio per sentire pronunciata sentenza di condanna nei confronti dei responsabili di danno ambientale in capo alle associazioni ambientaliste riconosciute a livello nazionale secondo la procedura di cui all'art. 13 l. 349/1986, e quindi a soggetti diversi rispetto a quelli ai quali la legge riconosce il diritto al risarcimento del danno, confermando così la bontà degli indirizzi giurisprudenziali di cui si è dato già conto, e che si erano sviluppati in relazione agli istituti del processo penale.

Come sopra evidenziato, infatti, per espressa previsione normativa⁷² tale diritto spetta (solamente) allo Stato, ovvero agli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo⁷³, e non alle associazioni, che non possono considerarsi i soggetti danneggiati, venendo piuttosto ad esplicare evidenti funzioni di stimolo in nome di un pubblico interesse sotteso alla loro azione.

⁷¹ In G.U. 6 agosto 1999, n. 183, s.o., recante «Disposizioni in materia di autonomia e di ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n.142».

⁷² Oltre che per riconoscimento giurisprudenziale.

⁷³ Art. 18, comma terzo, l. 349/1986 cit.

In relazione agli istituti del processo civile, ci si troverebbe, dunque, innanzi ad una forma di legittimazione straordinaria⁷⁴.

Nel caso che ci preme, peraltro, l'azione non risulterebbe proponibile da «chiunque via abbia interesse» (cfr. nullità del contratto) e nemmeno dal pubblico ministero (cfr. matrimonio contratto in violazione degli artt. 86, 87 e 88 c.c.), ma da un soggetto normativamente individuato (l'associazione ambientalista individuata ex art. 13 l. 349/1986), in relazione ad una situazione di danno ambientale che faccia capo ad enti territoriali espressamente specificati, quali il comune e la provincia.

La disposizione conferma *per tabulas* che la associazione ambientalista non è il soggetto danneggiato; infatti, l'eventuale risarcimento verrà liquidato *in pro* dell'ente, soggetto sostituito; l'associazione avrà riconosciuto al più il ristoro delle spese processuali, ove la domanda dovesse trovare accoglimento.

A questo punto, devono porsi alcuni quesiti, ed in particolare:

- a) se l'azione verta su un diritto disponibile;
- b) se ci si trovi di fronte ad una ipotesi di litisconsorzio necessario;
- c) se l'indicazione «azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario che spettino al comune e alla provincia» sia da ritenersi tassativa, o piuttosto esemplificativa, con la possibilità di riconoscere analoga legittimazione alle

⁷⁴ Cfr. PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, 1999, 311 ss.

L'Autore rileva come la legittimazione ad agire, o *legitimatio ad causam*, abbia la funzione di individuare il soggetto legittimato a fare valere in giudizio il singolo diritto sostanziale, desumendosi la regola generale in fatto di legittimazione *a contrariis* dagli artt. 81 e 69 c.p.c. ed in positivo dall'art. 24, comma primo, Cost., secondo cui «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti».

La regola si riassume nel principio della normale correlazione tra titolarità del diritto sostanziale e titolarità del diritto di azione. L'art. 81 c.p.c. avverte che la legge (non anche i regolamenti, o gli atti di autonomia privata) possono prevedere ipotesi espresse di c.d. sostituzione processuale, o legittimazione straordinaria, in cui terzi non titolari del diritto sono legittimati a farlo valere nel processo in nome proprio.

L'Autore individua la *ratio* di fondo della legittimazione ordinaria nel carattere disponibile di un singolo rapporto giuridico; per converso, le ipotesi di legittimazione straordinaria si giustificano nel carattere più o meno intenso di indisponibilità di singoli rapporti giuridici.

medesime associazioni ed anche per azioni di spettanza di altri enti territoriali;

d) se sia legittima e/o opportuna la previsione della condanna alle spese della associazione attrice, in caso di sua riconosciuta soccombenza;

e) se – specialmente in prospettiva *de jure condendo* – sia opportuna l'esenzione da diritti e bollo per quanto concerne le azioni *ex art. 18 l. 349/1986*, da chiunque esse siano state promosse.

La migliore dottrina ha individuato la *ratio* della legittimazione straordinaria nel carattere di più o meno marcata indisponibilità della situazione soggettiva di cui si controverte⁷⁵.

La previsione di una forma di legittimazione straordinaria in tema di danno ambientale dovrebbe implicare, su queste esatte premesse, l'indisponibilità del diritto, con tutte le conseguenze che ne derivano.

Peraltro, ne dovrebbe conseguire anche l'ipotesi del litisconsorzio necessario⁷⁶; in altre parole il comune o la provincia, *in vece* del quale l'associazione agisca in giudizio, di necessità dovrebbe venire chiamato in causa a cura della stessa parte attrice, ovvero su ordine del giudice al fine della completezza del contraddittorio, e questo anche nella considerazione secondo cui l'eventuale sentenza di condanna verrebbe poi pronunciata a favore dell'ente sostituito, e non certo della associazione ambientalista, alla quale al più spetteranno le spese di giudizio.

Ciò posto, desta perplessità il fatto che il legislatore abbia limitato la propria attenzione ai soli comune e provincia, senza contemplare altre figure di enti territoriali.

⁷⁵ PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile cit.*, 311.

⁷⁶ PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile cit.*, 318. L'Autore rileva come l'art. 102 c.p.c. – che prevede che «laddove la decisione non può pronunciarsi che in confronto di più parti, queste debbono agire o essere convenute nello stesso processo. Se questo è promosso da alcune o contro alcune soltanto di esse, il giudice ordina l'integrazione del contraddittorio in un termine perentorio da lui stabilito» – trovi applicazione in una serie di ipotesi tra le quali, appunto, il caso di proposizione della domanda da parte di un legittimato straordinario.

Al proposito, deve rammentarsi come recente giurisprudenza⁷⁷ abbia riconosciuto la possibilità di contemporanea costituzione di parte civile da parte dello Stato, del Ministero dell'ambiente, della Regione, della Provincia e del Comune, alla luce di una riconosciuta «compresenza di livelli di rappresentanza territoriale e nazionale di enti esponenziali».

Su queste premesse, dovrebbe ritenersi ammissibile l'azione in sede civile da parte dei medesimi soggetti; la disposizione di cui all'art. 4, comma terzo, l. 265/1999 cit., in realtà permette però la sostituzione solo in relazione alla posizione, appunto, di comune e provincia.

Tale scelta potrebbe essere stata suggerita dal fatto che la legge di recente emanazione si riferisca solamente all'ordinamento degli enti locali; tuttavia, anche se così dovesse essere, si tace del tutto in relazione alle altre figure riconosciute (o rivitalizzate) dalla l. 265/1999, quali le comunità montane⁷⁸, le unioni di comuni⁷⁹, i municipi⁸⁰, i circondari⁸¹, né si fa cenno alcuno alle città metropolitane⁸².

Tali soggetti potrebbero infatti vedersi riconosciuta la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale in virtù dell'ampia formulazione dell'art. 18, comma terzo, l. 349/1986, che genericamente si riferisce agli «Enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo», senza che però le associazioni ambientaliste possano agire in loro sostituzione.

La disparità di trattamento, priva di reali ragioni giustificative, potrebbe allora essere oggetto di considerazione da parte della Corte Costituzionale, anche in relazione a possibili ed

⁷⁷ Tribunale di Venezia – Uff. G.I.P., ord. 23 luglio 1997, in Riv. Giur. Amb., 1998, 326 ss., con nota di BORASI

⁷⁸ Art. 28 l. 142/1990, come sostituito dall'art. 7, comma primo, della l. 265/1999.

Il recentissimo d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 («Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali») ha previsto anche la figura delle «comunità isolate o di arcipelago» (cfr. art. 29 T.U.).

⁷⁹ Art. 26 l. 142/1990, come sostituito dall'art. 6, comma quinto, della l. 265/1999.

⁸⁰ Art. 12 l. 142/1990, come sostituito dall'art. 6, comma secondo, della l. 265/1999.

⁸¹ Art. 13, comma quinto, l. 142/1990, come sostituito dall'art. 8, comma secondo, l. 265/1999.

⁸² Art. 18 l. 142/1990 e successive modificazioni.

ingiustificate divergenze di posizione riconosciuta a detti enti in sede di processo civile da un lato, penale dall'altro.

Inoltre, sotto altro profilo vanno evidenziate ulteriori perplessità, che derivano da una scelta – di per sé legittima – ma che potrebbe scoraggiare l'azione da parte delle associazioni ambientaliste, e che deriva dalla possibilità, in caso di reiezione della domanda, di vedersi attribuite le spese del giudizio secondo la regola della soccombenza (art. 91 c.p.c.)⁸³.

Soluzione forse maggiormente coerente sarebbe stata l'integrale esenzione, per i procedimenti in materia di danno ambientale, quanto meno delle imposte di bollo, della tassa di iscrizione a ruolo e dei diritti di cancelleria.

La l. 23 dicembre 1999, n. 488⁸⁴, nell'istituire il contributo unificato per le spese degli atti giudiziari⁸⁵, non ha previsto alcunché di derogatorio dalla disciplina generale⁸⁶, che peraltro può risultare piuttosto pesante per le associazioni ambientaliste e finire per dissuaderle dall'intraprendere azioni *ex art. 4*, comma terzo l. 265/1999⁸⁷, frustrando nella pratica un istituto che il legislatore ha evidentemente introdotto con finalità non certo meramente propagandistiche.

5. Alcune conclusioni su ruolo e funzioni attribuite alle associazioni ambientaliste

Le considerazioni svolte confermano come le associazioni ambientaliste si siano viste riconoscere in sempre più larga misura, anche se senza seguire un disegno organico e

⁸³ Ferma restando comunque la possibilità per il Giudice di dichiarare la compensazione delle spese, temperando così – nella prassi – il rigore della regola.

⁸⁴ In G.U. 27 dicembre 1999, n. 277, s.o., recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000)».

⁸⁵ Art. 9 l. 488/1999 cit.

⁸⁶ Secondo la disciplina di recente introduzione, ma prorogata al 1 gennaio 2001 ad opera del D.P.C.M. 30 giugno 2000, le azioni di valore indeterminato si vedranno sottoposte ad un contributo unico di lire 600.000 da versarsi prima della costituzione in giudizio a pena di irricevibilità della domanda (art. 9, comma terzo, l. 488/1999 cit.); le cause di valore superiore al miliardo (scaglione più elevato) si vedranno invece tassate per lire 1.800.000.

⁸⁷ Rimarrà, naturalmente, la possibilità di «denunciare i fatti lesivi di beni ambientali di cui siano a conoscenza», secondo la previsione dell'art. 18, comma quarto, l. 349/1986 cit, ma al mero fine di «sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati».

consapevole, ruoli di rilevanza in fatto di collaborazione e di partecipazione alla formazione ed attuazione delle politiche ambientali.

Esse sono state coinvolte volta a volta in funzioni di gestione⁸⁸, in funzioni amministrative di tutela con riferimento ad aree naturali protette⁸⁹, in funzioni consultive⁹⁰, in funzioni di iniziativa⁹¹ oltre che in funzioni di stimolo e di partecipazione nel processo⁹², a testimonianza del riconoscimento del ruolo da esse assunto quali centri di riferimento e di rappresentazione di precise istanze presenti nel contesto sociale.

Il gruppo più nutrito di funzioni concerne però la nomina di propri rappresentanti in seno ad organismi dotati a loro volta di compiti per lo più di carattere propositivo o consultivo⁹³.

Una tale forma di partecipazione consente alle associazioni di entrare nel processo di formazione di decisioni amministrative dal carattere assai spesso tecnico, aumentando così il grado di democraticità connesso alla loro elaborazione.

Tale complesso di funzioni finisce per assegnare alle associazioni un ruolo pubblico, tanto che si è parlato di «enti di

⁸⁸ L'art. 19 della l. 6 dicembre 1991, n. 394, stabilisce che il Ministro dell'ambiente può stipulare una apposita convenzione per affidare alle associazioni ambientaliste la gestione di aree marine protette.

⁸⁹ Cfr. art. 29 della citata l. 394/1991.

⁹⁰ L'art. 11 della l. 28 dicembre 1993, n. 549 stabilisce che il Ministro dell'Ambiente, allorquando debba predisporre campagne di informazione e di sensibilizzazione rivolte ai cittadini per la tutela dell'ozono stratosferico, debba «sentire» le associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'art. 13 l. 349/1986.

⁹¹ Secondo l'art. 4, comma quinto, l. 394/1991, esse possono presentare proposte per l'istituzione di nuove aree protette, o proporre l'ampliamento di quelle già esistenti. La stessa disposizione preveda analoga facoltà ad un numero di cinquemila elettori; da ciò potrebbe ricavarsi un indice oggettivo del «peso» che il legislatore attribuisce alle associazioni così individuate.

⁹² V. *supra*.

⁹³ Ad esempio, secondo l'art. 3, comma settimo, l. 394/1991, le associazioni ambientali riconosciute indicano un terzo dei membri (per l'esattezza tre su nove) dei quali si compone la Consulta tecnica per le aree naturali protette, tramite la predisposizione di una rosa di nomi fra i quali poi si esercita la scelta del Ministro dell'ambiente; esse inoltre designano (art. 9 l. 394/1991) due componenti del Consiglio direttivo dell'Ente parco, ed ancora, a norma dell'art. 12 della l. 349/1986, tali associazioni esprimono terne di nomi fra le quali il Ministro sceglie quindici componenti del Consiglio nazionale dell'ambiente.

interesse pubblico», che si collocherebbero nella direzione della attuazione della «democrazia ambientale»⁹⁴.

I poteri processuali costituiscono senza dubbio il settore di maggiore evidenza⁹⁵ ed anche quello maggiormente esplorato, oggetto di progressivo perfezionamento da parte del legislatore.

Si è parlato, al proposito, di un ruolo che può essere definito quello di «pubblico ministero ambientale»⁹⁶, ad iniziativa però discrezionale, che si agevola – ad esempio – della stessa possibilità di accedere alle informazioni in materia ambientale senza dover dare la dimostrazione del proprio interesse⁹⁷.

Si è peraltro evidenziata la difficoltà di una verifica dell'operato delle associazioni, con riferimento, in particolare, all'esercizio delle azioni giurisdizionali, auspicando che – al fine del mantenimento dello *status* di associazione riconosciuta *ex art.* 13 l. 349/1986 – il Ministero possa richiedere, a cadenze prestabilite, un riepilogo delle azioni giurisdizionali intentate e dei loro esiti, richiedendo, in particolare, le ragioni di quelle estinte per rinuncia o perenzione.

In tale maniera sarebbe possibile valutare la perdurante «meritevolezza» della individuazione e quindi il regime privilegiato riconosciuto a tali associazioni, evitando eventuali abusi, consistenti in particolare nel promovimento di azioni non finalizzate alla tutela dell'ambiente, ma mosse ad altri scopi⁹⁸.

⁹⁴ AINIS, *Questioni di «democrazia ambientale»: il ruolo delle associazioni ambientaliste cit.*, 217.

⁹⁵ AINIS, *Questioni di «democrazia ambientale»: il ruolo delle associazioni ambientaliste cit.*, 236.

⁹⁶ L'espressione è di MORBIDELLI, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente cit.*, 321, che però usa anche la nozione di «difensori civici processuali».

⁹⁷ Sui limiti della normativa di cui al d.lgs. 39/1997 vedasi comunque *supra*.

⁹⁸ MORBIDELLI, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente cit.*, 323.

Il «problema dei problemi» è però sempre quello di garantire le associazioni dal Ministero che viene a riconoscerle, nel caso in cui lo stesso Ministero dovesse dimostrarsi contrariato a fronte di impugnative di propri atti ad iniziativa delle associazioni medesime.

6. Il «difensore civico ambientale»

Il legislatore, con particolare riferimento alle recenti innovazioni relative alla legittimazione ad agire anche in sede di giurisdizione civile, sembra in effetti avere definitivamente optato per la individuazione in capo alle associazioni ambientaliste dei poteri di controllo e di «chiusura» del sistema, non facendo propria la diversa opzione di introdurre un vero e proprio «difensore civico ambientale» cui siano attribuite le medesime funzioni⁹⁹.

Allo stato delle cose, peraltro, risultano all'esame del Parlamento una serie di progetti e disegni di legge, che prevederebbero l'istituzione di un tale «difensore civico»¹⁰⁰, a livello comunale o provinciale¹⁰¹, ovvero a livello nazionale¹⁰², secondo modelli che, ove singolarmente analizzati, evidenziano comunque diversità di impostazione.

Da un lato, infatti, vi è il modello del «difensore civico per l'ambiente» da istituirsi «in ogni comune avente popolazione superiore a cinquemila abitanti ed in ogni provincia, per i comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti»¹⁰³, sullo stampo del difensore civico attualmente previsto dalla legislazione in materia di autonomie locali¹⁰⁴.

Dell'esistente difensore civico, quello nuovo non costituirebbe però non un semplice doppione, essendo infatti attributivo di

⁹⁹ Opzione prefigurata quale possibile alternativa da ANIS, *Questioni di «democrazia ambientale»: il ruolo delle associazioni ambientaliste cit.*, 238.

¹⁰⁰ Si tratta, in particolare, del p.d.l. C. 178 (on. Calzolaio e Lorenzetti, presentato il 9 maggio 1996), del d.d.l. S. 507 (sen. Lubrano di Ricco, comunicato alla Presidenza il 23 maggio 1996), del d.d.l. S. 973 (sen. Specchia, comunicato alla Presidenza il 16 luglio 1996) e del p.d.l. C. 7728 (on. Scalia, presentato il 17 luglio 2000).

¹⁰¹ Ci si riferisce in particolare al p.d.l. n. C. 178, nonché al d.d.l. n. S. 973 sopra citati.

¹⁰² E' il caso del d.d.l. n. S. 507 e del più recente p.d.l. C. 7228.

¹⁰³ Art. 1, comma primo, p.d.l. C. 178; nello stesso senso art. 1, comma primo, d.d.l. S. 973.

¹⁰⁴ Con particolare riferimento all'art. 8, comma primo, della l. 142/1990, che prevede che «lo statuto provinciale e quello comunale possono prevedere l'istituto del difensore civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini».

ulteriori e diverse funzioni¹⁰⁵, con particolare riferimento alla legittimazione processuale nelle sedi civile, penale e amministrativa ed alla possibilità di proporre la «azione di controllo» nei confronti di «atti di amministrazioni, enti pubblici, persone fisiche o persone giuridiche, che incidano sul territorio recando danno all'ambiente o violando norme a tutela dell'ambiente»¹⁰⁶.

Secondo un'altra impostazione, invece, si auspicherebbe l'introduzione di un «difensore civico per l'ambiente» da configurarsi quale «organo»¹⁰⁷ nazionale, monocratico, nominato di intesa tra il Presidente della Camera dei deputati e il Presidente del Senato della Repubblica, che «esercita la sua attività in piena libertà ed indipendenza e non è sottoposto ad alcun controllo gerarchico o funzionale», dovendo altresì «possedere una specifica e documentata competenza tecnico-scientifica, tecnico-giuridica o tecnico-economica in materia ambientale»¹⁰⁸.

In questo caso il modello di riferimento è senz'altro quello della Authority, ma i poteri attribuiti sarebbero in sostanza analoghi a quelli del difensore comunale o provinciale, consistendo in compiti di segnalazione all'autorità territorialmente competente di omissioni, disfunzioni, ritardi e negligenze che, sulla base degli accertamenti compiuti, tale organo ritenga possano arrecare danno all'ambiente; di promozione, in sede civile e penale, dell'azione di risarcimento

¹⁰⁵ L'art. 1, comma primo, del citato p.d.l. C. 178 prevede, per il difensore civico comunale, i seguenti compiti:

« a) segnalare al sindaco, o al presidente della provincia, omissioni, disfunzioni, ritardi, negligenze che, sulla base degli accertamenti compiuti, ritenga possano arrecare danno all'ambiente; b) portare le segnalazioni di cui alla lettera a) a conoscenza del consiglio comunale o del consiglio provinciale; c) promuovere, in sede civile e penale, l'azione di risarcimento del danno ambientale, con il consenso degli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo; d) ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti che violino norme a tutela dell'ambiente».

¹⁰⁶ Art. 2, comma primo, p.d.l. C. 178.

Il nuovo difensore civico disporrebbe inoltre di poteri di accesso, potendo altresì «convocare funzionari, responsabili e amministratori e disporre accertamenti presso gli uffici» (art. 3, comma terzo, d.d.l. S. 973).

¹⁰⁷ Così l'art. 5, comma primo, p.d.l. C. 7728.

¹⁰⁸ Art. 5, comma primo, p.d.l. C. 7728.

del danno ambientale, «con il consenso degli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo»; di legittimazione a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti che violino norme a tutela dell'ambiente¹⁰⁹.

Il modello accentrato fornirebbe forse garanzie di maggiore indipendenza, non potendo però essere presente sul territorio con quella capillarità che le funzioni che si vedrebbe attribuite in effetti necessiterebbero¹¹⁰.

La soluzione, allora, potrebbe essere quella di assegnare ai difensori civici attualmente esistenti compiti e quelle facoltà ulteriori, con particolare riferimento alla legittimazione processuale ed alla previsione di più intensi poteri ispettivi; in tal modo si eviterebbero infatti sovrapposizioni e duplicazioni.

Ove tali iniziative parlamentari dovessero avere un seguito, si porrebbe il problema di coordinarne la presenza dei «difensori civici ambientali» con quella delle associazioni ambientaliste e con i poteri e facoltà loro riconosciuti.

Al proposito si è infatti rilevato che le due soluzioni siano difficilmente conciliabili, in quanto l'istituzione del difensore civico finirebbe con il determinare un effetto di sovrapposizione che renderebbe meno necessaria la stessa presenza delle associazioni, con particolare riferimento agli istituti del processo¹¹¹.

Le due soluzioni, peraltro, rispondono a logiche diametralmente opposte, in quanto una muove dall'alto verso il basso, rimettendosi ad un organo collocato nell'apparato pubblico o indicato dalle assemblee amministrative, l'altra dal basso verso l'alto, in quanto viceversa si fonda sulla logica dell'affidamento di funzioni istituzionali a soggetti esponenziali

¹⁰⁹ Art. 1 p.d.l. C. 7728.

¹¹⁰ Il p.d.l. C. 7728 prevede infatti la costituzione di un organo che si vedrebbe attribuita una pianta organica di dieci dipendenti, per il compimento di una attività che dovrebbe comunque svolgersi sull'intero territorio nazionale.

¹¹¹ AINIS, *Questioni di «democrazia ambientale»: il ruolo delle associazioni ambientaliste cit.*, 239.

della comunità civile¹¹², veri e propri *ombudsman* collettivi anziché monocratici.

¹¹² *Ibidem.*

Capitolo settimo

**NUOVE ESIGENZE EMERGENTI NELL'ATTUAZIONE
DELL'ORDINAMENTO**

Nuove esigenze emergenti nell'attuazione dell'ordinamento

1. Normativa tecnica, partecipazione e controllo

Un ulteriore settore, la cui importanza si va facendo via via più significativa ed in relazione al quale più si manifesta l'esigenza della trasparenza e della partecipazione, attiene alla elaborazione della norma tecnica ed al suo sindacato, anche giurisdizionale.

Il problema è comune ad altri ambiti¹, ed inerisce in particolare alla possibilità di inserimento nel processo di elaborazione di decisioni amministrative frutto di valutazioni estremamente tecnicizzate².

Nel settore ambientale, ci si riferisce in particolare³ a:

- a) norme tecniche volte a definire quantità massime di sostanze nocive riversabili nell'ambiente;
- b) norme tecniche volte a definire standard di qualità minima di determinati prodotti in regione del loro potenziale effetto dannoso su specifici fattori o componenti ambientali o sull'ambiente considerato unitariamente;
- c) standard di qualità, applicabili a determinati fattori, componenti o beni ambientali (norme di qualità dell'aria, dell'acqua ecc.) volte a definire soglie o limiti oltre i quali i predetti fattori o beni sono da considerarsi minacciati o danneggiati;
- d) stock o quantità minime di risorse da fare oggetto di tutela in determinati contesti ambientali o naturali (specie minacciate, risorse scarse o non rinnovabili);
- e) criteri, indici e standard per la gestione integrata di risorse naturali in determinati contesti ambientali (gestione integrata delle risorse costiere e marine, gestione integrata delle acque).

Si pensi, ad esempio, alla determinazione dei limiti massimi di sostanze ammissibili per le emissioni atmosferiche, o alla

¹ Ad esempio quelli della telefonia mobile, dell'energia, dei prodotti farmaceutici, della omologazione di prodotti ad alta tecnologia.

² MORBIDELLI, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente cit.*, 325.

³ GRECO, *La costituzione dell'ambiente cit.*, I, 362.

determinazione di criteri di analisi e valutazioni dei rapporti di sicurezza relativi ai depositi di G.P.L.⁴, ovvero alla analisi delle possibili cause ritenute di perturbazione nei confronti delle compatibilità ambientali⁵, o ancora alla determinazione dei limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli, delle acque superficiali e delle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti, o alla determinazione dei criteri generali per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale dei siti inquinati, nonché per la redazione dei progetti di bonifica⁶.

Il punto nodale ruota attorno alle procedure ed alle competenze per la formazione delle norme tecniche, che determinano «un vero e proprio spossessamento delle funzioni di *decision making* sulla cosa pubblica ad opera degli esperti»⁷.

La progressiva acquisizione di nuove conoscenze scientifiche ed il conseguente aumento del loro grado di complessità rende infatti le discipline scientifiche via via più inaccessibili, divenendo così la scienza sempre più oligarchica e lontana dall'ideale democratico, nella considerazione secondo cui solamente pochi specialisti saranno di fatto in grado di comprenderne il linguaggio.

Su queste premesse, le grandi decisioni ambientali finiscono per concentrarsi e per rifluire nella «anonima figura dell'esperto»⁸, con implicazioni di vario genere⁹ e con la evidente

⁴ D.M. 14 aprile 1994, in G.U. 14 maggio 1994, n. 76 s.o.

L'art. 2 di tale decreto attribuisce dei punti, che concorrono a determinare il fattore di rischio, per i rischi connessi al *lay out*, introducendo altresì dei criteri di compensazione per i rischi medesimi.

⁵ D.P.C.M. 27 dicembre 1988, n. 16100, recante «Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6, l. 8 luglio 1986, n. 349, adottate ai sensi dell'art. 3 del d. del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988, n. 377».

⁶ Art. 17 d.lgs. 22/1997.

⁷ MORBIDELLI, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente cit.*, 325.

⁸ *Ibidem.*

⁹ Anche d'ordine politologico, in relazione al fatto che la tecnocrazia che così si viene ad instaurare determina una sorta di emancipazione del potere dai suoi tradizionali connotati ed attribuzioni politiche, quali la responsabilità, l'investitura, il controllo.

necessità di opporre un controlimito alla decisione oligarchica, ribadendo in particolare la necessità di controllo nel procedimento e, successivamente, anche attraverso gli strumenti della giurisdizione.

Nel nostro Paese, il dibattito dottrinale sulle norme tecniche, benché iniziato in tempi non recenti, è tuttora marginale, malgrado l'evidente rilevanza dell'argomento.

La dottrina si è in particolare soffermata sul rapporto tra norma tecnica e discrezionalità amministrativa e sull'inquadramento delle norme tecniche nel sistema delle fonti del diritto, nonché, preliminarmente, sul rapporto tra norma tecnica e norma giuridica.

In particolare, si è rilevato come la norma tecnica venga di regola recepita da una norma giuridica, che ne costituisce l'involucro o contenitore, assicurandone la vigenza nell'ordinamento.

In questo modo, la norma tecnica acquista lo stesso rilievo formale e sostanziale della norma che la recepisce, in quanto «norme tecniche sono, dunque, quelle norme di comportamento che impongono un doveroso riferimento a criteri tecnici, cioè all'utilizzazione dei risultati delle scienze ed arti e dei loro processi applicativi»; in sostanza, «se assunte direttamente nell'ordinamento hanno la efficacia giuridica delle norme che materialmente le recepiscono; se altrimenti richiamate, possono costituire una consistente limitazione della discrezionalità della pubblica amministrazione»¹⁰.

In tempi recenti, la Corte Costituzionale ha definito norme tecniche «quelle prescrizioni che vengono elaborate generalmente sulla base dei principi desunti dalle c.d. "scienze esatte" o dalle arti che ne sono applicazione (come, ad esempio, le prescrizioni che individuano *standards* qualitativi o metodologie di rilevazione dati e/o di trattamento materiali)»¹¹.

Ciò posto, l'elaborazione tecnico – scientifica, la sua specificazione e la traslazione in strumenti normativi a rilevanza

¹⁰ BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, 1967.

¹¹ Corte Cost., 14 marzo 1997, n. 61, in *Giur. Cost.*, 1997, 634.

giuridica assumono rilievo innanzi tutto nella formazione del diritto internazionale dell'ambiente, e quindi nella elaborazione del diritto comunitario dell'ambiente.

Le specificazioni tecniche e scientifiche ben spesso costituiscono infatti l'oggetto principale delle negoziazioni tra Stati ed organizzazioni internazionali, da cui scaturiscono poi le normative internazionali in campo ambientale¹².

L'azione delle Comunità Europee in materia¹³ si è tradotta nella adozione di un meccanismo che, a livello comunitario, mira alla costituzione di un sistema di informazione sui processi di progettazione e di formazione delle norme tecniche generalmente intese; tale *corpus* si trova ora recepito dalla l. 6 febbraio 1996, n. 52¹⁴ che, anche se formalmente sembra continuare a fare riferimento alle caratteristiche tecniche e qualitative dei «prodotti», riguarda espressamente la stessa tutela dei consumatori e della loro salute, nonché la tutela dell'ambiente¹⁵.

¹² E' stato rilevato, al proposito, come ai tradizionali rapporti di forza tra gli Stati si affianchi talvolta una sorta di confronto culturale e tecnico – scientifico tra gruppi di esperti e di scienziati appartenenti a diversi campi di formazione e di influenza, che sono in grado di caratterizzare il contenuto e la sostanza delle norme internazionali in materia ambientale che, a loro volta, costituiscono la ragione ed il nerbo del crescente incremento quantitativo e della rilevante influenza ordinamentale del diritto ambientale dei singoli Stati. Cfr. GRECO, *La costituzione dell'ambiente cit.*, I, 361.

¹³ A partire dalla direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, n. 83/189/CEE, recepita con legge 21 giugno 1986, n. 317, recante «Attuazione della direttiva n. 83/189/CEE relativa alla procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, in G.U. 2 luglio 1986, n. 151.

¹⁴ Recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – legge comunitaria 1994», in G.U. 10 febbraio 1996, n. 24 s.o.

¹⁵ GRECO, *La costituzione dell'ambiente cit.*, I, 351. L'Autore rileva come, proprio con riferimento alla tutela dei consumatori e della loro salute, nonché alla tutela dell'ambiente, sia stata prevista la definizione di «altro requisito», inteso come un requisito diverso da una specifica tecnica, imposto ad un prodotto per motivi di tutela, in particolare dei consumatori o dell'ambiente, concernente il suo ciclo di vita dopo la commercializzazione, quali le sue condizioni di utilizzazione, di reimpiego o di eliminazione, qualora tali condizioni possano influenzare in modo significativo la composizione o la natura del prodotto o la sua commercializzazione.

Si veda oggi, in particolare, la recente direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 22 giugno 1998, n. 98/34/CE, in G.U.C.E. 21 luglio 1998, n. L204, come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 luglio 1998, n. 98/48/CE, in G.U.C.E. 5 agosto 1998, n. L217, con particolare riferimento all'art. 1, n. 4.

Mentre i requisiti essenziali di sicurezza che i prodotti devono soddisfare per circolare liberamente nel mercato comunitario sono approvati con direttive di armonizzazione, spetta agli organismi europei di normalizzazione il compito di elaborare le specifiche tecniche¹⁶ di cui le industrie hanno bisogno per produrre ed immettere sul mercato prodotti conformi ai requisiti essenziali fissati dalle direttive¹⁷.

La Commissione, che deve assicurare la qualità delle norme armonizzate, affida a tali organismi¹⁸ i vari incarichi di elaborazione delle specifiche tecniche.

Quale organo di raccordo con le amministrazioni nazionali, la normativa comunitaria prevede la presenza di un «comitato permanente»¹⁹, composto da rappresentanti designati dagli Stati membri e dotato di funzioni consultive e di stimolo nei confronti della Commissione.

La legislazione interna prevede peraltro che i rappresentanti italiani in seno al Comitato vengano nominati «dal Ministro degli affari esteri»²⁰, con scelta da effettuarsi «nell'ambito dei

¹⁶ La nomenclatura utilizzata, di diretta derivazione comunitaria, distingue tra «specifica tecnica» («una specifica normativa contenuta in un documento che definisce le caratteristiche richieste a un prodotto, quali i livelli di qualità o di utilizzazione, la sicurezza, le dimensioni, nonché le prescrizioni applicabili al prodotto per quanto riguarda la denominazione di vendita, la terminologia, i simboli, le prove ed i metodi di prova, l'imballaggio, la marcatura e l'etichettatura e le procedure di valutazione della conformità»), «norma» («una specifica tecnica, approvata da un organismo riconosciuto ed abilitato ad emanare atti di normalizzazione, la cui osservanza non sia obbligatoria») e «regola tecnica» («una delle specifiche tecniche o uno degli altri requisiti, comprese le disposizioni amministrative che ad esso si applicano, [...] e comunque ogni specifica tecnica o altro requisito, la cui osservanza è obbligatoria per la commercializzazione o l'utilizzazione di un prodotto»): cfr. art. 1, comma primo, l. 317/1986 cit.

¹⁷ CHITI, *La normalizzazione*, in CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Diritto amministrativo speciale, Milano, 2000, III, 3069.

¹⁸ Organismi europei di normalizzazione sono il CEN (*Comité européen de normalisation*), il CENELEC (*Comité européen de normalisation electrotechnique*) e lo ETSI (*European Telecommunications Standards Institute*).

¹⁹ Si veda oggi l'art. 5 della direttiva n. 98/34/CE cit.

²⁰ «Su designazione, rispettivamente, del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del Ministro dei lavori pubblici, del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni».

funzionari delle direzioni generali specificatamente competenti e di esperti altamente specializzati»²¹.

Su queste premesse, si è rilevato²² come il sistema complessivo integri stabilmente, senza collocarli in una gerarchia, amministrazioni interne, esperti nazionali, organismi privati ed amministrazioni sovranazionali, al fine di raggiungere specifici obiettivi collegati al mercato interno.

I diversi soggetti coinvolti non sono infatti aggregati, o composti né in funzione sovranazionale, né nazionale, ma in funzione della soluzione dei problemi tecnici che sorgono dalla realizzazione del mercato interno; si è allora parlato di una «amministrazione adespota», che fonde in un *continuum* una miriade di soggetti, senza riferirsi né al fattore unificante dello Stato nazionale né dell'ordinamento internazionale²³, dando vita ad un sistema policentrico, definito come sistema «a rete» e fondato sulla «coamministrazione»²⁴.

In un simile contesto, la responsabilità per le scelte effettuate ed il controllo, tanto preventivo che successivo, sulle norme così elaborate rischiano però di risultare piuttosto difficoltosi.

Nella fase di elaborazione della norma tecnica, infatti, andrebbe sempre garantita la attendibilità delle valutazioni compiute, ed inoltre occorrerebbe approntare strumenti di trasparenza, con pubblicizzazione dei relativi procedimenti.

L'inevitabile grado di complessità e di tecnicità delle scelte dovrebbe così andare di pari passo con la previsione di puntuali requisiti di indipendenza e di autonomia in capo ai tecnici chiamati alla elaborazione delle discipline; il fatto che ci si muova assai spesso in una dimensione sovranazionale finisce però per allontanare – o per rendere più difficoltoso – il raggiungimento dell'obiettivo della condivisibilità delle scelte,

²¹ Art. 3, comma primo, l. 317/1986 cit.

²² CHITI, *La normalizzazione cit.*, 3075.

²³ CHITI, *La normalizzazione cit.*, 3076. L'emergere di un siffatto sistema – secondo l'Autore – presuppone il definitivo tramonto dello Stato nazionale come soggetto unitario, dotato di funzione ordinatrice.

²⁴ FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, 1992.

che assume particolare rilievo nel caso di giudizi fondati su dati scientifici non incontrovertibili.

Al momento della elaborazione della norma si affianca poi quello della concreta applicazione delle discipline tecniche; il sindacato delle scelte amministrative fondate sulla cosiddetta «discrezionalità tecnica»²⁵ sconta però il «muro» di una risalente ed apparentemente incontrovertibile giurisprudenza, che dinanzi a tale forma di esercizio del potere amministrativo arretra, ritenendola «non sindacabile se non sotto il profilo dell'evidente arbitrarietà e illogicità della scelta operata»²⁶.

Le recenti modifiche del processo amministrativo²⁷ hanno in effetti ampliato la possibilità di ricorrere allo strumento della consulenza tecnica²⁸, che comunque recentissima giurisprudenza aveva ritenuto utilizzabile anche in sede di giurisdizione generale di legittimità²⁹, rendendo così possibile la verifica – almeno sotto

²⁵ Secondo VIRGA, *Diritto amministrativo cit.*, II, 10, essa consiste in un particolare tipo di discrezionalità, «caratterizzata dal fatto che, nella scelta fra le varie alternative, incide una valutazione di carattere tecnico da effettuarsi in base alle regole, cognizioni e mezzi forniti dalle scienze e dalle arti», con particolare riferimento ai presupposti soggettivi od oggettivi per l'emissione di un provvedimento (ad es. idoneità fisica per la nomina a pubblico impiego), circa la qualificazione di un determinato oggetto ai fini della applicazione della norma (ad es. se una sostanza sia «tossica» e se una sostanza sia «infettiva»), circa la intensità di una determinata qualità (ad es. se il rumore prodotto da un impianto sia nocivo alla salute degli operai addetti e degli abitanti del quartiere), circa la idoneità del mezzo prescelto per raggiungere il fine voluto dalla legge (ad es. il mezzo più idoneo per prevenire la minaccia alla pubblica incolumità derivante da contaminazione atomica).

²⁶ Si veda, da ultimo, Consiglio di Stato, sez. VI, 20 gennaio 1998, n. 106, in Foro Amm., 1998, 73.

²⁷ Legge 21 luglio 2000, n. 205, in G.U. 26 luglio 2000, n. 173.

²⁸ L'art. 16 l. 205/2000 cit., rubricato «Integrazione dell'istruttoria mediante consulenza tecnica», ha infatti inserito nel primo comma dell'articolo 44 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e successive modificazioni, le parole: «, ovvero disporre consulenza tecnica», con l'effetto di ampliare il ricorso a tale strumento, prima ritenuto dalla prevalente giurisprudenza prerogativa delle «materie di competenza esclusiva del giudice amministrativo» (cfr. ad es. T.A.R. Lombardia, sez. Milano, 10 aprile 1996, n. 458, in Giust. Civ., 1996, I, 3060).

²⁹ Consiglio di Stato, sez. VI, 4 luglio 2000, n. 3667, ove rilevato che «esigenze di effettività della tutela giurisdizionale e di imparzialità nell'istruttoria, oltre che di rispetto dei principi desumibili dall'ordinamento comunitario e dalla Costituzione, impongono una interpretazione estensiva delle disposizioni (artt. 44 T.U. 26 giugno 1924 n. 1054 e 26 comma 2 R.D. 17 agosto 1907 n. 642) che consentono al giudice amministrativo di disporre verificazioni tecniche servendosi di organi della stessa Amministrazione che è parte in causa; pertanto, il giudice ben può disporre che le verificazioni tecniche siano effettuate da

determinati profili – della scelta operata dalla pubblica amministrazione nella applicazione del sapere tecnico – scientifico.

Attraverso lo strumento della C.T.U.³⁰, quindi, sarà possibile accedere al fatto di cui si controverte, con l'ulteriore possibilità, per il giudice, di giungere alla revisione degli accertamenti tecnici a suo tempo compiuti dalla Pubblica amministrazione.

Ciò apre prospettive significative, anche in relazione alla possibilità di controllo della elaborazione, dei contenuti e della applicazione delle norme tecniche, non però in sostituzione dei controlli in fase di procedimento³¹, che piuttosto dovrebbero essere rafforzati, attraverso forme che garantiscano la più ampia partecipazione.

La dottrina³², peraltro, ha prospettato, proprio in relazione a settori in cui il sapere tecnicizzato è più spinto, l'introduzione di rimedi giustiziali, assegnando a strutture esistenti, quali ad esempio le Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente, la funzione di dirimere controversie con la possibilità di accedere anche al merito delle vertenze sottoposte al proprio esame,

organi di altre Amministrazioni», aggiungendosi altresì che «nella giurisdizione amministrativa generale di legittimità, le verificazioni ordinate in sede istruttoria dal giudice non possono sostituire gli accertamenti e i giudizi tecnici riservati ad organi della Pubblica amministrazione, ma possono solo servire come mezzi di prova in relazione ai vizi di legittimità denunciati dal ricorrente, evidenziando eventuali profili di illogicità in cui sia incorso l'organo amministrativo nell'esercizio della sua discrezionalità tecnica».

³⁰ Che, secondo PROTO PISANI, *Diritto processuale civile cit.*, 460, ha lo scopo di integrare – sostituire l'attività del giudice nella percezione del fatto, nella attività di deduzione da fatti secondari di fatti principali ignoti sulla base del sapere tecnico specialistico, ed infine nella ricognizione delle regole tecniche applicabili al caso specifico.

³¹ Secondo BERTI, *La responsabilità pubblica*, Padova, 1994, 352, «controllo e amministrazione vanno di pari passo e, come si è sempre pensato, sono termini complementari, significano un insieme integrato, nascono e si appoggiano l'uno all'altro. [...] Di conseguenza, il controllo non può essere giurisdizionale, neppure come garanzia della sua oggettività, dell'imparzialità, etc. [...] E' da ritenersi invece che il controllo sia necessariamente di uguale specie dell'oggetto del controllo, e cioè dell'attività amministrativa: e più si punta sul controllo come elemento di qualificazione di un'attività, più il controllo assume le sembianze esteriori ed anche le qualità interiori di questa attività, come fattori della propria identificazione».

³² MORBIDELLI, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente cit.*, 327.

prevedendosi rimedi che dovrebbero venire esperiti prima della eventuale impugnativa giurisdizionale³³.

2. Poteri *extra ordinem* e controllo: l'esempio delle ordinanze contingibili ed urgenti in materia di rifiuti

Un'altra caratteristica della legislazione ambientale è quella della diffusa previsione di poteri di urgenza, in linea con la tradizione normativa che è solita assegnare alle amministrazioni pubbliche poteri contingibili ed urgenti per ragioni di igiene e di sanità³⁴.

Varie disposizioni normative, al proposito, prevedono la possibilità di adozione di ordinanze, di svariato contenuto e portata, con effetto di deroga alla legislazione vigente³⁵.

A notazioni di carattere generale, seguirà analitico esame della disciplina delle ordinanze contingibili in materia di rifiuti³⁶.

³³ Sull'esempio dell'art. 1, comma undicesimo, l. 31 luglio 1997, n. 249, recante «Istituzione della Autorità per la garanzia nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo», che prevede in tal senso che «l'Autorità disciplina con propri provvedimenti le modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie che possono insorgere fra utenti o categorie di utenti ed un soggetto autorizzato o destinatario di licenze oppure tra soggetti autorizzati o destinatari di licenze tra loro. Per le predette controversie, individuate con provvedimenti dell'Autorità, non può proporsi ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza all'Autorità. A tal fine, i termini per agire in sede giurisdizionale sono sospesi fino alla scadenza del termine per la conclusione del procedimento di conciliazione».

³⁴ MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente cit.*, 1159.

Si veda, al proposito, l'art. 38, comma secondo della l. 142/1990, che prevede che «il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sanità ed igiene, edilizia e polizia locale al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica» e si confronti altresì l'art. 32 l. 833/1978.

³⁵ Gli esempi sono numerosi; senza pretesa di completezza, si pensi ad esempio all'art. 8, comma terzo, l. 349/1986, all'art. 8 l. 3 marzo 1987, n. 58, all'art. 13 d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, sul quale più specificamente ci si soffermerà.

³⁶ Quale esempio paradigmatico e «completo» di uno degli strumenti derogatori nella materia ambientale.

2.1 In generale

Al proposito, va premesso che le ordinanze di necessità, o altrimenti dette di «di necessità e d'urgenza» o ancora «contigibili e urgenti»³⁷, consistono in atti della Amministrazione³⁸ che si connotano per caratteristiche peculiari e derogatorie alla regola della tipicità³⁹ ed in relazione alla cui natura – amministrativa o normativa – molto si è detto, giungendo ad approdi dottrinari e giurisprudenziali che paiono oggi abbastanza sicuri, anche se permangono purtuttavia aree di incertezza.

La presenza, nell'ordinamento, di tali poteri starebbe a sancire la prevalenza del dovere della amministrazione di curare il pubblico interesse su quello di agire entro i limiti della attuazione della legge⁴⁰: la potestà di ordinanza consisterebbe, infatti, nel poter creare provvedimenti atipici⁴¹, al di fuori della previsione normativa, e pertanto, sotto tale profilo, necessariamente derogatori, senza tuttavia che ciò possa significare che il titolare del potere di ordinanza abbia un'assoluta libertà di scelta⁴².

Le ordinanze di necessità vengono usualmente collocate entro il gruppo dei cosiddetti «atti necessitati», che comprende i decreti – legge, i provvedimenti necessitati cosiddetti «ordinari», i bandi militari in tempo e nelle zone di guerra, oltre ad una serie di atti ai quali è collegato l'effetto di creare il presupposto per

³⁷ MIGLIARESE, *Ordinanze di necessità*, Enc. Giur. Treccani, *ad vocem*; RESCIGNO G.U., *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza. Diritto costituzionale e amministrativo*, Nss. D.I., XII, UTET, 89 ss.; BARTOLOMEI, *Ordinanza (Dir. Amm.)*, in Enc. Dir., XXX, Milano, 1980, 970 ss.

³⁸ Affidati ad organi monocratici.

³⁹ GIANNINI M.S., *Diritto Amministrativo*, II, Milano, 1993, 270.

⁴⁰ MIGLIARESE, Op. cit. 1.

⁴¹ «Le ordinanze sono atipiche, ma l'interesse da tutelare è già individuato nell'ordinamento, ed ordinariamente perseguito attraverso comportamenti ordinari e tipici. Soltanto una situazione eccezionale ha provocato l'impossibilità degli strumenti ordinariamente predisposti a raggiungere il loro scopo, e l'intervento del potere di ordinanza, infatti, è la conseguenza di tale eccezionalità»: così SEVERI, *Le ordinanze della legge n. 225/92 sulla protezione civile*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche «Vittorio Bachelet» – Quaderni n. 2, Milano, 1996, 31.

⁴² GIANNINI M.S., Op. cit. 271.

l'emanazione di ulteriori atti, tra cui, eventualmente, anche le ordinanze⁴³.

Gli ordinari provvedimenti necessitati esprimono il modo normale di esplicazione della funzione amministrativa di fronte a casi di urgente necessità; le ordinanze derogatorie⁴⁴, dal carattere *extra ordinem*, non hanno invece un contenuto predeterminato, postulano il riconoscimento del presupposto per la loro emanazione da parte dell'organo cui tale potere è conferito, avendo una loro giuridicità all'interno dell'ordinamento generale⁴⁵.

La Corte Costituzionale, in una serie di sentenze⁴⁶ ha avuto modo di soffermarsi sulla natura delle ordinanze contingibili e sui loro caratteri salienti.

In particolare, ne ha riconosciuto il carattere amministrativo, sembrando decisiva la considerazione secondo cui «sia che prescrivano un comportamento puntuale, sia che dispongano per una generalità di soggetti e per una serie di casi possibili», operano comunque «entro i limiti, anche temporali, della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare»⁴⁷.

⁴³ MIGLIARESE, Op. cit. 1.

⁴⁴ «La irriducibile e perciò essenziale differenza tra le ordinanze e ogni altro provvedimento amministrativo va ricercata non tanto negli atti quanto nelle norme che li disciplinano. Le norme che prevedono ordinanze non derogano ad alcuna altra norma, ma da un lato legittimano la pubblica Amministrazione ad emanare provvedimenti anche rispetto a fattispecie non previste da diritto, dall'altro abilitano le autorità a derogare ad un numero indeterminato di norme; le norme invece che legittimano gli altri provvedimenti della pubblica Amministrazione, se prevedono che i provvedimenti da esse disciplinati derogano ad altre norme, prevedono deroghe puntuali e specifiche, sicché il rapporto regola - eccezione corre direttamente tra la norma che prevede il provvedimento generale e la norma che prevede il provvedimento particolare, e solo in via consequenziale tra la prima norma e il provvedimento particolare»: così RESCIGNO G.U., Op. cit., 93, il quale conclude rilevando che «in concreto la deroga corre fra norma derogata e ordinanza, mai fra norma derogata e norma attributiva del potere di ordinanza».

⁴⁵ Contrariamente ai bandi militari, che sembrano essere atti normativi nell'ambito dell'ordinamento giuridico militare, inteso quale ordinamento particolare: così MIGLIARESE, Op. cit. 2.

⁴⁶ C.Cost., 2 luglio 1956, n. 8, in Giur. Cost., 1956, 602 ss.; 27 maggio 1961, n. 26, in Giur. Cost., 1961, 525 ss.; 12 gennaio 1977, n. 4, in Giur. Cost., 1977, 20 ss.; 3 aprile 1987, n. 100, in Giur. Cost., 1987, 764 ss.; 22 maggio 1987, n. 201, in Riv. Giur. Amb., 1987, 639 ss.; 14 aprile 1995, n. 127, in Riv. Giur. Amb., 1997, 258 ss.

⁴⁷ C. Cost., sent. 4/1977 cit.

Inoltre, esse «non possono essere in contrasto con quei precetti della Costituzione che, rappresentando gli elementi cardinali dell'ordinamento, non consentono alcuna possibilità di deroga nemmeno ad opera della legge ordinaria»⁴⁸.

Laddove esista riserva di legge, la Corte Costituzionale ha distinto tra riserva assoluta, rispetto alla quale il potere di ordinanza non è ammesso, e riserva relativa, che invece consente alla legge di attribuire alla autorità amministrativa il potere di emanare atti anche normativi, purché però la legge stessa stabilisca «i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo a cui il potere è stato attribuito»⁴⁹.

Per l'esercizio da parte di autorità amministrative dei poteri di ordinanza «con effetto di deroga – ma non anche di abrogazione e di modifica – della normativa primaria, occorre [...] una specifica autorizzazione legislativa che, anche senza disciplinare il contenuto dell'atto (questo in tal senso può considerarsi libero), indichi il presupposto, la materia, la finalità dell'intervento e l'autorità legittimata»⁵⁰.

Laddove le disposizioni dettate dalle ordinanze abbiano come destinatari una generalità di soggetti ed una serie di casi possibili, inoltre, «i poteri con esse esercitati devono adeguarsi alle dimensioni, territoriali e temporali, della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare»⁵¹; «l'esercizio del potere di ordinanza» deve parimenti risultare circoscritto, «per non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali»⁵².

In sostanza, allora, le ordinanze contingibili devono avere espresso riconoscimento in atto normativo di rango primario, il

⁴⁸ C. Cost., sent. 26/1961 cit.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ C. Cost., sent. 201/1987 cit.

⁵¹ C. Cost., sent. 201/1987 cit., con espresso richiamo a C. Cost. n. 4/1977 e n. 100/1987 cit.

⁵² C. Cost., sent. n. 127/1995. In quest'ultima sentenza la Corte ha ritenuto la necessità dell'intesa tra lo Stato e la Regione («per la salvaguardia dell'autonomia regionale») in relazione ad evenienze correlate alla dichiarazione dello stato di emergenza a norma dell'art. 5, comma primo, l. 24 febbraio 1992, n. 225 ed ai successivi interventi preordinati a fronteggiarle in ambito regionale.

quale abiliti determinate autorità ad emanarle nel rispetto dei principi costituzionali nonché in ossequio alle riserve di legge, concedendo alla amministrazione la possibilità di deroga a norme primarie⁵³, ma secondo limiti ben precisi pur senza la predeterminazione dei puntuali contenuti dell'atto.

2.2. Il procedimento

Una volta ammessa la natura amministrativa⁵⁴ delle ordinanze contingibili ed urgenti, si pone il problema di ricostruire i caratteri peculiari del procedimento che porta alla loro emanazione, avendo quale termine di riferimento, per quanto di interesse nella presente sede, l'art. 13 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, sul quale ci si soffermerà più specificatamente⁵⁵.

⁵³ In questo caso, l'ordinanza, se di contenuto generale, avrebbe «forza», ma non «valore» di legge, da cui la sua soggezione al sindacato del giudice amministrativo, e non del giudice delle leggi: cfr. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1999, 322.

⁵⁴ Questo sembra essere infatti un punto acquisito, attesa l'univocità dei pronunciamenti in tema da parte della Corte Costituzionale.

⁵⁵ L'art. 13 del d.lgs. 22/1997, legge - quadro in materia di rifiuti, rubricato «Ordinanze contingibili e urgenti», prevede: «1. Fatto salvo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza, qualora si verificino situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, purché non vi siano conseguenze di danno o di pericolo per la salute e per l'ambiente. Dette ordinanze sono comunicate al Ministro dell'ambiente ed al Ministro della sanità entro tre giorni dall'emissione ed hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi. 2. Entro centoventi giorni dall'adozione delle ordinanze di cui al comma 1, il Presidente della Giunta regionale promuove ed adotta le iniziative necessarie per garantire la raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti. In caso di inutile decorso del termine e di accertata inattività, il Ministro dell'ambiente diffida il Presidente della Giunta regionale a provvedere entro un congruo termine, e in caso di protrazione dell'inerzia può adottare in via sostitutiva tutte le iniziative necessarie ai predetti fini. 3. Le ordinanze di cui al comma 1 indicano le norme a cui si intende derogare e sono adottate su parere degli organi tecnici o tecnico - sanitari locali, che lo esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali. 4. Le ordinanze di cui al comma 1 non possono essere reiterate per più di due volte. Qualora ricorrano comprovate necessità, il Presidente della regione d'intesa con il Ministro dell'ambiente può adottare, sulla base di specifiche prescrizioni, le ordinanze di cui al comma 1 anche oltre i predetti termini. 5. Le ordinanze di cui al comma 1 che consentono il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti pericolosi sono comunicate dal Ministro dell'ambiente alla Commissione dell'Unione Europea».

Le ordinanze contingibili, infatti, nonostante il carattere di urgenza e di indifferibilità che le connota, non costituiscono certo un provvedimento senza procedimento⁵⁶, ma si collocano all'interno di un ordinamento nel quale l'azione amministrativa è, per principio generale, procedimentalizzata⁵⁷, in quanto, appunto, il procedimento costituisce la forma della funzione amministrativa⁵⁸.

Si potrebbe anzi aggiungere che il «giusto procedimento»⁵⁹ trova la propria maggiore giustificazione laddove sono possibili e legittime le deroghe a norme di rango primarie disposte da un provvedimento amministrativo, quale appunto l'ordinanza contingibile: in questo senso, infatti, la partecipazione al procedimento che porta alla emanazione del provvedimento potenzialmente derogatorio alla legge finisce per assumere una funzione di legittimazione al potere esecutivo, che con tale atto ha inteso avvalersi della clausola di deroga alla regola della tipicità⁶⁰.

⁵⁶ CASSETTA, *Op. cit.*, 357 ricorda, quale esempio di provvedimento emanato senza porre in essere un procedimento, l'atto d'urgenza adottato immediatamente dall'organo individuale competente.

GIANNINI M.S., *Op. cit.*, 100, nel constatare che l'attività amministrativa delle amministrazioni contemporanee si svolge mediante procedimenti amministrativi costituendo questo un principio, sia pur non costituzionalizzato, del diritto amministrativo di oggi, dà conto dell'esistenza di deroghe e quindi di «provvedimenti amministrativi non procedimentalizzati, ma solitari», dei quali è comunque difficile dare esempi di rilievo nelle legislazioni positive, esempi che comunque spesso non resistono alla analisi.

Sembra condividere quest'impostazione MORBIDELLI, in MAZZAROLLI – PERICU – ROMANO – ROVERSI MONACO – SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo cit.*, II, 996.

⁵⁷ CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1997, 418.

⁵⁸ BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1952, 118.

⁵⁹ Secondo il quale ogni esercizio del potere amministrativo deve essere preceduto da adempimenti procedimentali, e segnatamente da adempimenti che consentano ai soggetti portatori di interessi sui quali l'esito del procedimento andrà ad incidere, di partecipare avanzando istanze, osservazioni e proposte a tutela di loro interessi medesimi. Sul punto, CERULLI IRELLI, *Op. cit.*, 420. Cfr. Corte Costituzionale, 2 marzo 1962, n. 13, in Giur. Cost., 1962, I, 26; Corte Cost., 20 marzo 1978, n. 23, in Giur. Cost., 1978, I, 465; Corte Cost., 25 ottobre 1985, n. 234, in Giur. Cost., 1985, I, 1907.

⁶⁰ Nella dottrina giuridica americana si è evidenziato come – in via generale – il diritto di partecipazione al procedimento svolge, ormai, una funzione tipicamente politica, in quanto legittima l'attività dell'esecutivo così come il diritto di voto legittima l'attività del legislativo, in un contesto in cui l'attività amministrativa è soprattutto legittimata *a posteriori* dalla partecipazione del cittadino, non già a priori dalla delega del legislatore;

L'ordinanza contingibile, inoltre, le più volte costituisce un provvedimento limitativo⁶¹, rispetto al quale l'apporto dei soggetti comunque interessati risulta prezioso nell'ottica della formazione di un atto legittimo, giusto e opportuno⁶².

Ciò posto quindi, per dar conto della portata e del significato della partecipazione nell'ottica dell'acquisizione degli interessi nel procedimento oggetto di analisi, il termine di riferimento – pur con gli evidenti elementi di distinzione – appare essere proprio il modello del processo⁶³, con il riconoscimento di precise garanzie e di conseguenti forme di controllo.

Tutto questo, nella acquisita consapevolezza del procedimento come luogo del farsi della funzione e quindi come sede naturale dell'enucleazione dell'interesse da perseguire da parte della amministrazione, interesse non più puntualmente delineato dalla norma, ma che proprio nel procedimento trova la sua sede naturale di sviluppo e di più precisa puntualizzazione⁶⁴.

2.3. La comunicazione di avvio del procedimento

Le ordinanze contingibili ed urgenti costituiscono però, nella prassi, paradigma dei provvedimenti in relazione ai quali la partecipazione, sin dalla fase di iniziativa del procedimento, risulta attenuata⁶⁵.

cfr. STEWART, *The Refondation of American Administrative law*, in *Harvard L.R.*, 1975, 1667; TRIBE, *American Constitutional law*, New York, 1988, 666, citati da MORBIDELLI in MAZZAROLLI – PERICU – ROMANO – ROVERSI MONACO – SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo cit*, 1993, II, 1088 e nota 12.

⁶¹ In relazione al quale, quindi, è più corretto parlare di «giusto procedimento», che è dizione di ambito più ristretto rispetto alla nozione di «partecipazione», in quanto ha riguardo ai soli provvedimenti limitativi.

⁶² Secondo un'impostazione risalente a ZANOBINI: cfr. MORBIDELLI, *Op. cit.*, 1087 e nota 10.

⁶³ BENVENUTI, *Disegno dell'Amministrazione italiana*, Padova, 1996, 228.

⁶⁴ SPANTIGATI F., *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1999, 234 al proposito rileva che «l'interesse pubblico nella società pluralista non può, per definizione, essere predeterminato a priori nelle leggi. Esso è il risultato a posteriori individuato dall'amministrazione nell'equilibrio degli interessi in conflitto secondo la qualità dei valori. Ciò è coerente con l'assenza dell'interesse generale, che per definizione manca nel quadro delle società pluraliste».

⁶⁵ L'art. 7, comma primo, della l. 7 agosto 1990, n. 241, pone un'eccezione all'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento – ai soggetti nei confronti dei quali il

Sul presupposto che per provvedimenti di questo tipo sussistano sempre quelle ragioni di impedimento dettate da esigenze di celerità del procedimento, ci si potrebbe chiedere allora se sia necessario, per l'amministrazione che procede alla emanazione di tali ordinanze, provvedere a motivare anche in relazione alla ragione della mancanza della comunicazione dell'avvio *ex art. 7 l. 241/1990*, tenendo conto del fatto che non ci troviamo di fronte a provvedimenti di tipo cautelare, quali quelli delineati nel secondo comma⁶⁶ dello stesso articolo 7.

La *ratio* sottostante alla regola della comunicazione⁶⁷ e gli effetti del provvedimento finale, ben spesso derogatorio della legge, dovrebbero in effetti imporre una forma di comunicazione «ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento è destinato a produrre effetti diretti», oltre che ai coloro che «per legge debbono intervenire», salva naturalmente una puntuale e specifica motivazione circa le ragioni dell'impedimento all'avviso di procedimento.

Si tratta, in verità, di una prospettiva rovesciata rispetto all'ottica comune di approccio al problema, in quanto la pratica starebbe ad insegnare come l'urgenza finisce per costituire la giustificazione *in re ipsa* della mancanza di comunicazione di avvio; prendere atto del fatto che la prassi sconosca motivazioni sul punto significa però rassegnarsi ad un arretramento della soglia delle possibilità di controllo al corretto esercizio del potere, con conseguente sottrazione di possibilità di tutela.

Va aggiunto inoltre che, assai spesso, le ordinanze contingibili ed urgenti esitano a procedimenti ad iniziativa ufficiosa, con conseguente ulteriore difficoltà, per chi ne sia interessato, di

provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire, oltre che a coloro nei confronti dei quali può derivarne un pregiudizio – proprio nel caso in cui sussistano «ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento».

La sussistenza della causa d'urgenza nella situazione concreta, tale da giustificare la non applicazione della norma generale, deve essere motivata ed è oggetto di sindacato di legittimità: cfr. CERULLI IRELLI, *Diritto Amministrativo*, Torino, 1997, 434.

⁶⁶ Il secondo comma dell'art. 7 ha generalizzato la facoltà di adozione di provvedimenti cautelari, «anche prima della effettuazione delle comunicazioni».

⁶⁷ Consentire la partecipazione, secondo quanto rilevato da MORBIDELLI, *Op. cit.* 1089.

venire a conoscenza della apertura di una istruttoria che potrebbe portare a conseguenze potenzialmente pregiudizievoli di proprie situazioni giuridiche.

Proprio allo scopo di evitare che l'unica forma di controllo finisca per essere quella giurisdizionale⁶⁸, l'individuazione di forme di comunicazione costituirebbe allora evidente strumento di deflazione del contenzioso, oltre che di elevazione della posizione degli amministrati a co - amministranti⁶⁹, nell'ottica del perseguimento del miglior modo di esercizio possibile della pubblica funzione.

Finora, viceversa, le disposizioni normative che hanno previsto figure di ordinanze contingibili ed urgenti si sono limitate a previsioni, peraltro implicite⁷⁰, relative alla forma⁷¹, garantendo

⁶⁸ Sulla giurisdizione, amministrativa od ordinaria, avanti alla quale indirizzare la propria domanda in relazione ad ordinanze contingibili, la Cassazione Civile ha recentemente rilevato che «allorché il provvedimento contingibile ed urgente, che il sindaco può emanare per ragioni di igiene, di edilizia e di polizia locale a norma dell'art. 15 r.d. n. 148 del 1915 (nella specie, occupazione di un fondo adibito dall'ente locale a discarica di rifiuti solidi urbani), non contiene alcun termine finale di efficacia, il diritto del proprietario del suolo oggetto del provvedimento rimane declassato ad interesse legittimo, coincidente con l'interesse pubblico al ripristino, con apposito provvedimento, della situazione antecedente nel momento in cui cessi l'esigenza di occupazione del bene. Sussiste, pertanto, la giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alla domanda, proposta nei confronti del comune, da parte del proprietario del fondo occupato con il richiamato provvedimento, per ottenere il rilascio del bene ed il ripristino della situazione dei luoghi, nonché, in subordine, la corresponsione del valore del suolo occupato; mentre resta devoluta alla cognizione del giudice ordinario la domanda d'inibitoria d'immissioni ed esalazioni nocive, nonché quella di condanna al pagamento dell'indennità per l'occupazione dell'immobile, proposta a ristoro del suo mancato godimento» (Cassazione civile sez. un., 10 maggio 1996, n. 4399, in Giust. civ. Mass. 1996, 709).

In termini analoghi il Consiglio di Stato, secondo cui «l'ordinanza contingibile ed urgente del sindaco, emanata in assenza dei presupposti d'urgenza e di necessità, non configura un'ipotesi di atto in carenza di potere - con conseguente difetto della giurisdizione del giudice amministrativo in soggetta materia -, ma manifesta solo un cattivo uso del potere amministrativo, nei cui riguardi il privato vanta una posizione giuridica d'interesse legittimo, tutelabile innanzi al predetto giudice» (Consiglio Stato sez. V, 30 novembre 1996, n. 1448, in Cons. Stato 1996, I, 1766, s.m.).

⁶⁹ E' un noto principio di sociologia dell'amministrazione - scrive BENVENUTI, *Op. ult. cit.*, 233 - che difficilmente i funzionari riconoscono di errare o di avere errato, mentre l'apporto del terzo pone il funzionario in condizione di conoscere e, quindi, di riconoscere l'eventuale errore.

⁷⁰ Art. 5, commi quinto e sesto, l. 24 febbraio 1992, n. 225, recante «Istituzione del servizio nazionale della protezione civile», che prevede la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e la

la pubblicazione dei provvedimenti una volta che gli stessi fossero stati emanati, quasi a sancirne la prevalenza del contenuto normativo e derogatorio, senza curarsi di dar peso ai momenti – assolutamente fondamentali nell'ottica dell'acquisizione e della comparazione degli interessi – che logicamente e temporalmente vengono a precedere l'emanazione dell'atto.

Se è vero che l'interesse si delinea nel procedimento mediante l'apporto dei soggetti variamente toccati dal provvedimento e dalle sue conseguenze, la partecipazione ai provvedimenti derogatori quali le ordinanze contingibili ed urgenti, piuttosto che frustrata, dovrebbe viceversa trovare riconoscimento e stimolo.

Il tema del coinvolgimento di altri soggetti sin dalle prime fasi in procedimenti di questo tipo, tuttavia, forse per l'apparente contrasto tra necessità ed urgenza da un lato, partecipazione ed apporto di tutti i possibili interessati dall'altro, finisce per venire inevitabilmente posto da dottrina e giurisprudenza in secondo piano rispetto ad una questione che evidentemente è stata ritenuta logicamente preliminare, la giustificazione cioè di tali provvedimenti nell'ottica del sistema ed il loro riconoscimento in una prospettiva costituzionalmente orientata.

2.4. L'istruttoria e la partecipazione

Passando all'esame del procedimento, va rilevato il fatto che esso, una volta aperto, pone il problema della acquisizione di tutta quella serie di elementi, con particolare riferimento ai presupposti di fatto, che necessariamente verranno a trovare esplicitazione nella parte motiva del provvedimento finale.

La Corte Costituzionale, nel riconoscere cittadinanza nel vigente ordinamento alle ordinanze contingibili⁷², ha dato conto

trasmissione ai Sindaci interessati, «affinché [le ordinanze] vengano pubblicate ai sensi dell'articolo 47, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142».

⁷¹ Collegata dalla giurisprudenza alla necessità di espressa motivazione: cfr. Cass. Civ., Sez. Un., 21 agosto 1972, n. 2693, in Foro It., 1972, I, 3029.

⁷² Si veda la giurisprudenza citata *supra* in nota.

di tutta una serie di limiti cui le ordinanze medesime non possono derogare.

Ci si riferisce, in particolare:

- a) alla presenza di una situazione necessitata, per la quale è urgente provvedere, nella reale impossibilità di poter disporre adeguatamente in via ordinaria;
- b) alla efficacia limitata nel tempo, in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza;
- c) alla proporzionalità dell'intensità, dell'ampiezza e delle modalità di esercizio dei poteri derogatori rispetto alla dimensione spaziale della situazione straordinaria da fronteggiare;
- d) alla adeguata motivazione;
- e) alle adeguate forme di pubblicazione o comunicazione;
- f) al rispetto della Costituzione e delle riserve assolute di legge;
- g) alla conformità ai principi dell'ordinamento giuridico;
- h) alla necessaria indicazione, nel testo del provvedimento, delle disposizioni alle quali si intende derogare;
- i) alla necessità di curare interessi costituzionalmente protetti, con l'obbligo di provvedere ad un bilanciamento dei valori, laddove sia il caso di conflitto tra interessi pariordinati.

Questi essendo i limiti costituzionali di ordine generale alle norme che prevedono ordinanze contingibili nel diritto positivo, l'emanazione di tali atti non potrà che essere essa stessa rispettosa di tali profili, oltre che naturalmente della puntuale disciplina di specie dettata da norme di rango primario.

In relazione alle ordinanze delineate dall'art. 13 del d.lgs. 22/1997, il presupposto normativa è costituito dalla presenza di «situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della

salute pubblica e dell'ambiente»⁷³, in assenza della possibilità di poter altrimenti provvedere⁷⁴.

L'autorità amministrativa deve riconoscere l'esistenza di una tale situazione, dandone poi conto in sede di motivazione del provvedimento; in assenza dei presupposti per l'emanazione dell'ordinanza, si configurano responsabilità anche di ordine penale per il soggetto che le abbia emanate⁷⁵, oltre che, naturalmente, l'illegittimità del provvedimento.

⁷³ Consiglio di Stato, sez. IV, 29 febbraio 1996, n. 208, in Riv. Giur. Amb., 1996, 903, ha sottolineato come «il potere "extra ordinem" riconosciuto al Presidente della Giunta regionale, in materia di emergenza connessa allo smaltimento dei rifiuti, dall'art. 12, d.P.R. 10 settembre 1982 n. 915, rientra nel generale potere di ordinanza nei casi di contingibilità ed urgenza, intendendosi per contingibilità l'impossibilità di fronteggiare l'emergenza con i rimedi ordinari, in ragione della accidentalità, imprescindibilità ed eccezionalità della situazione verificatasi, e, per urgenza, la assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile».

⁷⁴ Art. 13, comma primo, d.lgs. 22/1997.

⁷⁵ La giurisprudenza penale elaborata sulla corrispondente disposizione contenuta nel D.P.R. 915/1982, è piuttosto vasta e significativa. La Cassazione penale, in particolare, ha avuto modo di sottolineare «l'esercizio dell'ordinanza contingibile ed urgente ex art. 10 d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, per essere legittimo, è condizionato ad alcuni precisi presupposti: a) una "necessità" di tutela della salute pubblica o dell'ambiente; b) una situazione sopravvenuta e distinta dall'ordinario e fisiologico smaltimento dei rifiuti, che presenti però il carattere della "eccezionalità", come un evento naturale straordinario (terremoto, inondazione, incendio, disastro, epidemia, ecc.); c) una situazione di "urgenza", non correlata all'ordinario smaltimento dei rifiuti, ma all'evento straordinario sopravvenuto; d) l'assoluta "temporaneità", limitata cioè alla persistenza della situazione eccezionale verificatasi; e) le necessità di utilizzo pur sempre di "speciali forme di smaltimento di rifiuti", ossia di tipologie anche diverse da quelle ordinarie, ma mai di abbandono brutale dei rifiuti nell'ambiente, sempre vietato per tutti, compreso il sindaco, che deve addirittura attivarsi in senso contrario (ex art. 9 commi 1 e 2 d.P.R. n. 915/82); f) una motivazione specifica e dettagliata delle ragioni di pubblico interesse e delle concrete misure adottate per salvaguardare comunque salute e ambiente, valori assolutamente prioritari e non disponibili neppure dai soggetti pubblici» (Cassazione penale sez. III, 24 maggio 1994, Marra, in Riv. pen. 1995, 603).

Tale orientamento ha avvalorato un sindacato assai pregnante del giudice ordinario sul provvedimento amministrativo e sui suoi presupposti; più recentemente (Cassazione penale, sez. III, 16 ottobre 1998, Schepis, in BELTRAME, *Gestione dei rifiuti e sistema sanzionatorio*, Padova, 2000, 481), la stessa Cassazione ha circoscritto entro un ambito più ristretto il potere di verifica dell'autorità giudiziaria sulla legittimità dell'atto amministrativo, disattendendo nel contempo quell'orientamento che viceversa esclude la possibilità di tale valutazione.

Per una rassegna completa ed aggiornata della giurisprudenza penale, rinvio a BELTRAME, *Op. cit.*, 270 ss., nonché a NESPOR - DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 1999, 1257 ss.

L'apporto di soggetti esterni alla amministrazione può in effetti offrire elementi utili, sin dalla fase preprocedimentale, allorquando cioè l'autorità competente alla emanazione del provvedimento⁷⁶, prima ancora di avere formalmente aperto il procedimento, venga sensibilizzata in merito alla esistenza di una situazione di fatto che potrebbe comportare, per le sue caratteristiche peculiari, l'utilizzo di uno strumento di tipo eccezionale quale un'ordinanza contingibile.

Il procedimento potrà avere inizio a seguito di un rapporto dell'organo della vigilanza, per conoscenza diretta da parte degli amministratori, ma anche a causa di reclami dei cittadini, di notizie di stampa, ovvero di diffide che invitino l'amministrazione a provvedere⁷⁷.

Il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti per l'emanazione del provvedimento contingibile spetterà naturalmente all'amministrazione, anche se gli stessi atti di promovimento⁷⁸ potranno contenere elementi utili, che la amministrazione valuterà in sede di prima delibazione e di cui terrà conto allorquando esternerà nella motivazione del provvedimento le ragioni dell'intervento, in relazione ai presupposti di fatto ed alle ragioni giuridiche che sottostanno alla emanazione dell'ordinanza medesima.

Il provvedimento deve venire adottato, secondo quanto dispone la disciplina di riferimento, «su parere degli organi tecnici o tecnico – sanitari locali, che lo esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali»⁷⁹.

⁷⁶ Secondo l'art. 13 d.lgs. 22/1997, le ordinanze contingibili ed urgenti in materia di rifiuti possono venire emanate dal Presidente della Giunta Regionale, dal Presidente della Provincia e dal Sindaco. In dottrina si è dubitato della legittimità della previsione di una competenza in tal senso anche in capo al Presidente della Provincia, ravvisando un eccesso di delega in cui sarebbe incorso il legislatore; in tal senso DELL'ANNO, *Gestione dei rifiuti: note introduttive sul nuovo decreto*, in *Ambiente*, 1997, 219.

⁷⁷ Ad una prima delibazione, nel senso di provvedere ad una verifica meramente fattuale, potrà seguire una seconda delibazione, nel senso cioè di aprire il vero e proprio rapporto procedimentale: MORBIDELLI, *Op. cit.*, 1057.

⁷⁸ Si pensi ad una diffida, predisposta da un privato ovvero da un comitato e notificata alla amministrazione nelle forme degli atti giudiziari, onde eccitarne il potere di iniziativa e metterla in mora, anche ai sensi dell'art. 328 c.p.

⁷⁹ Art. 13, comma terzo, d.lgs. 22/1997.

L'acquisizione del parere è necessario presupposto di legittimità dell'ordinanza, ed appare inoltre avere carattere infungibile⁸⁰.

Le valutazioni tecniche ambientali, infatti, come già si è avuto modo di rilevare, sono considerate infungibili⁸¹ tanto in relazione alla disciplina generale del procedimento⁸² che in relazione alle previsioni concernenti la conferenza dei servizi, tutto ciò a prescindere dal carattere necessitato del provvedimento da assumere.

La peculiarità degli interessi in gioco⁸³ ed il fatto di non poter prescindere dal parere potrebbero in effetti determinare, pur in presenza di situazioni di somma urgenza, ritardi nell'emanazione del provvedimento contingibile⁸⁴, ma, come ben evidenziato anche in dottrina, nel bilanciamento tra norma costituzionali, i valori tutelati dagli art. 9 e 32 Cost. hanno la prevalenza rispetto a quelli tutelati dall'art. 97 Cost., nella sua proiezione in termini di efficienza⁸⁵.

Il legislatore del d.lgs. 22/1997, memore dell'abuso che la pratica ha conosciuto in relazione alle ordinanze derogatorie previste dal parallelo art. 12 del D.P.R. 915/1982⁸⁶, ha espressamente imposto all'organo tecnico chiamato a rendere il dovuto parere di fare «specifico riferimento alle conseguenze ambientali».

⁸⁰ Art. 16, commi primo, secondo e terzo, l. 241/90, come modificati dall'art. 17, comma 24, l. 15 maggio 1997, n. 127.

⁸¹ V. *supra*.

⁸² PARISIO, *Tutela dei valori ambientali, paesaggistico – territoriali e semplificazione dell'azione amministrativa alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*, in Riv. Giur. Ed., 1991, III, 21.

⁸³ Interessi correlati alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini.

⁸⁴ Qualifica l'ambiente come «interesse ad acquisizione obbligata» DALFINO, *Per un diritto procedimentale dell'ambiente*, in in A.A.V.V., *Scritti in onore di Alberto Predieri cit.*, I, 673.

⁸⁵ MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente cit.*, 1146.

⁸⁶ Grazie al quale avevano trovato sostanziale riconoscimento le cosiddette «discariche dei Sindaci», contingente tentativo di trovare soluzioni pratiche (ed anche sbrigative) alle lentezze ed alle incapacità pianificatorie di molte Regioni della Penisola.

In questo modo l'emergenza, di carattere sia sanitario che ambientale per espressa previsione normativa⁸⁷ e che costituisce il presupposto per l'emanazione dell'ordinanza, va comunque gestita nell'ottica di evitare ulteriori possibili negative conseguenze di medio – lungo periodo sull'ambiente; in altre parole, l'ordinanza contingibile, sin dalla fase anteriore alla sua stessa emanazione, deve tener conto, e quindi deve venire emanata, nella piena considerazione del momento successivo alla gestione dell'emergenza e quindi tenendo conto della conseguente gestione della normalità.

Tale impostazione trova la propria conferma nei limiti di durata della gestione dell'emergenza mediante l'ordinanza contingibile di cui all'art. 13 d.lgs. 22/1997; le ordinanze infatti non possono avere un'efficacia superiore a sei mesi⁸⁸, anche se sono possibili reiterazioni⁸⁹.

Inoltre, entro centoventi giorni dalla emanazione delle ordinanze anzidette, è necessario che il Presidente della Giunta regionale si attivi allo scopo di promuovere ed adottare le iniziative necessarie «per garantire la raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti»⁹⁰, che costituiscono gli obiettivi di carattere generale della gestione dei rifiuti⁹¹, evidentemente da tenere nella dovuta considerazione

⁸⁷ «Qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere», secondo la testuale previsione dell'art. 13, comma primo, d.lgs. 22/1997.

⁸⁸ Art. 13, comma primo, d.lgs. 22/1997.

⁸⁹ Non più di due, secondo l'art. 13, comma quarto, d.lgs. 22/1997. Tale limite può comunque venire superato «qualora ricorrano comprovate necessità», ma solo per le ordinanze emanate dal Presidente della Giunta regionale, ed occorre inoltre l'intesa con il Ministro dell'ambiente.

⁹⁰ Art. 13, comma secondo, d.lgs. 22/1997.

⁹¹ «La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse ed è disciplinata dal presente decreto al fine di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci, tenendo conto della specificità dei rifiuti pericolosi», secondo quanto prevede l'art. 2, comma primo, d.lgs. 22/1997.

I commi successivi dello stesso articolo inoltre stabiliscono che «i rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare: a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora; b) senza causare inconvenienti da rumori o odori; c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente» (comma secondo), e che «la gestione dei

anche nella gestione delle emergenze e nell'ottica, appunto, del successivo ritorno alla normalità.

Sempre in relazione alla necessaria acquisizione del parere dell'organo tecnico ed alla sua infungibilità, va poi aggiunto che essa trae la propria giustificazione anche in una prospettiva comunitaria, tanto in relazione ai contenuti del Trattato⁹² che alla giurisprudenza della Corte di Giustizia⁹³, che per parte sua ha avuto modo di sottolineare come la materia ambientale non tolleri meccanismi di «silenzio - assenso» o «assenso decisorio», in quanto⁹⁴ «il rifiuto, la concessione o la revoca della autorizzazione devono risultare da un provvedimento esplicito e seguire regole procedurali precise, nelle quali venga rispettato un determinato numero di condizioni necessarie, dalle quali sorgono diritti ed obblighi in capo ai singoli. Ne consegue che una autorizzazione tacita non può considerarsi compatibile con le prescrizioni della direttiva, una siffatta autorizzazione non consente la realizzazione di indagini preliminari, né di indagini successive e di controlli»⁹⁵.

La sentenza della Corte sembra quindi sottolineare il valore del procedimento, con particolare riferimento alla materia ambientale, prefigurando quindi l'importanza della partecipazione.

D'altra parte, la direttiva 90/313/CEE⁹⁶, recepita con d.lgs. 24 febbraio 1997, n. 39⁹⁷, aveva sottolineato l'importanza

rifiuti si conforma ai principi di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario» (comma terzo).

⁹² Con particolare riferimento all'elevato livello di tutela cui si devono conformare le politiche comunitarie in materia ambientale (art. 130R, comma secondo, Trattato C.E.).

⁹³ Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 28 febbraio 1991, in causa 360/87, Commissione c. Repubblica Italiana, in Riv. It. Dir. Pubbl. com., 1992, 241.

⁹⁴ La decisione traeva spunto dai meccanismi di autorizzazione provvisoria (e tacita) agli scarichi *ex lege* 319/1976, incompatibili con la direttiva 80/68/CEE del Consiglio del 17 dicembre 1979, sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da determinate sostanze pericolose.

⁹⁵ Corte di Giustizia C.E., sent. in causa 360/87 cit.

⁹⁶ In G.U.C.E. 23 giugno 1990, n. L158.

⁹⁷ Sui limiti e sulle contraddizioni insite in tale d.lgs., vedasi *supra* nel testo.

dell'accesso alle informazioni ambientali, tra le quali ha posto anche le «attività o misure ...destinate a proteggerlo»⁹⁸, evidenziando il fatto che tale forma di contatto con l'amministrazione «contribuirà a migliorare la protezione dell'ambiente»⁹⁹.

I soggetti variamente interessati dal provvedimento consistente nell'ordinanza contingibile, venuti a conoscenza dell'esistenza di un procedimento ad essa preordinato, potranno comunque intervenire nelle forme indicate dagli artt. 9 e 10 della l. 241/1990, facendo pervenire alla Autorità «memorie scritte e documenti»¹⁰⁰, che «l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento».

L'art. 9 prevede *per tabulas* la (sola) partecipazione di soggetti portatori di interessi pubblici e privati, nonché dei «portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati», ammettendoli al contraddittorio procedimentale in quanto potenzialmente lesi dal provvedimento finale.

La mancata esplicita previsione di forme di intervento *ad adiuvandum* – anche in relazione al divieto di aggravio del procedimento, di cui all'art. 1, comma secondo, l. 241/1990 – nonché l'inesistenza di efficaci strumenti di tutela degli interessi cosiddetti «procedimentali» dei soggetti interventori¹⁰¹ finiscono però per ridimensionare il potenziale apporto di soggetti esterni alla amministrazione.

La partecipazione, così connotata nei termini della garanzia, piuttosto che della compartecipazione alla scelta amministrativa, finisce per sminuire il peso del possibile apporto di tutti quei soggetti che, a fianco della amministrazione ed animati da un interesse comune, o assimilabile, a quello di quest'ultima,

⁹⁸ L'art. 2, comma primo, lett. a) del d.lgs. 39/1997 comprende tra tali misure anche «le misure amministrative e i programmi di gestione dell'ambiente», evidentemente allargando quanto più possibile l'ambito dell'accesso «agevolato» prefigurato dalla direttiva comunitaria.

⁹⁹ Vedasi i «considerando» alla direttiva 90/313/CEE cit.

¹⁰⁰ Art. 10, comma primo, lett. b) l. 241/1990.

¹⁰¹ CASSETTA, *Op. cit.*, 406.

potrebbero consentirle di disporre di ulteriori elementi, utili alla emanazione del provvedimento.

Nel caso che ci preme si pensi ad esempio alla possibile collaborazione, in ipotesi fornita da associazioni ambientaliste, o da comitati di cittadini interessati alla risoluzione di problematiche della gestione dei rifiuti, anche nel caso di emergenze affrontabili nell'immediato con lo strumento dell'ordinanza contingibile.

Il diritto positivo e quello vivente¹⁰², in effetti, non hanno previsto *in subjecta materia* particolari meccanismi di partecipazione, ovvero hanno ridimensionato quelli esistenti; eppure la presenza di una fase procedimentale in determinati casi anche protratta a lungo nel tempo¹⁰³ starebbe a sottolineare il fatto che consentire o comunque favorire o al limite permettere la partecipazione non comporta «aggravio del procedimento», essendo piuttosto elemento consono alla «pubblicità» che è propria dell'azione amministrativa dopo la legge generale sul procedimento, nell'interesse della stessa amministrazione¹⁰⁴.

2.5. La motivazione e la ponderazione degli interessi

Dal carattere in ipotesi (anche) normativo dell'ordinanza contingibile potrebbe anche sostenersi l'inapplicabilità degli istituti di partecipazione, facendo in tal senso richiamo all'art. 13 l. 241/1990.

Così opinando però, si potrebbe ulteriormente desumere la deroga dallo stesso obbligo di motivare (art. 3, comma secondo,

¹⁰² Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 14 aprile 1997, n. 354, in Foro amm. 1997, 1090, secondo cui «non è illegittima l'ordinanza contingibile e urgente del sindaco non preceduta dall'avviso dell'avvio di procedimento amministrativo ex art. 7, l. 7 agosto 1990 n. 241, perché, trattandosi di un atto di somma urgenza, l'omissione è giustificata dalle esigenze di particolare celerità del procedimento medesimo».

¹⁰³ Il parere, imprescindibile, dell'organo tecnico può infatti richiedere diverso tempo prima di venire emanato.

¹⁰⁴ L'istruttoria pubblica, nelle forme di riunioni indette dall'amministrazione procedente ed aperte ai promotori dell'iniziativa, alle pubbliche amministrazioni, alle organizzazioni sociali ed alle categorie interessate, nonché a tutti coloro che vi abbiano interesse non ha trovato sede nella legge 241/1990, anche se si tratta di modulo che – in ambito locale e mediante apposite previsioni statutarie dell'Ente – può comunque venire utilizzato. Cfr. CERULLI IRELLI, *Corso cit.*, 461.

l. 241/1990), ma ciò sarebbe in contrasto con l'orientamento della Corte Costituzionale in tema di ordinanza contingibili, per le quali viceversa il Giudice delle leggi richiede congrua ed adeguata motivazione che, nella materia della gestione dei rifiuti, trova il proprio riconoscimento tanto nell'obbligo di indicare le disposizioni derogate che nella doverosa ed imprescindibile presenza del parere dell'organo tecnico, che verrà richiamato in motivazione assieme alle ragioni che giustificano l'intervento in una situazione in cui «non si possa altrimenti provvedere».

La mancanza di un richiamo espresso all'obbligo di motivare nell'art. 13 d.lgs. 22/1997¹⁰⁵, pertanto, non va vista come una deroga ad un principio generale, essendo sempre doverosa piuttosto una interpretazione costituzionalmente orientata, in un contesto in cui la natura amministrativa delle ordinanze contingibili non è più in dubbio¹⁰⁶, né è in discussione la necessità di doverle sempre supportare di congruo sostegno motivazionale.

Il legislatore richiede espressamente che sia garantito «un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente», prefigurando l'imprescindibilità del valore ambientale¹⁰⁷, quale *minimum ethicum* che costituisce, secondo autorevole dottrina, il limite esterno dell'azione dei pubblici poteri, attributari della

¹⁰⁵ Richiamo viceversa presente all'art. 9 della legge 26 ottobre 1995, n. 447, «legge quadro sull'inquinamento acustico», secondo cui «qualora sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente il sindaco, il presidente della provincia, il presidente della giunta regionale, il prefetto, il Ministro dell'ambiente, secondo quanto previsto dall'articolo 8 della L. 3 marzo 1987, n. 59, e il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'ambito delle rispettive competenze, con provvedimento motivato, possono ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività», oltre che all'art. 5, comma quinto, l. 225/1992, in materia di protezione civile.

¹⁰⁶ A sostegno della natura amministrativa sembra decisiva la considerazione che le ordinanze, «sia che prescrivano un comportamento puntuale sia che dispongano per una generalità di soggetti e per una serie di casi possibili», operano comunque «entro i limiti, anche temporali, della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare», sicché il «disporre» in generale e astratto (che peraltro è solo eventuale) viene assorbito nel «provvedere», configurandosi come un modo di provvedere: così MIGLIARESE, *Op. cit.*, 2.

¹⁰⁷ CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente cit.*, 39; DALFINO, *Per un diritto procedimentale dell'ambiente cit.*, 672 ss. Cfr. Corte Cost., 21 dicembre 1985, n. 359, in Foro It., 1986, I, 1196.

cura di altri interessi situati in una situazione di potenziale interferenza con quel valore¹⁰⁸.

La soluzione concreta al caso specifico che la amministrazione è chiamata ad affrontare non è minimamente prefigurata¹⁰⁹ dall'art. 13¹¹⁰; conseguentemente, sarà necessario innanzi tutti il rispetto delle disposizioni inderogabili che la disciplina di riferimento prevede in materia di gestione dei rifiuti.

I divieti contenuti nell'art. 14, commi primo e secondo, del d.lgs. 22/1997 si impongono anche alla autorità amministrativa, che conseguentemente non potrà addivenire a soluzioni che comportino l'abbandono o il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo o nel suolo, ovvero l'immissione di rifiuti allo stato liquido o solido nelle acque superficiali o sotterranee.

La garanzia di un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente¹¹¹, la predisposizione di soluzioni che non comportino né pericolo per la salute dell'uomo né pregiudizio all'ambiente nelle sue componenti biotiche e abiotiche¹¹², la responsabilizzazione e la cooperazione di tutti i soggetti coinvolti costituiscono ulteriori limiti, che le ordinanze contingibili non possono eludere in alcun modo.

Il provvedimento contingibile potrà comportare significative deroghe rispetto all'ordinario assetto delle competenze così come tratteggiato dalla normativa di riferimento¹¹³ ed inoltre assai probabilmente andrà a collidere con i contenuti dei piani di

¹⁰⁸ DALFINO, *Per un diritto procedimentale dell'ambiente cit.*, 673.

¹⁰⁹ Anche se comunque si richiede che «non vi siano conseguenze di danno o di pericolo per la salute e per l'ambiente»: art. 13, comma primo, d.lgs. 22/1997 cit.

¹¹⁰ «La maggior parte delle decisioni che ci interessano in materia di ambiente vengono assunte in sede amministrativa, attraverso procedimenti decisionali complessi e pianificazioni, ed è in questa sede che i cittadini, i comitati, le associazioni ambientaliste devono poter intervenire per partecipare in concreto alla gestione delle scelte e per poter meglio poi sindacare presso il giudice le decisioni delle amministrazioni che immotivatamente si discostano da quelle suggerite (con documenti e memorie)»: così MANTINI, *Lezioni di diritto pubblico dell'ambiente*, Padova, 1991, 97.

¹¹¹ Art. 2, comma primo, d.lgs. 22/1997 cit.

¹¹² CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente cit.*, 53.

¹¹³ Artt. 18 – 21 d.lgs. 22/1997.

gestione dei rifiuti¹¹⁴, ai loro diversi livelli; lo stesso sistema delle autorizzazioni¹¹⁵ potrà venire significativamente vulnerato.

Tutto ciò testimonia l'importanza della partecipazione al procedimento delle altre autorità aventi competenze in materia, anche nell'ottica dell'inserimento dell'intervento contingibile ed urgente all'interno di un assetto amministrativo e di programmazione – già realizzato o ancora da attuare – che l'ordinanza derogatoria non può comunque permettersi di stravolgere.

In questo senso, potranno avere spazio accordi tra pubbliche amministrazioni¹¹⁶, anche informali, per il miglior svolgimento dei loro rispettivi compiti istituzionali e pure al di là delle figure espressamente tipizzate¹¹⁷.

L'art. 13 d.lgs. 22/1997, in realtà, si preoccupa di garantire la reciproca informazione tra le amministrazioni interessate, ma in relazione a momenti successivi alla emanazione del provvedimento¹¹⁸.

Fa eccezione il caso in cui sia necessario reiterare più volte le ordinanze: in tal caso, infatti, al Presidente della regione¹¹⁹ è dato di adottare ordinanze anche oltre i termini massimi previsti, sotto

¹¹⁴ Artt. 23 – 26 d.lgs. 22/1997.

¹¹⁵ Relative all'apertura degli impianti (art. 27 d.lgs. 22/1997), oltre che alla gestione dei rifiuti (art. 28 d.lgs. 22/1997) nelle sue diverse fasi.

¹¹⁶ L'art. 15 della l. 241/1990 ha generalizzato, anche al di là delle disposizioni relative alla conferenza di servizi, la possibilità, per le amministrazioni, di potere «sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune».

¹¹⁷ PERICU, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, in in MAZZAROLLI – PERICU – ROMANO – ROVERSI MONACO – SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo cit.*, II, 1290; CASETTA, *Manuale cit.*, 527.

¹¹⁸ «Dette ordinanze sono comunicate al Ministro dell'ambiente ed al Ministro della sanità entro tre giorni dall'emissione» (art. 13, comma primo, d.lgs. 22/1997); «entro centoventi giorni dall'adozione delle ordinanze di cui al comma 1, il Presidente della Giunta regionale promuove e adotta le iniziative necessarie...»; «... in caso di inutile decorso del termine e di accertata inattività, il Ministro dell'ambiente diffida il Presidente della Giunta regionale a provvedere entro un congruo termine...» (art. 13, comma secondo, d.lgs. 22/1997).

Va aggiunto che se le ordinanze riguardano la gestione di rifiuti pericolosi, il Ministro dell'ambiente, informato dalla autorità competente entro tre giorni dalla emissione, provvederà a propria volta a dare comunicazione dell'ordinanza alla Commissione dell'Unione Europea (art. 13, comma quinto, d.lgs. 22/1997).

¹¹⁹ Non quindi al Sindaco, né al Presidente della Provincia.

la triplice condizione dell'esistenza di «comprovate necessità», «sulla base di specifiche prescrizioni»¹²⁰ ed infine – ed è quanto qui preme sottolineare – previa «intesa con il Ministro dell'ambiente».

Il caso presuppone una situazione di emergenza che si protragga a lungo nel tempo, ed in relazione alla quale necessariamente vi sarà reciproca informazione tra le diverse autorità espressione della stessa realtà territoriale; la prima reazione all'emergenza, invece, sembra viceversa lasciare libertà all'autorità competente all'emanazione del provvedimento in ordine alla decisione di coinvolgere o meno altri soggetti pubblici fin da subito ed in corso di istruttoria.

Il coinvolgimento immediato, in fasi precedenti alla emanazione dell'ordinanza, sarà però sempre opportuno, anche allo scopo di conformare l'azione amministrativa ai criteri di economicità, efficacia e pubblicità (art. 1, comma primo, l. 241/1990), evitando così possibili conflitti che altrimenti solo in sede giurisdizionale potranno venire risolti.

Va poi aggiunti che la necessità di attuare il pubblico interesse alla ordinata e sicura gestione dei rifiuti anche in circostanze di carattere eccezionale potrà comportare il sacrificio di situazioni ed interessi facenti capo a privati, con particolare riferimento alla disponibilità di aree in cui poter attuare le fasi di gestione (straordinaria) dei rifiuti, per il tempo limitato in cui avrà efficacia lo strumento derogatorio.

Conseguentemente, la autorità amministrativa potrà procedere ad occupazioni urgenti, sul presupposto della pubblica utilità, oltre che indifferibilità ed urgenza delle misure da attuare.

Si pone a questo proposito, sotto un altro profilo, il problema relativo alla partecipazione al procedimento dell'interessato¹²¹, ed

¹²⁰ Elemento che prefigura la necessità di una istruttoria ancora più approfondita, e quindi presumibilmente protratta nel tempo.

¹²¹ Secondo Consiglio di Stato, Ad. Plen., 24 gennaio 2000, n. 2, in Foro Amm., 2000, 43, anche nel caso di dichiarazione di pubblica utilità per implicito, attraverso l'approvazione del progetto di opere pubbliche, sussiste l'obbligo per la P.A. di dare comunicazione dell'avvio del procedimento amministrativo, ai sensi dell'art. 7 della l. 7 agosto 1990, n. 241; conseguentemente, nel caso in cui sia stata impugnata una delibera con la quale si

al difficile equilibrio tra il «fare in fretta» ed il riconoscere concretamente quelle garanzie procedurali che costituiscono caposaldo ineludibile della nuova dignità riconosciuta ai singoli da una legge che ritiene di essere espressione, e di esprimere, principi generali dell'ordinamento giuridico¹²².

La ponderazione degli interessi postula, in realtà, l'acquisizione di ogni elemento utile, permettendo ai soggetti variamente coinvolti, o da necessariamente coinvolgere, di esprimersi e di esprimere la propria posizione¹²³, in quanto «il contraddittorio degli interessi può apportare elementi di valutazione non marginali ai fini della proporzionalità e del buon andamento dell'azione amministrativa, specialmente ove esistano situazioni di interesse qualificato nelle quali una determinata ma non ineluttabile compressione del diritto di proprietà può implicare un sacrificio sproporzionato all'interesse pubblico»¹²⁴.

L'assetto finale da assegnare a tutti gli interessi rilevanti e la sua composizione con il «valore» ambientale¹²⁵, dalla natura ancipite e non interamente omologabile come interesse,

dichiara per implicito la pubblica utilità di un'opera, l'accoglimento del ricorso determina anche l'annullamento, per illegittimità derivata, del provvedimento con il quale è stata disposta – in forza della dichiarazione di pubblica utilità – l'occupazione d'urgenza delle aree occorrenti.

Cfr. inoltre Consiglio di Stato, Ad. Plen., 15 settembre 1999, n. 14, che più approfonditamente si è soffermata sulla autonomia del procedimento volto alla dichiarazione di pubblica utilità e sul significato delle stesse garanzie partecipative, che hanno senso ed utilità in quanto permettano l'intervento degli interessati prima che si siano determinati effetti irreversibili.

Una partecipazione differita, infatti, allorché l'amministrazione è già addivenuta alle proprie determinazioni, risulta priva di efficacia, se non del tutto inutile nell'ottica della co – amministrazione.

¹²² Art. 29, comma primo, l. 241/1990 cit.

¹²³ Non solo nelle forme del contraddittorio scritto, ma anche attraverso il contraddittorio orale e la audizione degli interessati, con forme che possono essere previste a livello locale (art. 6 l. 142/1990).

¹²⁴ Ad. Plen., n. 14/1999 cit.

¹²⁵ DALFINO, *Op. cit.*, 672 bene ha evidenziato come la primarietà del «valore» non stia a connotare una sua ontologica supremazia rispetto ad altri beni giuridici interferenti, ma soltanto una necessità di composizione del valore stesso con altri di pari rango. «Sviluppando ulteriormente il concetto – rileva l'Autore – sembra di poter affermare che il giudizio di primarietà vada letto con spirito di litote. In altri termini, leggendo in controtuce l'assunto della Corte, primarietà sta ad indicare *strutturale non secondarietà*, ossia immanenza di quel valore nei procedimenti che lo coinvolgono».

connotato però dalla sua acquisizione obbligata¹²⁶, sarà il frutto di una operazione delicatissima, tanto più che le ordinanze possono derogare alla legge, e quindi ad una composizione di interessi già prefigurata, almeno nelle sue linee generali.

L'interesse da attuare, quello relativo alla ordinata gestione dei rifiuti, andrà allora correlato ad altri, acquisiti nel procedimento e doverosamente valutati dalla amministrazione, dando conto innanzi tutto delle ragioni che hanno indotto a ricorrere allo strumento straordinario.

Esse infatti necessariamente si fondano nella necessità di tutelare la salute e l'ambiente, compito che la Costituzione attribuisce alla Repubblica¹²⁷ e che nel caso di specie non può essere attuato con gli strumenti ordinari a causa di situazioni di eccezionale ed urgente necessità.

In questo senso, l'indicazione delle «norme a cui si intende derogare»¹²⁸ assume un'ulteriore valenza, rispetto a quella meramente ricognitiva della disciplina ordinaria alla quale si afferma di non poter ricorrere: attraverso l'enunciazione di tali norme, infatti, l'amministrazione prefigura gli stessi connotati della nuova disciplina del caso concreto, necessariamente derogatoria, che va a predisporre con l'ordinanza.

2.6. Ordinanze contingibili e strumenti di tutela

Il contraddittorio procedimentale, tanto in relazione alla posizione di altre autorità aventi competenze potenzialmente confliggenti o sovrapposte, che in relazione a situazioni facenti capo a privati costituirà la naturale sede di composizione degli interessi, anche al fine di evitare successivi conflitti o strascichi in sede contenziosa.

Il ricorso giurisdizionale avanti al Tribunale Amministrativo Regionale competente si porrà come naturale rimedio per sindacare la legittimità delle ordinanze, sia in relazione all'esistenza dei presupposti per l'esercizio del potere derogatorio

¹²⁶ DALFINO, *Op. cit.*, 673.

¹²⁷ Artt. 9 e 32 Cost.

¹²⁸ Art. 13, comma terzo, d.lgs. 22/1997.

che in relazione alle concrete modalità di esercizio, nei modi e nelle forme del sindacato dell'eccesso di potere¹²⁹.

L'omissione delle comunicazioni e la difettosa acquisizione di interessi al procedimento potrà essere essa pure oggetto di sindacato¹³⁰, nei limiti in cui si ritenga esistente l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento¹³¹ ed anche in relazione alla soluzione che in concreto si vorrà dare al problema della necessità di motivare in ordine alle ragioni di urgenza che hanno determinato l'omissione dell'avviso da parte della P.A. procedente.

Ciò posto, ci si può chiedere se la giurisdizione del Giudice amministrativo in materia sia in realtà estesa al merito¹³², in quanto l'art. 7 della l. T.A.R. richiama l'art. 1 del T.U. 26 giugno 1924, n. 1058¹³³, che attribuisce competenza di merito per «ricorsi contro i provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza pubblica, emanati dal sindaco sulle materie di edilizia e di polizia locale ed in materia d'igiene pubblica, attribuite per legge ai comuni, contro l'ordine da essi emanato, di esecuzione dei provvedimenti stessi a spese degli interessati, nonché contro l'ordinanza del sottoprefetto che rende esecutoria la nota delle medesime, ai termini di quanto è disposto nell'art. 153 del testo unico suddetto, modificato dall'art. 32 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2839», nonché nel caso di «ricorsi contro i provvedimenti emanati dal sindaco in materia d'igiene dell'abitato, secondo le attribuzioni che gli sono conferite negli articoli 69, 70 e 71 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 1° agosto 1907, n. 636».

Nella giurisdizione estesa al merito, come noto, i provvedimenti amministrativi «possono essere sindacati con

¹²⁹ SEVERI, *Op. cit.*, 82; MIGLIARESE, *Op. cit.*, 6.

¹³⁰ VALORZI, *Dalla procedura amministrativa al processo giurisdizionale cit.*, 142 ss.

¹³¹ V. *supra*.

¹³² T.A.R. Friuli - Venezia Giulia, 18 ottobre 1979, n. 174, in Riv. Amm., 1980, 363; T.A.R. Friuli - Venezia Giulia, 20 febbraio 1991, n. 38, in Foro Amm., 1991, 2341; Consiglio di Stato, sez. V, 19 febbraio 1996, n. 220, in Foro Amm., 1996, 553.

¹³³ Testo Unico delle leggi sulla giunta provinciale amministrativa, in G.U. 7 luglio 1924, n. 158.

riguardo non solo a tutti i profili di legittimità, ma pure a quelli di sufficienza e attendibilità della disposta istruttoria, nonché a quelli di convenienza, opportunità ed equità delle determinazioni adottate»¹³⁴; si tratta però di ipotesi ritenute eccezionali¹³⁵.

Al giudice, in tali casi, è attribuito il pieno accesso al fatto, un potere istruttorio più esteso¹³⁶, un potere di decisione che si spinge fino alla possibilità di riformare il provvedimento amministrativo, ovvero di sostituirsi alla autorità amministrativa nell'emissione di un atto vincolato¹³⁷.

La soluzione della questione postula innanzi tutto la sussumibilità della materia della gestione dei rifiuti all'interno della materia «igiene dell'abitato»; al tempo della redazione della norma questo poteva essere forse vero¹³⁸, ma a partire dall'art. 101 del D.P.R. n. 616/1977 e quindi dal D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 in poi la gestione dei rifiuti è stata sicuramente collocata in una prospettiva interdisciplinare di più ampio respiro¹³⁹, che risente anche della normativa comunitaria che ormai costituisce riferimento imprescindibile¹⁴⁰.

Accanto a tali profili¹⁴¹, non va sottaciuto il problema della espressa previsione di giurisdizione di merito solo per le

¹³⁴ Cons. di Stato, sez. V, n. 220/1996 cit.

¹³⁵ VIRGA, *Diritto amministrativo cit.*, II, 285.

¹³⁶ Sono infatti ammesse la prova testimoniale e la consulenza tecnica, rimanendo sempre preclusi l'interrogatorio formale ed il giuramento.

¹³⁷ VIRGA, *Op. ult. cit.*, 285.

¹³⁸ L'art. 1 del T.U. G.P.A. ricalca l'art. 1 del T.U. 17 agosto 1907, n. 639 e l'art. 32 R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839.

Si veda inoltre il D.C.G. 20 maggio 1928, recante «Norme obbligatorie per l'attuazione della legge 29 marzo 1928, n. 858, concernente disposizioni per la lotta contro le mosche», ed ancora la legge 20 marzo 1941, n. 366, relativa a «Raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani».

¹³⁹ Cfr. D.P.R. 915/1982 cit., art. 1.

¹⁴⁰ Non va sottaciuta la potenziale natura di *merce* dei rifiuti, che pur hanno caratteristiche di pericolosità ambientale e sanitaria. Cfr. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 1998, 366.

¹⁴¹ Recente giurisprudenza colloca la materia dei rifiuti, ed in particolare il potere di ordinanza contingibile, nella materia «tutela della igiene pubblica e della salute pubblica»: cfr. T.A.R. Lombardia, sez. I, Milano, 18 febbraio 1998, n. 378, in *Urb. e appalti*, 1998, 1091, con nota di LIVERANI; Consiglio di Stato, sez. V, 17 maggio 1996, n. 563, in *Foro amm.* 1996, 1532.

ordinanze pronunciate dal Sindaco, e non per quelle rese da altre autorità, con rischio evidente di incostituzionalità laddove ci si attenesse ad una interpretazione letterale, in ossequio alla natura di norma eccezionale riconosciuta all'art. 1 T.U. G.P.A.

Ritenere che in materia il Giudice disponga di giurisdizione di merito significa allargare lo spettro della tutela, ma vi è il rischio concreto di sostituzione di ruoli, e quindi di confusione, tra giurisdizione ed amministrazione¹⁴².

L'art. 13 d.lgs. 22/1997, in realtà, fa espressamente salvo «quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza» ed inoltre limita l'ambito di operatività di ordinanze contingibili da esso previste al «ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti».

¹⁴² In questo senso, custode del sistema è l'art. 111 Cost., che prevede il ricorso in Cassazione per decisioni del Consiglio di Stato «per soli motivi inerenti alla giurisdizione».

Capitolo ottavo

ALCUNE VALUTAZIONI CIRCA L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI INTERESSE AMBIENTALE NEL CLIMA DI GENERALE RIORDINO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Alcune valutazioni circa l'evoluzione del concetto di interesse ambientale nel clima di generale riordino della Pubblica Amministrazione

1. L'interesse ambientale «privatizzato» e la semplificazione

La privatizzazione, in senso lato, di strutture e funzioni amministrative è (insieme alla privatizzazione di imprese pubbliche e di beni pubblici) una delle *policies* mediante le quali, negli stati contemporanei, i pubblici poteri si ritraggono dalla gestione diretta di ambiti della vita economico – sociale, lasciando il campo ad organismi o attività che sono diretta emanazione delle comunità o dei privati interessati¹.

Le cause di fondo del fenomeno sono eterogenee e molteplici e spaziano dal sovraccarico di costi (strutture e personale) degli «stati amministrativi», alle spinte alla deregolamentazione di attività o alla liberalizzazione di settori economici².

Il campo della legislazione ambientale presenta aspetti peculiari in questo senso, in quanto ben spesso ci si trova in presenza non di strutture e funzioni amministrative tradizionali e preesistenti, che vengono privatizzate, ma accade piuttosto che legislatore *ab initio* affidi determinati compiti di interesse pubblico alla responsabilità di singoli privati ovvero a strutture associative da essi promosse.

Non si assiste pertanto al ritrarsi del pubblico potere, ma ad un affidamento all'esterno, all'atto stesso della prima adozione, di una disciplina amministrativa di sottosectore³.

In generale, la «privatizzazione» va esaminata:

- a) nell'ottica della realizzazione della sussidiarietà orizzontale;
- b) dal punto di vista della deregolamentazione amministrativa, ovvero, più limitatamente, della

¹ AMOROSINO, *Ambiente e privatizzazione delle funzioni amministrative*, in GRASSI – CECCHETTI – ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto cit.*, II, 349.

² AMOROSINO, *Regolamentazione e deregolamentazione*, in Enciclopedia Treccani delle scienze economiche e sociali, Roma, 1997.

³ Ad esempio, l'affidamento nella l. 475/1988, del riciclaggio di materiali particolarmente rilevanti a consorzi tra privati, da costituire allo scopo.

deprocedimentalizzazione (intesa come eliminazione di fasi procedurali, sostituite o integrate da atti dei privati interessati).

2. Ambiente, privatizzazione e sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà⁴, come già anticipato in altra parte del presente lavoro, costituisce uno dei principi fondamentali della azione delle Comunità Europee.

Il suo recepimento nell'ordinamento interno⁵ ne ha in un primo tempo privilegiato la dimensione «verticale»⁶; solo con la l. 3

⁴ BALESTRIERI, *Sussidiarietà, territorio, cooperazione fra mano pubblica e soggetti privati. Spunti per un inquadramento giuridico*, in *Dir. Amm.*, 1998, 615; CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro It.*, 1995, V, 373; D'ALTENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1997, 603.

La prima formulazione del principio è di matrice aristotelico – tomistica, in relazione alla concezione del bene comune, inteso come il risultato di una pluralità di apporti in un contesto comunitario, solidaristico e non conflittuale, all'interno del quale viene offerta alla personalità umana la possibilità di svilupparsi.

Successivamente, viene ripreso in un filone di pensiero della dottrina cattolica; di grande rilievo, a questo proposito, l'enciclica «Quadragesimo anno», promulgata il 15 maggio 1931 da Papa Pio XI, nel quale si rileva che «per la mutazione delle circostanze, molte cose non si possono più compiere se non da grandi associazioni», dovendo «restare saldo il principio importantissimo della filosofia sociale» secondo cui «siccome è lecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare».

L'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società è infatti, secondo l'enciclica pontificia, quello di «aiutare in maniera suppletiva (*subsidium auferre*) le assemblee del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle».

Ne deriva l'esortazione, a tutti gli uomini di governo, a mantenere «l'ordine gerarchico tra le diverse associazioni», in conformità al principio della funzione suppletiva («*servato hoc subsidiari principio*»), onde lasciare all'Autorità suprema dello Stato il compito di «eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano».

Il principio viene quindi ripreso da papa Pio XII nel 1946 ed ancora, da Paolo VI nel 1969, ed infine nel Codice di diritto canonico del 1983, che nell'affermare il principio pluralistico, esalta i corpi sociali intermedi, alla stregua di formazioni capaci di mediare fra gli interessi dei singoli ed il bene comune.

Esso inoltre trova riscontri in autonome elaborazioni, nel pensiero giuridico ricollegabile alla riforma protestante (ALTHUSIUS, *Politica methodice digesta*, 1603, 9, 1) e nella tradizione liberale nordamericana, per la quale si veda ad es. JEFFERSON TH., *Il decentramento del potere*, in AQUARONE (a cura di), *Antologia degli scritti politici di Thomas Jefferson*, Bologna, 1961, 109.

⁵ Anticipato dalla ratifica ed esecuzione della Carta europea dell'autonomia locale, avvenuta con l. 439/1989 e quindi seguito con l'art. 4, comma terzo, lett. a) della l.

agosto 1999, n. 265, attraverso la riscrittura dell'art. 2 della l. 142/1990⁷ tale principio, almeno in riferimento al sistema delle autonomie locali, ha trovato riconoscimento anche nella sua dimensione «orizzontale»⁸, prevedendosi, sia pur con disposizione di eminente carattere programmatico, che «i comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali»⁹.

In relazione alle funzioni di tutela ambientale, la attuazione concreta del principio si è tradotta non solo nel porre all'esterno della amministrazione alcune strutture ed attività, ma anche nella responsabilizzazione¹⁰ dei privati, singoli o nelle loro forme associative, proprio in relazione alla delicatezza della materia su cui si interviene.

In quest'ottica, il privato o la struttura associativa vengono responsabilizzati, nel senso che sono direttamente chiamati a rispondere della conformità del loro comportamento alle regole, o agli obiettivi, posti a tutela dell'ambiente; sussiste, allora, una

59/1997, che lo ha posto tra i principi fondamentali, in base ai quali attuare i conferimenti di funzioni a regioni, province, comuni ed altri enti locali.

⁶ La sussidiarietà, intesa nella sua dimensione «verticale», si pone come criterio di distribuzione delle competenze tra lo Stato e gli altri enti pubblici «locali» o minori, derivandone un evidente legame tra sussidiarietà e federalismo. Cfr. sul punto D'ALTENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana cit.*, 608.

⁷ L'art. 2, comma quinto, l. 142/1990 in particolare stabilisce che «i comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

⁸ La formula della sussidiarietà orizzontale si risolve in un criterio ordinatore dell'esercizio della sovranità statale nei confronti degli individui, inteso sia singolarmente sia nel contesto delle «formulazioni sociali» o «corpi intermedi», di cui essi fanno parte «naturalmente» (famiglia) o cui hanno aderito su base volontaria (confessioni religiose, partiti politici, associazioni, ma anche – nella gestione di attività economiche – imprese, ecc.).

Cfr. BALESTRIERI, *Sussidiarietà, territorio, cooperazione fra mano pubblica e soggetti privati. Spunti per un inquadramento giuridico cit.*, 618.

Sussiste, a questo proposito, un evidente legame tra sussidiarietà da un lato, semplificazione ed affidamento di pubbliche funzioni a privati o a gruppi dall'altro.

⁹ Art. 2, comma quinto, ultima parte, l. 142/1990, come modificato dall'art. 2 l. 265/1999.

¹⁰ CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in ROVERSI MONACO (a cura di), *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, Rimini, 1997, 85.

correlazione tra la sussidiarietà come responsabilità ed il principio di solidarietà: solidarietà tra cittadini, comunità e pubblici poteri per la salvaguardia dell'ambiente¹¹.

Tale responsabilizzazione può venire letta anche nell'ottica del diritto comunitario, quasi si trattasse di una evoluzione del principio «chi inquina paga» in quello «gli operatori economici devono ripulire l'ambiente», oppure – sotto un altro e diverso profilo – gli operatori medesimi devono preventivamente autocertificare la loro attività, affinché non sia pregiudizievole per l'ambiente (*id est* sia conforme alle norme di settore)¹².

La privatizzazione, anche alla luce degli immediati riflessi politici delle tematiche ambientali, quasi mai è invece connessa con processi di deregolamentazione; le regolamentazioni amministrative in materia, piuttosto, tendono ad espandersi ed a stratificarsi¹³ e si notano fortissime resistenze ad ogni tentativo di semplificazione procedurale e sostanziale di discipline, «sembrando a molti ambientalisti che la tutela sia garantita soltanto da un 'settemplice strato' di norme»¹⁴: la disciplina sul procedimento e sulla conferenza dei servizi, già trattata, ne è esempio eloquente.

Tutto questo ha fatto ritenere che in materia ambientale non vi siano deregolamentazioni, ma piuttosto:

- a) privatizzazioni, intese come «esternalizzazioni», cioè come affidamento all'esterno della gestione delle normative esistenti, o del perseguimento di obiettivi o di standard, sempre prefissati però dal pubblico potere¹⁵;

¹¹ BENVENUTI, *Intervento*, in ROVERSI MONACO (a cura di), *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, Rimini, 1997, 45.

¹² AMOROSINO, *Ambiente e privatizzazione delle funzioni amministrative cit.*, 351.

¹³ Tanto che, proprio alla luce della complessità della normativa ambientale, i problemi amministrativi dell'ambiente più studiati sono tradizionalmente quelli che si riferiscono al riparto delle competenze: così infatti MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente cit.*, 1142.

¹⁴ AMOROSINO, *Ambiente e privatizzazione delle funzioni amministrative cit.*, 351.

¹⁵ Ad esempio, obiettivi di riciclaggio.

b) deamministrativizzazioni e limitate deprocedimentalizzazioni, ma a disciplina sostanziale invariata¹⁶.

La resistenza alla semplificazione, concentrazione e razionalizzazione di procedimenti trova invece illuminante riscontro nel fatto che assai scarso è stato sino ad ora il ricorso alla tecnica della delegificazione¹⁷.

3. Le nuove figure soggettive

Ciò posto, vanno ora esaminati i profili più significativi, concernenti da un lato l'organizzazione, dall'altro l'attività amministrativa e la disciplina procedimentale.

E' stato rilevato come in campo ambientale si noti la presenza di «una pluralità di figure soggettive, di varia qualificazione formale, ma tutte accomunate dall'essere attributarie di funzioni pubbliche, ed in qualche caso di servizi pubblici, in campo ambientale; funzioni e servizi che in assenza di esse dovrebbero essere necessariamente svolte da pubbliche amministrazioni (essendo la tutela ambientale una delle principali attività dell'amministrazione degli stati contemporanei)»¹⁸.

Si possono citare innanzi tutto i consorzi misti tra enti locali, con possibile partecipazione dei privati, le società miste per la gestione dei servizi ambientali¹⁹, i consorzi ad adesione

¹⁶ Spesso, anche in dottrina, si fa richiamo – in un'ottica comparatistica – a presunti esempi di positive esperienze di deregolamentazione, in ipotesi avvenute con successo in altri Paesi; gli Stati Uniti d'America costituiscono in questo senso un riferimento costante, ma in effetti sbagliato, a riprova del fatto che in materia semplificare è assai difficile, se non impossibile.

Si veda, con rilevi assai perspicui, NESPOR, *Miti dei nostri tempi: la deregulation ambientale e gli Stati Uniti*, in Riv. Giur. Amb., 1997, 851.

¹⁷ Il regolamento di semplificazione per la localizzazione degli impianti produttivi (D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447), esempio più significativo di delegificazione in materie inerenti l'ambiente, oltre a trovare resistenze nella concreta attuazione non perviene a risultati di completa semplificazione, in quanto permane la necessità di munirsi di ulteriori autorizzazioni, rispetto a quella che esita al procedimento che tale regolamento prevede. Vedasi al proposito più oltre nel testo.

¹⁸ AMOROSINO, *Ambiente e privatizzazione delle funzioni amministrative cit.*, 353.

¹⁹ Si veda, ad esempio, l'art. 23 d.lgs. 22/1997, che prevede che in Comuni «provvedono alla gestione dei rifiuti urbani mediante le forme, anche obbligatorie, previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come integrata dall'articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498».

volontaria tra produttori²⁰, i consorzi obbligatori²¹, le figure di revisori e di verificatori dell'efficienza dei sistemi di ecogestione delle imprese²², gli analoghi meccanismi di attribuzione del

²⁰ Si veda l'art. 40 del d.lgs. 22/1997, che prevede la costituzione di consorzi, aventi «personalità giuridica di diritto privato», allo scopo di «razionalizzare e organizzare la ripresa degli imballaggi usati, la raccolta dei rifiuti di imballaggi secondari e terziari su superfici private, ed il ritiro, su indicazione del Consorzio Nazionale Imballaggi di cui all'articolo 41, dei rifiuti di imballaggi conferiti al servizio pubblico, nonché il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti di imballaggio secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità».

²¹ Si veda, in particolare, il Consorzio obbligatorio degli oli usati, istituito dall'art. 4 del d.lgs. 23 agosto 1982, n. 691, senza fini di lucro, al quale «partecipano in posizione paritetica tra loro due categorie di soggetti, di cui una comprende tutte le imprese che producono oli base rigenerati e l'altra tutte le imprese che immettono al consumo, anche in veste di importatori, oli lubrificanti di base e finiti», con l'obbligo di «1) assicurare la raccolta degli oli usati; 2) cedere gli oli usati raccolti alle imprese che effettuano la rigenerazione per la produzione di basi lubrificanti; 3) cedere per altri tipi di riutilizzazione, con preferenza per quelli che consentono maggior recupero energetico, partite di olio usato, qualora la rigenerazione non sia tecnicamente possibile, ovvero economicamente conveniente; 4) assicurare l'eliminazione dell'olio usato non rigenerabile né riutilizzabile nel rispetto delle norme contro l'inquinamento» (art. 6 d.lgs. 691/982 cit.).

²² Il regolamento del Consiglio n. 93/1836/CEE del 29 giugno 1993 (G.U.C.E. 10 luglio 1993, n. L 168) prevede una procedura, alla quale possono aderire su base volontaria imprese che svolgano attività industriali, «per la valutazione e il miglioramento dell'efficienza ambientale delle attività industriali e per la presentazione al pubblico dell'informazione pertinente» (art. 1 reg. cit.), dando così vita ad un sistema di «ecogestione ed audit ambientale» (cd. ecoaudit).

Si tratta di un meccanismo che trae il proprio fondamento negli obiettivi del Quinto programma di azione comunitario in materia di tutela dell'ambiente, laddove la strategia comunitaria mira a superare l'ottica del *command and control* (fissazione di limiti di emissione, regole, standard tecnici da rispettare in modo coercitivo) per approdare ad una valorizzazione della creatività industriale per un uso più razionale delle risorse naturali e ambientali, cercando di coinvolgere tutti i soggetti interessati alla più ampia e diffusa protezione dell'ambiente.

Le imprese, in quest'ottica, sono chiamate ad affrontare i problemi ambientali in modo attivo e partecipativo, senza adeguarsi semplicemente ai vincoli imposti dalle varie prescrizioni comunitarie e nazionali: la riconosciuta certificazione di «qualità ambientale» viene a dimostrare che l'impresa ha elaborato specifiche strategie gestionali, andando a creare una cultura aziendale capace di sostenere e realizzare gli obiettivi in materia di compatibilità ambientale prefissati dalla direzione.

Si tratta, comunque, di un sistema a cui gli interessati possono aderire su base volontaria.

In tema, CARELLA – BAZZANO, *Ecogestione all'inglese*, in *Ambiente*, 1995, 28; DE MEIS, *Ecoaudit: l'efficienza di un sistema*, in *Ambiente*, 1994, 20; GIAMPIETRO, *L'ecogestione guarda al «sito»*, in *Ambiente*, 1995, 8; GUARDUCCI, *Impresa e tutela dell'ambiente*, in A.A.V.V., *Materiali per il corso di diritto costituzionale dell'ambiente*, Roma, 1998; PECCOLO, *Ecolabel e Ecoaudit*, in NESPOR – DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente cit.*, 724.

marchio comunitario di qualità ecologica²³, i soggetti pubblici – ma anche privati – da individuarsi con legge regionale ed ai quali sarà affidata la gestione unitaria delle aree ecologicamente attrezzate, in quanto dotate delle infrastrutture e dei sistemi necessari a garantire la tutela dell'ambiente²⁴.

Le figure richiamate sono senza dubbio eterogenee, così come variegate sono le funzioni che ad esse risultano attribuite.

I consorzi tra gli enti locali, con partecipazione anche privata, per lo smaltimento dei rifiuti sono stati ormai sostituiti dalle società miste²⁵.

Tali società costituiscono oggi il modello organizzativo più ricorrente per la organizzazione dei servizi pubblici locali, in attuazione dei criteri direttivi, assunti dalla legge, della economicità e dell'efficienza, con l'obiettivo del pareggio del bilancio (inteso come equilibrio tra costi del servizio e ricavi tariffari o di altra natura) nella gestione del servizio pubblico²⁶.

La l. 142/1990, che ha dedicato particolare attenzione ai servizi pubblici locali, ha codificato tra le forme di gestione

²³ Il marchio di qualità ecologica (ecolabel) è stato introdotto dal Regolamento del Consiglio n. 92/880/CEE del 23 marzo 1992 (in G.U.C.E. 11 aprile 1992, n. L 99).

Lo scopo del sistema di assegnazione del marchio è quello di promuovere la concezione, la produzione, la commercializzazione e l'uso di prodotti che abbiano un minimo impatto ambientale durante il loro intero ciclo di vita, fornendo altresì ai consumatori una migliore informazione sull'impatto ambientale dei prodotti (art. 1 reg. cit.).

L'ecolabel può essere definito come «il risultato di un processo di certificazione che verifica la conformità di un prodotto ai requisiti ecologici fissati, in via consensuale, per l'area merceologica cui il prodotto appartiene».

Cfr. RAPIARDA SASSOON, *Verso un nuovo equilibrio tra ambiente e mercato: il regolamento CEE per l'ecolabel*, in Riv. Giur. Amb., 1993, 197.

²⁴ Secondo l'art. 26, comma primo, d.lgs. 112/1998, «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano, con proprie leggi, le aree industriali e le aree ecologicamente attrezzate, dotate delle infrastrutture e dei sistemi necessari a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente. Le medesime leggi disciplinano altresì le forme di gestione unitaria delle infrastrutture e dei servizi delle aree ecologicamente attrezzate da parte di soggetti pubblici o privati, anche costituiti ai sensi di quanto previsto dall'articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, e dall'articolo 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142, nonché le modalità di acquisizione dei terreni compresi nelle aree industriali, ove necessario anche mediante espropriazione. Gli impianti produttivi localizzati nelle aree ecologicamente attrezzate sono esonerati dall'acquisizione delle autorizzazioni concernenti la utilizzazione dei servizi ivi presenti».

²⁵ AMOROSINO, *Ambiente e privatizzazione delle funzioni amministrative cit.*, 354.

²⁶ DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale cit.*, 74.

consentite anche quella della società per azioni, secondo un modulo privatistico che prevede la partecipazione di soggetti privati accanto ai più tradizionali operatori pubblici²⁷.

Il recentissimo d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267²⁸, da ultimo, ha ribadito la possibilità che gli enti locali possano, per l'esercizio di servizi pubblici e per la realizzazione delle opere necessarie al corretto svolgimento del servizio, nonché per la realizzazione di infrastrutture ed altre opere di interesse pubblico, che non rientrino, ai sensi della vigente legislazione statale e regionale, nelle competenze istituzionali di altri enti, di costituire apposite società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria²⁹, anche in deroga a disposizioni di legge specifiche³⁰.

In questo caso, comunque, si conferma la previsione secondo cui gli enti interessati provvedano alla scelta dei soci privati e all'eventuale collocazione dei titoli azionari sul mercato con le procedure della evidenza pubblica³¹.

La gestione dei servizi pubblici, anche di quelli ambientali³², si apre quindi ai privati – pur nel rispetto delle regole pubblicistiche per la scelta dei partner delle pubbliche amministrazioni – favorendone l'ingresso in settori nei quali la concorrenza e l'economicità della gestione possono orientare scelte che vengono a incentivare soluzioni sempre nuove ed in linea con le acquisizioni tecnico – scientifiche, con indubbio contributo in termini di dinamicità e di flessibilità in un'ottica di mercato.

²⁷ Art. 22 l. 142/1990 cit., comma terzo, lett. e), ha previsto che il servizio possa essere gestito «a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati» (lettera così sostituita dall'art. 17, comma 58, l. 15 maggio 1997, n. 127).

²⁸ In G.U. 28 settembre 2000, n. 162 s.o., recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

²⁹ In linea con quanto previsto dall'art. 12 l. 23 dicembre 1992, n. 498.

³⁰ Art. 116, comma primo, d.lgs. 267/2000 cit.

³¹ *Ibidem*.

³² Analoghe previsioni di gestione secondo economicità dei pubblici servizi si rinvennero anche in tema di servizi idrici, sui quali si veda in particolare la l. 5 gennaio 1994, n. 36 (art. 11) ed il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 e successive modificazioni.

Accanto a ciò, la normativa continua a contemplare la figura dei consorzi³³, che hanno natura di enti privati di interesse pubblico³⁴ in quanto svolgono funzioni di rilievo pubblicistico³⁵.

Tra di essi, merita senz'alto cenno il CO.NA.I. (Consorzio Nazionale Imballaggi), previsto dall'art. 41 d.lgs. 22/1997 «per il raggiungimento degli obiettivi globali di recupero o di riciclaggio e per garantire il necessario raccordo con l'attività di raccolta differenziata effettuata dalle pubbliche amministrazioni».

Esso, pur configurandosi quale struttura associativa tra privati³⁶, si propone come ente reggente di settore con natura di consorzio amministrativo, cui sono attribuite diverse funzioni, quali l'adozione di atti precettivi recanti regole di comportamento per gli operatori, l'elaborazione del programma generale degli imballaggi, la promozione di accordi di programma con regioni ed enti locali, il coordinamento dei consorzi di filiera, la ripartizione dei costi della raccolta differenziata³⁷.

Altro modello peculiare di esercizio di funzioni amministrative da parte di soggetti non inseriti nella organizzazione pubblica è costituito dalle figure dei «revisori», «verificatori» ed «accertatori», che svolgono il loro ruolo nei procedimenti di Ecoaudit e di attribuzione dell'Ecolabel³⁸.

³³ Ad esempio, i citati «consorzi di filiera» a base volontaria in materia di imballaggi, ovvero i superstiti consorzi obbligatori di riciclaggio.

³⁴ AMOROSINO, *Ambiente e privatizzazione delle funzioni amministrative cit.*, 354; ROSSI G.P., *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991, 211 s.

Secondo GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo cit.*, I, 226, la nozione di «ente privato di interesse pubblico» non è giuridicamente unitaria, in quanto tale locuzione ha un valore descrittivo, piuttosto che classificatorio: «non esistono infatti – rileva l'Autore – dei criteri unitari degli enti d'interesse pubblico. Certe volte vi sono obblighi degli enti, altre volte controlli, altre volte soggezioni a comandi dell'autorità, altre volte sovvenzioni, e così via, secondo elencazioni che potrebbero essere lunghissime».

³⁵ AMOROSINO, *Ambiente e privatizzazione delle funzioni amministrative cit.*, 354, osserva che «i loro statuti sono soggetti ad approvazione ministeriale, la loro attività è assoggettata a potestà di coordinamento e d'indirizzo da parte del CO.NA.I. e a potestà di vigilanza da parte dei Ministeri dell'Ambiente e dell'Industria».

³⁶ L'art. 41, comma primo, d.lgs. 22/1997 prevede che esso venga costituito in forma paritaria tra i produttori e gli utilizzatori.

³⁷ Art. 41, comma secondo, d.lgs. 22/1997 cit.

³⁸ Vedasi *supra*.

Il modello si avvicina a quello prescelto per la revisione degli autoveicoli³⁹, dove l'accertamento della perdurante sussistenza delle condizioni di loro sicurezza e silenziosità viene attribuito in concessione ad operatori privati «in possesso di requisiti tecnico – professionali, di attrezzature e di locali idonei al corretto esercizio delle attività di verifica e controllo per le revisioni»⁴⁰.

A questo proposito, il richiamato regolamento 1836/93/CEE stabilisce che ogni stato membro istituisce un sistema di accreditamento dei verificatori ambientali e di controllo della loro attività; in dottrina⁴¹ si è comunque sottolineato come il verificatore ambientale accreditato sia un controllore tecnico privato, non rivestente né la qualifica di pubblico ufficiale, né quella di incaricato di pubblico servizio.

4. Procedimenti ed atti

Come già rilevato, il settore ambientale sconosce rilevanti fenomeni di deregolamentazione, in quanto è diffusa la convinzione che ad un aumento di normazione (e di complicazione) sia correlato ad una migliore tutela complessiva dell'ambiente.

La recente normativa di settore, piuttosto, ha preferito sottolineare l'importanza di soluzioni procedurali contrattate tra amministrazioni e tra queste ultime ed i destinatari del provvedimento, attraverso gli strumenti della amministrazione per accordi⁴².

Le figure presenti nella disciplina sui rifiuti sono molteplici⁴³, giungendosi a prevedere che, al fine di dare attuazione ai principi

³⁹ Art. 80 Codice della Strada.

⁴⁰ Art. 80, comma nono, Codice della Strada.

⁴¹ GIAMPIETRO, *Normativa «interna» e convalida del sito*, in *Ambiente*, 1995.

⁴² CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo cit.*, 520 ss.

⁴³ Secondo l'art. 2, comma quarto, d.lgs. 22/1997, «per il conseguimento delle finalità del presente decreto lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e in conformità alle disposizioni che seguono, adottano ogni opportuna azione avvalendosi, anche mediante accordi e contratti di programma, di soggetti pubblici e privati qualificati».

Ulteriori richiami ad accordi e contratti si rinvencono poi negli articoli 3, 4, 5 e 22 dello stesso d.lgs. 22/1997.

ed agli obiettivi del decreto, il Ministero dell'Ambiente, di concerto con il Ministero dell'Industria, può stipulare accordi e contratti di programma con enti pubblici e con le imprese maggiormente presenti sul mercato o con le associazioni di categoria⁴⁴.

L'attività amministrativa non viene defunzionalizzata, ma semplicemente si assiste al mutamento del modo di esercizio della funzione⁴⁵, passandosi da una impostazione secondo i modelli del *command and control* ad una forma di regolamentazione dei rapporti in sede contrattuale, nell'ottica comunitaria che privilegia il coinvolgimento degli operatori di settore e dei cittadini nelle scelte che concernono l'ambiente e le politiche ambientali in generale.

Tali modelli vengono confermati anche nella legislazione più recente, con particolare riferimento alla materia delle acque⁴⁶, ove si prevedono accordi e contratti di programma tra le «autorità competenti» ed «i soggetti economici interessati, al fine di favorire il risparmio idrico, il riutilizzo delle acque di scarico e il recupero come materia prima dei fanghi di depurazione, con la possibilità di ricorrere a strumenti economici, di stabilire agevolazioni in materia di adempimenti amministrativi e di fissare, per le sostanze ritenute utili, limiti agli scarichi in deroga alla disciplina generale, nel rispetto comunque delle norme comunitarie e delle misure necessarie al conseguimento degli obiettivi di qualità»⁴⁷.

L'accordo in questo caso assume per la controparte della pubblica amministrazione il positivo effetto di permettere la deroga a previsioni generali di legge e, addirittura, agli

⁴⁴ Art. 25 d.lgs. 22/1997.

⁴⁵ AMOROSINO, *Ambiente e privatizzazione delle funzioni amministrative cit.*, 357.

⁴⁶ D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, recante «Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole».

⁴⁷ Art.28, decimo comma, d.lgs. 152/199 e succ. modd.

«adempimenti amministrativi», che ad esito dell'accordo possono venire semplificati⁴⁸.

5. La semplificazione in concreto

Le semplificazioni procedurali tendono comunque a risolversi, in materia ambientale, nei (soli) meccanismi di affidamento ai privati dell'onere e della responsabilità di dichiarare – o di munirsi di dichiarazioni tecniche qualificate – che impianti o situazioni siano conformi alle «regole ambientali»⁴⁹.

In materia di gestione dei rifiuti, il d.lgs. 22/1997 contempla apposite previsioni di «procedure semplificate», che consentono ad operatori di determinati settori di procedere ad operazioni di recupero o di autosmaltimento di rifiuti in presenza di specifici requisiti, esplicitamente previsti da appositi decreti ministeriali⁵⁰.

Si prevede, in questo caso, un meccanismo che ricalca la procedura indicata dall'art. 20 l. 241/1990, con comunicazione di inizio attività e possibilità, per gli interessati, di poter procedere alle operazioni qualora l'amministrazione non intervenga con proprio provvedimento inibitorio entro il termine di novanta giorni dalla comunicazione⁵¹.

Altre procedure semplificate rispetto agli usuali procedimenti autorizzatori si prevedono anche in materia di acque, ad esempio in relazione alla utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e dalle acque reflue provenienti piccole aziende agroalimentari⁵².

La autorizzazione è, anche in questo caso, sostituita da una comunicazione di inizio attività e l'operatore è comunque sempre sottoposto ai poteri di controllo della amministrazione competente.

⁴⁸ Si parla, infatti, di «agevolazioni in materia di adempimenti amministrativi».

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ D.M. 5 febbraio 1998, in G.U. 16 aprile 1998, n. 72 s.o.

⁵¹ Artt. 32, comma primo, e 33 comma primo, d.lgs. 22/1997.

⁵² Art. 38, comma primo, d.lgs. 152/1999. Le Regioni possono peraltro prevedere, con propria legge, la completa esenzione dalla comunicazione per determinate attività aventi «minore impatto ambientale».

La semplificazione procedimentale non può spingersi, in generale, oltre una determinata soglia, in quanto, secondo gli orientamenti della Corte di Giustizia delle Comunità Europee⁵³, l'ambiente non è amministrabile per via tacita, giacché «il rifiuto, la concessione o la revoca delle autorizzazioni devono risultare da un provvedimento esplicito e seguire regole procedurali precise, nelle quali venga rispettato un determinato numero di condizioni necessarie, dalle quali sorgono diritti ed obblighi in capo ai singoli».

Secondo la Corte, infatti, «un'autorizzazione tacita non può considerarsi compatibile con le prescrizioni della direttiva⁵⁴, una siffatta autorizzazione non consentendo la realizzazione di indagini preliminari, né di indagini successive e di controlli».

Al più, come del resto è avvenuto nella più recente legislazione, ci si può affidare a modelli di comunicazione di inizio attività che consentano alla amministrazione di poter intervenire entro un termine congruo al fine di impedire l'inizio stesso delle operazioni, prima che si verifichino conseguenze irreparabili.

In altre parole, non sarà mai possibile iniziare l'attività immediatamente, dovendosi sempre garantire uno *spatium deliberationis*, solo allo scadere del quale sarà possibile dare inizio alla attività da parte dell'interessato.

Il tentativo più radicale di semplificazione di procedimenti, anche facendo ricorso a forme polivalenti di autocertificazione da parte delle imprese, sostitutive di tutti i controlli preventivi, ha riguardato l'autorizzazione all'insediamento di attività produttive.

L'art. 25 del d.lgs. 112/1998 ha infatti previsto che «il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive è unico», la relativa

⁵³ Cfr. la già richiamata Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 28 febbraio 1991, in causa C - 360/87, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 1992, 241.

⁵⁴ Ci si riferiva, in particolare, alla direttiva del Consiglio 17 dicembre 1979, n. 80/68/CEE, relativa alla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da determinate sostanze pericolose, malamente attuata in Italia da normativa con essa contrastante (l. 10 maggio 1976, n. 319).

istruttoria avendo per oggetto «in particolare i profili urbanistici, sanitari, della tutela ambientale e della sicurezza», che secondo l'impostazione auspicata⁵⁵ avrebbero dovuto venire concentrati in un unico momento valutativo, con la facoltà per l'imprenditore di autocertificare la conformità del progetto a tutte le normative rilevanti e la facoltà di realizzare l'impianto in caso di mancato rilascio degli atti autorizzativi⁵⁶.

Il D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447⁵⁷, regolamento delegificante che ha provveduto a dare concreta forma alla innovazione, ha però avuto una genesi travagliata, non avendo ottenuto in una prima versione il prescritto parere favorevole da parte della Commissione Ambiente della Camera.

Il testo definitivo ha alla fine vanificato la costruzione della procedura autorizzatoria come unico procedimento innanzi ad una sola autorità, rimanendone fuori la valutazione di impatto ambientale e persino la stessa concessione edilizia⁵⁸.

A tale limite genetico si affiancano ulteriori perplessità: la stessa scelta di costituire lo «sportello unico» presso i singoli comuni ha infatti trovato aperte critiche in dottrina⁵⁹, in quanto «è palese l'inadeguatezza di moltissime amministrazioni comunali a tenere le fila di procedimenti a contenuto tecnico complesso».

⁵⁵ Il modello era stato proposto dalla Federchimica. Cfr. sul punto AMOROSINO – FERRARI G.B., *Studio sulla semplificazione dei procedimenti in materia di autorizzazione agli impianti industriali e sulla realizzazione e ristrutturazione di aree industriali*, in *Gazzetta Ambiente*, 1995, 2, 87.

⁵⁶ Secondo BOSCOLO, in FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998, «il procedimento assume una forma ed una funzione del tutto nuove e originali. Si tratta di una sequenza di atti ed operazioni non più strumentali e preparatorie all'assunzione di una decisione esito della sola determinazione dell'amministrazione procedente, ma bensì preparatorie all'emanazione di un provvedimento che sia la sintesi delle espressioni di più competenze tecnico – amministrative manifestate sotto forma di atti formati all'interno del procedimento unico e destinate ad assumere una rilevanza meramente interna al procedimento stesso».

⁵⁷ «Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59», in G.U. 28 dicembre 1998, n. 301.

⁵⁸ AMOROSINO, *Ambiente e privatizzazione delle funzioni amministrative cit.*, 358.

⁵⁹ *Ibidem*.

6. Considerazioni finali

Linee di tendenza ricorrenti, spesso ispirate dalla azione delle Comunità Europee⁶⁰, tendono ad evidenziare l'importanza di una quanto più ampia partecipazione dei singoli e dei gruppi, variamente interessati, alla formazione ed alla attuazione dei processi decisionali in materia ambientale⁶¹.

Il diritto amministrativo dell'ambiente continua peraltro a connotarsi per la perdurante presenza di modelli autoritari, in apparente controtendenza rispetto a quel processo di depurazione di cui la legge 241/1990 era stata insieme punto di arrivo e punto di partenza⁶².

L'evoluzione più recente della disciplina della conferenza di servizi costituisce comunque conferma del fatto che l'originaria impostazione, che riconosceva agli interessi ambientali allo stesso tempo infungibilità e capacità di ostacolo a scelte amministrative in qualche modo in conflitto – reale o potenziale – con la tutela dell'ambiente, di per sé sia in via di evidente superamento, anche allo scopo di evitare la creazione di nuove conflittualità, in antitesi ad obiettivi di apertura, di imparzialità e di efficacia dell'azione amministrativa⁶³.

La composizione ultima avviene oggi a livello di Consiglio dei Ministri⁶⁴, quindi al più alto livello politico – amministrativo, riconoscendosi quindi come l'interesse ambientale sia sì immanente ad ogni procedimento e, come tale, ad acquisizione obbligatoria, ma anche sottoponibile a raffronto e bilanciamento con

⁶⁰ Si veda, in particolare, il Quinto programma di azione in materia ambientale («Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile») datato 15 dicembre 1992, in G.U.C.E. 17 maggio 1993, n. C 138.

⁶¹ Sia di tipo normativo che amministrativo ed anche giurisdizionale (si pensi, in particolare, alla presenza delle associazioni ambientaliste nel processo penale).

⁶² In materia ambientale, si è rilevato, non opera il tradizionale *favor libertatis*. Cfr. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente cit.*, 1165.

⁶³ GRECO, *La costituzione dell'ambiente cit.*, 410.

⁶⁴ Art. 14, comma quarto, l. 241/1990, come modificato dall'art. 17, comma terzo, l. 127/1997.

altri interessi pubblici e privati coinvolti⁶⁵, in coerenza con scelte che trovano il loro fondamento nell'indirizzo politico dell'Organo di vertice.

Sotto il profilo della organizzazione amministrativa, la compresenza di più livelli di amministrazione impone necessariamente, anche e soprattutto nella materia ambientale, l'attuazione del principio della leale collaborazione⁶⁶, proponendosi altresì la sussidiarietà⁶⁷, tanto nella sua dimensione orizzontale che in quella verticale, quale elemento di ispirazione in fase di distribuzione delle competenze e di concreta attuazione delle politiche ambientali, anche attraverso la valorizzazione di quelle «attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali»⁶⁸.

Il cammino è però irto di ostacoli, in quanto si assiste a scelte non sempre coerenti, talvolta nella direzione della valorizzazione – o rivalutazione – di enti tradizionali (quali la Provincia), talaltra nel riconoscimento di relevantissime funzioni di pianificazione e gestione in pro di soggetti territoriali non tradizionali, quali le variamente denominate «Autorità d'ambito⁶⁹» o «di bacino», nella riconosciuta insufficienza dei soggetti tradizionali a fare fronte a fenomeni diffusivi, che prescindono dalle storiche ripartizioni amministrative.

La formazione della decisione amministrativa rischia così di vedere frustrate le istanze di partecipazione, e quindi in ultima

⁶⁵ Con ogni garanzia di partecipazione, anche in quei procedimenti che attengono alla emanazione di provvedimenti contingibili ed urgenti, così come si è avuto modo di evidenziare.

⁶⁶ Principio che secondo l'ultimissima giurisprudenza della Corte Costituzionale, deve attuarsi «in forme concrete ed effettive», dovendo «operare reciprocamente (non in modo unidirezionale) tra Stato e Regioni»: così Corte Costituzionale, 25 ottobre 2000, n. 437, inedita.

⁶⁷ Come già ricordato, proprio in relazione alla materia ambientale la sussidiarietà aveva trovato il suo primo ed espresso riconoscimento in ambito comunitario a livello di Trattato.

⁶⁸ Così, da ultimo, l'art. 3, quinto comma, del nuovo «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

⁶⁹

istanza di democrazia⁷⁰, sia per la scarsa rappresentatività degli organi di gestione di tali nuovi soggetti, che per l'estrema tecnicità delle scelte, che, infine, per la propensione delle amministrazioni centrali ad utilizzare surrettiziamente l'indefinito concetto di «ambiente» quale grimaldello per erodere minandole alla base quelle autonomie altrimenti favorite dagli ultimi processi di riforma della Pubblica amministrazione.

⁷⁰ O di «demarchia», secondo la nota terminologia di Benvenuti, in BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana cit.*, 61.

BIBLIOGRAFIA

Trattati

CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo*, Milano, 2000

CHITI e GRECO, a cura di, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 1997.

Manuali

CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990

CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2000

CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1997

CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 1997

DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, 2^a ed., Padova, 1998

FIANDACA – MUSCO, *Diritto penale, Parte generale*, Bologna, 3^a ed., 1997

GIANNINI M.S., *Diritto Amministrativo*, Milano, 1993

MANTINI, *Lezioni di diritto pubblico dell'ambiente*, Padova, 1991

MAZZAROLLI – PERICU – ROMANO – ROVERSI MONACO – SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 1993

NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1979

PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, 1999

VIRGA, *Diritto Amministrativo*, Milano, 1995

Monografie

A.A.V.V., *Aspetti giuridici dell'Unità Sanitaria Locale nel quadro del servizio sanitario nazionale*, Roma, 1978

A.A.V.V., *Materiali per il corso di diritto costituzionale dell'ambiente*, Roma, 1998

ALTHUSIUS, *Politica methodice digesta*, 1603

AMENDOLA – DELL'ANNO, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico*, Napoli, 1992

AMOROSINO, *Beni ambientali culturali e territoriali*, Padova, 1995

AQUARONE (a cura di), *Antologia degli scritti politici di Thomas Jefferson*, Bologna, 1961, 109

BACHELET, L'attività tecnica della pubblica amministrazione, Milano, 1967

BARBERA – BASSANINI (a cura di), I nuovi poteri delle Regioni e degli Enti Locali. Commentario ai decreti di attuazione della legge 382, Bologna, 1979

BASSI - MAZZAROLLI (a cura di), Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente, Torino, 2000

BELTRAME, Gestione dei rifiuti e sistema sanzionatorio, Padova, 2000

BENVENUTI, Disegno dell'Amministrazione italiana, Padova, 1996

BERTI, La responsabilità pubblica, Padova, 1994

BIFULCO, La responsabilità dello Stato per atti legislativi, Padova, 1999, 216 ss.

CAIANIELLO – D'AMELIO, Bilancio d'impatto ambientale: aspetti istituzionali, Quaderni ISGEA, n. 17, Milano, 1981

CARANTA – FERRARIS, La partecipazione al procedimento amministrativo, Milano, 2000

CONTI, La valutazione di impatto ambientale, Padova, 1990

DELL'ANNO (a cura di), La valutazione d'impatto ambientale: problemi di inserimento nell'ordinamento italiano, Rimini, 1987

DESIDERI – FONDERICO, I parchi nazionali per la protezione della natura, Milano, 1998

DI PLINIO, Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette, Torino, 1994

FALCON (a cura di), Lo Stato autonomista, Bologna, 1998

FEDERICI, Gli interessi diffusi, Padova, 1984

FERRARA (a cura di), La tutela dell'ambiente nella legislazione regionale, Milano, 1999

FERRARA (a cura di), La valutazione di impatto ambientale, Padova, 2000

FRACARIO, Danni ambientali e tutela civile, Napoli, 1990

FRANCHINI, Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria, Padova, 1992

GIAMPIETRO, Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria, Milano, 1980

- GOLA, L'amministrazione degli interessi ambientali, Milano, 1995
- GRASSI – CECCHETTI – ANDRONIO (a cura di), Ambiente e Diritto, Firenze, 1999, I, 140
- GRECO, La costituzione dell'ambiente, Bologna, 1996
- GRECO, Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi. Esemplarità della normazione tecnica ambientale, Roma, 1999
- ITALIA (a cura di), Lo snellimento dell'attività amministrativa, Milano, 1997
- LANDI, La tutela processuale dell'ambiente, Padova, 1991
- NESPOR (a cura di), Rapporto mondiale sul diritto dell'ambiente, Milano, 1996
- NESPOR e DE CESARIS (a cura di), Codice dell'Ambiente, Milano, 1999
- ORTINO (a cura di), Elaborazione e attuazione del diritto comunitario – Valutazione delle esperienze comparate e proposte per l'Italia, Bolzano, 1999
- PATTI, La tutela civile dell'ambiente, Padova, 1979
- POTOTSCHNIG – FERRARI (a cura di), Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche, Padova, 2000
- POZZO, Danno ambientale ed imputazione della responsabilità. Esperienze giuridiche a confronto, Milano, 1996.
- PUGLIESE (a cura di), La legge sul procedimento amministrativo. Prospettive di alcuni istituti, Milano, 1999
- ROSSI G.P., Gli enti pubblici, Bologna, 1991
- ROVERSI MONACO, (a cura di), Il servizio sanitario nazionale, Milano, 1979
- ROVERSI MONACO (a cura di), Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni, Rimini, 1997
- SALVIA, Il Ministero dell'ambiente, Roma, 1989
- SCIALOJA, La legislazione sulle acque, Roma, 1916
- SEVERI, Le ordinanze della legge n. 225/92 sulla protezione civile, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" – Quaderni n. 2, Milano, 1996
- SIMONCINI, Ambiente e protezione della natura, Milano, 1996

SPAGNA MUSSO (a cura di), *Il ruolo della regione nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, Padova, 1991.

VALORZI, *Dalla procedura amministrativa al processo giurisdizionale*, Padova, 1999.

VANDELLI, BOTTARI, DONATI (a cura di), *Diritto Amministrativo Comunitario*, Rimini, 1994

Dottrina e diritti stranieri

HAIG, *Manual of Environmental Policy: the EC and Britain*, London, 1997

KRAMER, *The Single European Act and Environment: Provisions in Community Law*, in *Common Market Law Review*, 1987, 665

STEWART, *The Refondation of American Administrative law*, in *Harward L.R.*, 1975, 1667

TRIBE, *American Constitutional law*, New York, 1988, 666

Articoli, interventi, voci in enciclopedie giuridiche

AINIS, *Questioni di «democrazia ambientale»: il ruolo delle associazioni ambientaliste*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1995, 217

AMOROSINO, *Regolamentazione e deregolamentazione*, in *Enciclopedia Treccani delle scienze economiche e sociali*

AMOROSINO – FERRARI G.B., *Studio sulla semplificazione dei procedimenti in materia di autorizzazione agli impianti industriali e sulla realizzazione e ristrutturazione di aree industriali*, in *Gazzetta Ambiente*, 1995, 2, 87

ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in *Giur. Cost.*, 1989, 1039

BALDASSARRE, *I raccordi istituzionali tra Stato e Regioni speciali*, in *Le Regioni*, 1984, 663

BALESTRIERI, *Sussidiarietà, territorio, cooperazione fra mano pubblica e soggetti privati. Spunti per un inquadramento giuridico*, in *Dir. Amm.*, 1998, 615

BARONE – PARDOLESI, *Il fatto illecito del legislatore*, in *Foro It.*, 1992, IV, 146

BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1971, 84

BARTOLE, La Corte Costituzionale e la ricerca di un contemperamento tra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni, in *Le Regioni*, 1988, 563

BARTOLOMEI, Ordinanza (Dir. Amm.), in *Enc. Dir.*, XXX, Milano, 1980, 970

BENVENUTI, Funzione amministrativa, procedimento, processo, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1952, 118

BERTI, In una causa con l'Enel la Cassazione mette in penombra lo stato di diritto, in *Foro It.*, 1979, I, 2909

BERTINI, La conferenza di servizi, in *Dir. Amm.*, 1997, 275

BOGNETTI, «Federalismo», in *Dig. Disc. Pubbl.*

BORGONOVO RE, Corte costituzionale e ambiente, in *Riv. Giur. Amb.*, 1989, 462

BORGONOVO RE, Parchi naturali nazionali e regionali, in *Dig. Disc. Pubbl.*

BUTTI, L'ordinamento italiano ed il principio «chi inquina paga», in *Riv. Giur. Amb.* 1990, 413

CAFARI PANICO, Il principio di sussidiarietà e il riavvicinamento delle legislazioni nazionali, in *Riv. Dir. Eur.*, 1994, 53

CALABRESE DE FEO, La tutela dell'ambiente ed i rapporti fra legislazione statale e legislazione regionale, in *Riv. Giur. Amb.*, 1993, 662

CAMPESAN – DEL FERRO, La responsabilità dello Stato per la violazione degli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto comunitario alla luce della sentenza Francovich, in *Riv. Dir. Pubbl. Eur.*, 1992, 313

CAPACCIOLI – DAL PIAZ, Ambiente (tutela dell'), Parte generale e diritto amministrativo, in *Nss. D.I.*, Appendice

CARAVITA, Elaborazione giurisprudenziale e intervento legislativo nella tutela degli interessi diffusi, in *Riv. Giur. Amb.*, 1986, 132

CARAVITA, I poteri sostitutivi dopo le sentenze della Corte Costituzionale, in *Pol. Dir.*, 1987, 315

CARAVITA, I principi della politica comunitaria in materia ambientale, in *Riv. Giur. Amb.*, 1991, 212

CARAVITA, La bozza di disegno di legge generale in materia ambientale, in *Riv. Giur. Amb.*, 1994, 525

CARAVITA, Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree regionali protette, in Riv. Giur. Amb., 1994, 1

CARELLA – BAZZANO, Ecogestione all'inglese, in Ambiente, 1995, 28

CARROZZA, Principio di collaborazione e sistema delle garanzie processuali (la via italiana al regionalismo cooperativo), in Le Regioni, 1989, 473

CASSESE, L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea, in Foro It., 1995, V, 373

CERULLI IRELLI, Pianificazione urbanistica e interessi differenziati, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1985, 386

COCOZZA, Il ministero dell'ambiente tra esigenze di riorganizzazione dei dicasteri e poteri delle regioni, in Le Regioni, 1987, 906

COSTANZO, Collaborazione tra Stato e Regioni e buon andamento dell'amministrazione, in Giur. Cost., 1988, I, 815

CUOCOLO, Diritto e politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di regioni, in Giur. Cost., 1987, 339

CUGURRA, La semplificazione del procedimento amministrativo nell'art. 17 della l. 15 maggio 1997, n. 127, in Dir. Amm., 1998, 480

D'AMELIO, Ambiente (tutela dell'), Diritto amministrativo, Enc. Giur. Treccani

DALFINO, Per un diritto procedimentale dell'ambiente, in A.A.V.V., Scritti in onore di A. Predieri, Milano, 1996, I, 658

D'ALTENA, Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 1997, 603

DELL'ANNO, Gestione dei rifiuti: note introduttive sul nuovo decreto, in Ambiente, 1997, 219

DELL'ANNO, Il regime delle acque tra tutela e gestione, in Dir. e giur. Agraria e amb., 1995, 77

DELL'ANNO, Province e Comuni: l'enigma delle competenze, in Impresa Ambiente, 1992, 32

DE MEIS, Ecoaudit: l'efficienza di un sistema, in Ambiente, 1994, 20

FALOMO, L'incidenza del trattato di Maastricht sul diritto comunitario ambientale, Riv. Dir. Eur., 1992, 587

FERRARA, Procedimento amministrativi e partecipazione: appunti preliminari, in Foro It., 2000, III, 28.

FONDERICO, Cenni alle vicende del diritto di accesso alle informazioni ambientali, in *Giorn. di dir. amm.*, 1997, 1006

FONDERICO, La riorganizzazione del Ministero dell'ambiente, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2000, 877

GARABELLO, Le novità del Trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria, in *Riv. Giur. Amb.* 1999, 154

GIACCHETTI, La valutazione d'impatto ambientale (VIA): un nuovo strumento di governo dell'ambiente o un nuovo strumento di mistificazione?, in *Riv. Giur. En. El.*, 1989, 620

GIAMPIETRO, L'ecogestione guarda al «sito», in *Ambiente*, 1995, 8

GIAMPIETRO, La costituzione di parte civile delle associazioni ambientaliste e la riforma dell'art. 18 della legge n. 349 del 1996, in *Cass. Pen.*, 1991, I, 2017

GIAMPIETRO, Legge – quadro a difesa del suolo: un colosso d'argilla?, in *Corr. Giur.*, 1989, 701

GIAMPIETRO, Le nuove competenze ambientali della Provincia, in *Riv. Giur. Pol. Loc.*, 1993, 545

GIAMPIETRO, Normativa «interna» e convalida del sito, in *Ambiente*, 1995

GIANNINI M.S., «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1973, 15

GIANNINI M.S., Diritto amministrativo, in *Enc. Dir.*

GIANNINI M.S., Insediamenti territoriali e rapporti tra norme e ambiente: criteri e metodologie, in *Atti del Convegno Lincei, Roma, 1976*, 212

GRASSI, Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente, in *A.A.V.V.*, *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, 906

JAZZETTI, Politiche comunitarie e tutela dell'ambiente, in *Riv. Giur. Amb.*, 1995, 33

LABRIOLA, Il ministero dell'ambiente, in *Studi Parl. Pol. Cost.*, 1986, nn. 2-3, 1

LONGO, Il silenzio dell'organo consultivo nel procedimento di rilascio dell'autorizzazione ambientale, in *T.A.R.*, 1998, II, 213

LONGOBARDI, La nuova organizzazione delle unità sanitarie locali, in *Sanità pubblica*, 1994, 1181

LUCIANI, La localizzazione delle centrali elettriche. Problemi giuspubblicistici, in Riv. Giur. Amb., 1990, 161

MADDALENA, La legge quadro sulle aree naturali protette, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1992, 648

MARUOTTI, La tutela degli interessi diffusi e collettivi in sede di giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: questioni di giurisdizione e selezione di soggetti legittimati all'impugnazione, in Scritti Piga, Milano, 1992, II, 585

MEDUGNO, Associazioni di protezione ambientale e legittimazione processuale, in Riv. Giur. Amb., 1991, 684

MEDUGNO, Il problema della legittimazione delle associazioni di protezione dell'ambiente a costituirsi parte civile nei processi penali, in Riv. Giur. Amb., 1990, 517

MELI, Le origini di principio «chi inquina paga» e il suo accoglimento da parte della comunità europea, in Riv. Giur. Amb., 1989, 245

MIGLIARESE, Ordinanze di necessità, Enc. Giur. Treccani

MORBIDELLI, Il regime amministrativo speciale dell'ambiente, in A.A.V.V., Studi in onore di A. Predieri, II, 1121

MORBIDELLI, Pianificazione territoriale e urbanistica, in Enc. Giur. Treccani, XXIII, Roma, 1990

NESPOR, Ambiente 1973 – 1986, in Riv. Giur. Amb., 1986, 1

NESPOR, Miti dei nostri tempi: la deregulation ambientale e gli Stati Uniti, in Riv. Giur. Amb., 1997, 851

NOVARESE, Tutela dell'ambiente e nuovo codice di procedura penale, in Giur. Merito, 1991, IV, 1229

ONIDA, La ripartizione delle competenze per l'ambiente nella pubblica amministrazione, Riv. Giur. Amb., 1986, 9

ONIDA, Organizzazione amministrativa – Italia, in Ann. Eur. Amb, 1988, 498

PARISIO, Tutela dei valori ambientali, paesaggistico – territoriali e semplificazione dell'azione amministrativa alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241, in Riv. Giur. Ed., 1991, III, 21

PERFETTI, L'amministrazione per accordi nell'esecuzione dei lavori pubblici, in Dir. Amm., 1997, 587

PERICU, Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo, in Dig. Disc. Pubbl.

PIGA, Diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi diffusi e tutela giurisdizionale, in Giust. Civ., 1980, I, 703

PIGA, Nuovi criteri di discriminazione delle giurisdizioni amministrativa e ordinaria: siamo ad una svolta?, in Giust. Civ., 1980

POSTIGLIONE, Ambiente: suo significato giuridico unitario, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1985, 32

PREDIERI, Paesaggio (ad vocem), in Enc. Dir.

RAPISARDA SASSOON, Verso un nuovo equilibrio tra ambiente e mercato: il regolamento CEE per l'ecolabel, in Riv. Giur. Amb., 1993, 197

RESCIGNO G.U., Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza. Diritto costituzionale e amministrativo, Nss. Dig. It.

RISTORATORE, Rischio ambientale e conflitto politico: quattro tentativi di localizzazione di impianti per lo smaltimento dei rifiuti tossici industriali negli Stati Uniti e in Canada, in Riv. Giur. Amb., 1986, 141

ROBERTI, La giurisprudenza della Corte di Giustizia sulla «base giuridica» degli atti comunitari, in Foro It., 1991, IV, 99

ROMANO TASSONE, I controlli sugli atti degli enti locali nelle leggi n. 59 e n. 127 del 1997, in Dir. Amm., 1998, fasc. 4, 57

ROMEO, L'interesse diffuso, l'ambiente e il giudice amministrativo, in Dir. Proc. Amm., 1986, 562

SANDULLI A.M., La tutela del paesaggio nella costituzione, in Riv. Giur. Ed., 1967, II, 71

SALVIA, Ambiente e sviluppo sostenibile, in Riv. Giur. Amb., 1998, 235

SCOCA, Analisi giuridica della conferenza di servizi, in Dir. Amm., 1999, 285

SCOCA, Tutela dell'ambiente: la disforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile, contabile, in Dir. Proc. Amm., 1985, 637

SCUDIERO, Il concorso di competenze tra enti pubblici nelle materie regionali e il principio del buon andamento, in Le Regioni, 1991, 644

SPANTIGATI F., Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente, in Riv. Giur. Amb., 1999, 234

STELLA RICHTER, Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica, in Riv. Giur. Urb., 1989, 607

TARANTINI, Il principio «chi inquina paga» tra fonti comunitarie e competenze regionali, in Riv. Giur. Amb., 1990, 727

TORREGROSSA, Profili della tutela dell'ambiente, in Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato, II, Roma, 1981, 869

URBANI, Riflessioni in tema di pianificazione territoriale regionale, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1986, 185

URBANI, Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati, in Le Regioni, 1986, 665

VANDELLI, Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3B del trattato sull'Unione europea, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 1993, 379

VERBARI, Le competenze regionali e comunali in materia urbanistica nella Regione Friuli – Venezia Giulia, inedito

VIVANI, Le basi giuridiche degli atti normativi comunitari in materia ambientale, in Foro Amm., 1994, 1033

ZANUTTIGH, Diritto all'ambiente e tutela giurisdizionale, in Riv. Dir. Proc., 1979, 720