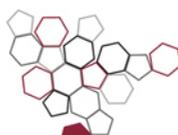




ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale



Sistema Nazionale
per la Protezione
dell'Ambiente

Poteri autorizzatori e poteri di controllo della pubblica amministrazione. Profili generali e di tutela dell'ambiente

MANUALI E LINEE GUIDA



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale



Sistema Nazionale
per la Protezione
dell'Ambiente

Poteri autorizzatori e poteri di controllo della pubblica amministrazione. Profili generali e di tutela dell'ambiente

Informazioni legali

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e le persone che agiscono per conto dell'Istituto non sono responsabili per l'uso che può essere fatto delle informazioni contenute in questo manuale.

ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale
Via Vitaliano Brancati, 48 – 00144 Roma
www.isprambiente.gov.it

ISPRA, Manuali e Linee Guida 160/2017
ISBN 978-88-448-0842-6

Riproduzione autorizzata citando la fonte

Elaborazione grafica

Grafica di copertina: Franco Iozzoli
Foto di copertina: Paolo Orlandi
ISPRA – Area Comunicazione

Coordinamento pubblicazione on line:

Daria Mazzella
ISPRA – Area Comunicazione

Luglio 2017

Autori

dott.ssa Marzia De Gregorio (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale - ISPRA)

Il lavoro rielabora e aggiorna l'omonima trattazione presentata nell'ambito del dottorato di ricerca in "Economia, diritto e istituzioni" - indirizzo: "Diritto ed economia dell'ambiente" presso l'Università degli studi di Roma Tor Vergata (coordinatore: prof.ssa Luisa Corrado; tutor: prof.ssa Martina Conticelli).

Referee

ing. Gaetano Battistella (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale - ISPRA)

ing. Antonio Domenico Milillo (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - MATTM)

Ringraziamenti

ing. Mario Carmelo Cirillo (ISPRA)

ing. Alfredo Pini (ISPRA), dott.ssa Nicoletta Valeria Trotta (ISPRA), dott.ssa Alessia Di Caprio (ISPRA)

dott. Giuseppe Lo Presti (MATTM), la Divisione III - Rischio rilevante e autorizzazione integrata ambientale della DVA (MATTM) e l'Unità Operativa di Supporto di Roma presso il MATTM (CNR-IIA)

prof.ssa Luisa Corrado (UNIROMA2), prof.ssa Martina Conticelli (UNIROMA2)

Si ringraziano, inoltre, tutte le persone che hanno contribuito a rendere possibile la stesura del lavoro.

Per i miei nipoti.

INDICE

PREFAZIONE	4
-------------------	---

PREMESSA	5
-----------------	---

CAPITOLO 1

LA POLITICA AMBIENTALE E GLI INTERVENTI DI TIPO COMMAND AND CONTROL. PROFILI GENERALI E TUTELA GIURIDICA DELL'AMBIENTE

1.1	Dalla “questione” ambientale ai principi consolidati che regolano il diritto dell'ambiente.	8
1.2	La politica ambientale di tutela anticipata: il principio di prevenzione o dell'azione preventiva.	17
1.3	Gli strumenti di politica ambientale ed in particolare il modello regolatorio basato sugli interventi di tipo command and control.	22
1.3.1	Gli strumenti di intervento ambientale. Tipologie.	22
1.3.2	La regolamentazione diretta ed il rapporto con gli strumenti alternativi.	24
1.3.3	Gli strumenti volontari ed, in particolare, gli accordi volontari.	41
1.3.4	La c.d. nudge regulation in campo ambientale ovvero “l'architettura delle scelte”.	45
1.4	Il modello di command and control e l'azione amministrativa.	48
1.4.1	L'attività amministrativa ed i poteri della pubblica amministrazione.	48
1.4.2	Procedimenti amministrativi e procedimenti ambientali.	56
1.5	Il modello di command and control e la tutela dagli inquinamenti.	65

CAPITOLO 2

LE AUTORIZZAZIONI AMBIENTALI

2.1	Il command nella politica ambientale.	68
2.2	L'istituto giuridico delle autorizzazioni.	71
2.2.1	Il punto di partenza: la teoria generale delle autorizzazioni amministrative. Concetto, natura, capacità e volontà per le autorizzazioni.	73
2.2.2	Il contributo della dottrina successiva.	82
2.2.3	I profili generali della fattispecie autorizzatoria.	88
2.3	Le autorizzazioni ambientali.	95
2.3.1	Le autorizzazioni settoriali in taluni comparti di speciale interesse: emissioni in atmosfera, scarichi idrici, inquinamento acustico.	99
2.3.2	Le autorizzazioni uniche che ricomprendono anche profili non strettamente ambientali. Dai nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti agli impianti alimentati da fonti rinnovabili.	109
2.4.	Le “nuove” autorizzazioni ambientali uniche.	116
2.4.1	L'approccio integrato.	116
2.4.2	L'autorizzazione integrata ambientale.	120
2.4.3	L'autorizzazione unica ambientale.	126
2.4.4	Il provvedimento unico in materia ambientale	129
2.5	I profili “comuni” delle autorizzazioni ambientali.	131
2.5.1	Caratteri e qualificazioni delle autorizzazioni ambientali e la questione	

	della discrezionalità.	131
2.5.2	Le vicende connesse ai provvedimenti autorizzatori: rinnovabilità, revoca, trasferimento, modifiche sostanziali.	139
2.5.3	Regimi autorizzatori e innovazioni normative.	143

CAPITOLO 3

CONTROLLI IN CAMPO AMBIENTALE

3.1	Il control nella politica ambientale e le premesse giuridiche.	153
3.1.1	L'istituto giuridico delle ispezioni amministrative.	156
3.1.2	Gli illeciti e gli illeciti ambientali. Cenni.	165
3.1.3	Attività di polizia giudiziaria ed attività di polizia amministrativa. La qualificazione dei soggetti a ciò deputati.	174
3.2	Il sistema dei controlli ispettivi ambientali.	176
3.2.1	Vigilanza e controllo in campo ambientale. Organismi di vigilanza e di controllo.	176
3.2.2	I controlli ispettivi ambientali per la tutela dagli inquinamenti.	182
3.3	I criteri minimi dei controlli ispettivi ambientali nella normativa europea.	185
3.4	Le verifiche ispettive ambientali. Le discipline.	189
3.4.1	Le verifiche ispettive nelle normative ambientali di settore: inquinamento atmosferico, inquinamento delle acque, inquinamento acustico, rifiuti.	189
3.4.2	Le verifiche ispettive condotte presso gli impianti assoggettati alla normativa IPPC. Profili innovativi ed il sistema per il supporto alla programmazione dei controlli.	201
3.5	Profili e problematiche "comuni". L'importante contributo della giurisprudenza.	206

CAPITOLO 4

LE LINEE EVOLUTIVE NEL MODELLO DI COMMAND AND CONTROL OGGETTO DI STUDIO

4.1	L'attualità degli interventi di command and control, le relative implicazioni e le vigenti contaminazioni.	217
4.2	Il difficile rapporto tra le esigenze di protezione del bene giuridico ambiente e le strategie di semplificazione amministrativa.	224
4.3	Evoluzione del command nella politica ambientale.	239
4.4	Evoluzione del control nella politica ambientale.	246
4.5	Considerazioni conclusive.	250

BIBLIOGRAFIA	253
---------------------	-----

*“La natura è la sostanza di quelle cose che hanno un principio di movimento in se stesse, distinte dagli enti ingenerati ed eterni, da ciò che è per caso o fortuna, e infine da ciò che è per arte, ossia è dovuto al fare umano”
(Aristotele, *Fisica*).*

PREFAZIONE

Oggi, nel ventunesimo secolo, ci accorgiamo che le “leggi dell’uomo” hanno consentito una prevaricazione delle “leggi naturali”, generando un corto circuito nel sistema pianeta, per la soluzione del quale è corsa contro il tempo e contro talune volontà globali, non solo politiche. L’esponentiale crescita della popolazione umana, che caratterizza la nostra epoca, impone che l’agenda delle istituzioni sovranazionali e nazionali sia prioritariamente segnata dalla necessaria accessibilità di acqua e risorse anche nelle aree più disagiate, dalla disponibilità di fonti energetiche, dal progresso della scienza con particolare riguardo alla medicina e dalla imprescindibile salvaguardia dello straordinario ambiente in cui viviamo e che condividiamo con le altre specie del pianeta.

L’utilizzazione su larga scala di fonti non rinnovabili, in combinazione con gli effetti della produzione industriale dei paesi più avanzati, come degli emergenti, contribuisce ad un quadro per molti aspetti allarmante in termini di inquinamento delle matrici ambientali, reso ancor più complesso dal contesto, in cui si muove il decisore politico europeo e nazionale, di interdipendenza delle scelte operate a livello mondiale. In particolare, nel corso dell’ultimo decennio hanno acquisito maggiore importanza in seno al processo politico alcune questioni ambientali, come l’efficienza delle risorse, la sostenibilità, i rischi di incidenti, i cambiamenti climatici e la tutela della biodiversità, divenute tematiche ormai ineludibili nell’ambito tanto della produzione di norme giuridiche quanto dell’attività di governo ampiamente intesa.

Quest’opera focalizza, dunque, il proprio oggetto di studio nel campo del diritto ambientale connesso alla tutela dagli inquinamenti, proponendo un’ampia e approfondita analisi del modello regolatorio basato sugli interventi di tipo “*command and control*” (poteri autorizzatori e sanzionatori), che muove dal nesso - avvertito come immanente - che intercorre tra le esigenze proprie delle politiche di tutela ambientale e la forma dell’azione pubblica secondo tale modello. Da questa premessa, discende la disamina articolata delle autorizzazioni e dei controlli in campo ambientale, la quale si conclude, poi, con alcune riflessioni sulle linee evolutive del sistema autorizzatorio e di controllo nell’ordinamento italiano, anche alla luce delle pressanti esigenze semplificatorie attualmente perseguite dal legislatore nazionale.

L’obiettivo generale qui prefissato di un’analisi ragionata di nozioni giuridiche è funzionale all’individuazione, in seno al diritto ambientale, dei principali riferimenti normativi e strumenti giuridici direttamente applicabili da parte degli operatori di settore nell’ambito delle specifiche attività delle amministrazioni pubbliche, enti di controllo e società private. A tal fine, si propone un’“istantanea” che intende rappresentare lo stato dell’arte riferito agli istituti trattati, che sia fruibile dai professionisti della “progettazione” ambientale e costituisca pertanto un utile supporto per tutti coloro i quali, giuristi e non, si occupino a vario titolo di tutela dagli inquinamenti, con la consapevolezza della assoluta rilevanza nei tempi correnti del diritto ambientale e delle problematiche ad esso connesse.

Se è vero, infatti, che dalla fine degli anni novanta il giorno del sovra-sfruttamento delle risorse della terra (*earth overshoot day*), ovvero la data in cui la richiesta di risorse naturali dell’umanità supera la quantità di risorse che il pianeta è in grado di generare nello stesso anno, è caduta sempre prima nel calendario, l’umanità sta usando la natura ad un ritmo 1,7 volte superiore rispetto alla capacità di rigenerazione degli ecosistemi. I costi di questo crescente sbilanciamento ecologico sono sempre più evidenti nel mondo, sotto forma di deforestazione, siccità, scarsità di acqua dolce, erosione del suolo, perdita di biodiversità, accumulo di anidride carbonica nell’atmosfera (*ONG Global Footprint Network*).

Tuttavia, se il nostro pianeta sembra avviato inesorabilmente verso un “quasi finito” in ragione dell’esaurimento delle risorse, le straordinarie capacità dell’uomo di individuare soluzioni non lo sono e con esse la speranza di un ritorno a quel necessitato equilibrio.

Il Presidente dell’ISPRA
dott. Stefano Laporta

PREMESSA

L'agire amministrativo, connotato dal suo essere funzionalizzato al perseguimento dell'interesse pubblico (e, dunque, doveroso) e procedimentalizzato (in quanto si svolge mediante il procedimento amministrativo), si esplica, in primo luogo, attraverso l'esercizio da parte della pubblica autorità di poteri giuridici autoritativi e segnatamente dei poteri autorizzatori, concessori, ablatori, sanzionatori, di ordinanza, di programmazione e pianificazione, di imposizione di vincoli, nonché di controllo, i cui elementi risultano, poi, trasfusi nei provvedimenti finali che ne costituiscono esercizio e rappresentazione conclusiva. I poteri amministrativi sopra richiamati, e quindi i relativi provvedimenti adottati, possono incidere sfavorevolmente o favorevolmente su posizioni di vantaggio altrui; attitudine questa che comporta, peraltro, la necessità di individuare nel principio di legalità il parametro forte dell'attività amministrativa. Invero, l'autoritatività modernamente intesa, intimamente connessa all'esistenza stessa del procedimento, assume nuova veste: infatti, "un'amministrazione sottoposta a regole di azione ("regolata") si può dire senz'altro autoritativa, perché comunque esercita potere, ma si tratta di un'autoritatività indubbiamente diversa da quella dell'amministrazione che agisce in assenza di tali regole. L'autoritatività di cui oggi parliamo, almeno teoricamente e sotto il profilo delle garanzie positive, per il suo inestricabile collegamento con il procedimento, si atteggia più come *auctoritas* che come *potestas*"¹.

Storicamente, negli ordinamenti giuridici dei paesi industrializzati si è andata manifestando una progressiva tendenza ad assoggettare a poteri autoritativi di tipo permissivo la maggior parte delle attività economiche, soprattutto in ragione della loro inerenza ad interessi pubblici; in sostanza, si è assistito alla più ampia diffusione del modello basato sugli interventi di tipo *command and control*, quale riferimento generale dell'azione amministrativa, che ha trovato una peculiare evoluzione nel diritto ambientale. Tale tendenza ha, comunque, incontrato forti spinte oppostive, sostenute da argomentazioni che hanno poggiate, mutevolmente nel tempo, sulla avversata "*potestas*" dell'autorità pubblica, sulla asserita prevalenza dei meccanismi di mercato, nonché, infine, sulle recenti esigenze di strategie di semplificazione amministrativa, ritenute da molti non più prescindibili per garantire l'auspicata ripresa economica. Preme tuttavia rilevare che, se da un lato, l'esercizio del potere amministrativo costituisce di per sé ostacolo e può arrecare pregiudizio allo svolgimento dell'iniziativa economica; dall'altro, non è dubitabile che l'attività amministrativa, pur (generalmente) ridimensionata, risulti assolutamente essenziale per la tutela e per la valorizzazione di interessi primari, quali quello ambientale. D'altronde, una forte connotazione pubblicistica ha caratterizzato, fin dalle origini, la disciplina diretta alla protezione dell'ambiente, le cui politiche si sono contraddistinte per il preponderante utilizzo degli strumenti di regolazione autoritativa delle intraprese economiche (c.d. *command and control*), ossia per il ricorso a modelli di regolamentazione basati sulla imposizione di regimi autorizzatori - con limiti, obblighi e divieti; - sulla conduzione di controlli; nonché sulla potenziale comminazione di misure sanzionatorie di tipo amministrativo o penale.

Perché allora la necessità di condurre una ricerca sulle autorizzazioni ambientali e sull'istituto delle ispezioni ambientali? In altri termini, perché soffermare l'indagine sull'impiego in tale settore di strumenti c.d. di *command and control*, quando ormai da tempo sono ritenuti preferibili, soprattutto in ragione del loro minor impatto sul bilancio pubblico, quelli più strettamente economici ovvero basati su meccanismi di mercato o fiscali ed impositivi? La risposta non può che essere ravvisata nella imprescindibilità, nei casi di maggiore e più immediato rischio per l'ambiente e per la salute, dei sistemi tradizionali², che sembrano, ad avviso del legislatore ed almeno in via teorica, i soli davvero in grado di assicurare la prevenzione, anche attraverso il necessario impiego in campo ambientale della "considerazione integrata" e dell'approccio di ponderazione. Pertanto, nonostante i punti di debolezza e le criticità evidenziati da più parti, lo strumento autorizzativo (e conseguentemente il relativo sistema di controllo e sanzionatorio) rimane strumento essenziale mediante cui si cerca di garantire, principalmente in

¹ DE LEONARDIS F., *Alla riscoperta dell'autoritatività "buona": in equilibrio tra provvedimento e procedimento*, in AA.VV., *Aipda - Annuario 2011 - L'atto autoritativo - Convergenze e divergenze tra ordinamenti - Atti del Convegno Annuale - Bari - 30 settembre/1 ottobre 2011, Napoli, 2012*, pag. 336.

² In tal senso si sono espressi, tra gli altri, Caravita, Dell'Anno, Fracchia, Cecchetti, Ferrara, Bresso, Tenenbaum (v. oltre).

via preventiva, la protezione dell'ambiente nello svolgimento delle attività antropiche idonee a produrre effetti significativi sullo stesso. Tale posizione, consolidata a seguito di un dibattito che ha interessato autorevole dottrina³, è culminata poi nella considerazione che, allo scopo di consentire la migliore cura dell'interesse ambientale che passi anche attraverso il contemperamento del principio di prevenzione con il concetto dello sviluppo sostenibile, "strumenti autoritativi e strumenti economici vanno amalgamati e servono congiuntamente, poiché i difetti degli uni sono mitigati dai pregi degli altri"⁴. Gli strumenti autoritativi subiscono, dunque, una significativa trasformazione, la quale si attua però non solo in termini di necessaria compenetrazione dei rimedi autoritativi ed alternativi, ma sembra muoversi nell'ambito di un ripensamento del diritto medesimo, alla ricerca dell'eventuale nuovo significato assunto dalla funzione di regolazione, quasi cedendo alla tentazione di evocare in campo ambientale la figura, richiamata dalla migliore dottrina⁵, dell'arena pubblica in cui si realizza il diverso paradigma nato dalla crisi del binomio tradizionale Stato - cittadino, minato dalla progressiva coesistenza con lo stesso di modelli policentrici. Due le direzioni generali emerse nel corso della riflessione giuridica ambientale, le quali risultano essenzialmente orientate verso la configurazione di un diritto amministrativo speciale (Morbidelli, Rallo) e verso lo sviluppo di nuovi modelli di amministrazione (Cafagno, Fracchia).

Affrancandoci, poi, dalla linea investigativa complessiva per favorire l'analisi più intrinseca del fenomeno dei controlli ambientali preventivi e successivi, che rappresentano, come evidenziato da più parti, un punto di osservazione privilegiato rispetto al gianniniano rapporto autorità - libertà, giova rilevare che l'ordinamento ambientale, europeo e nazionale, si è andato caratterizzando, soprattutto negli ambiti a maggior rischio per l'ambiente e per la salute (allo stesso correlata⁶), per il prevalente ricorso ad una molteplicità di strumenti autoritativi ed in particolare di provvedimenti autorizzatori (con i relativi sistemi di controlli ispettivi e sanzionatori), espressioni delle urgenze preventive, per i quali si vuol tentare di condurre una precipua ricerca in termini di specificità di dette misure rispetto agli istituti di riferimento comuni, che muova anche nella direzione della sopra richiamata contaminazione, nonché del tecnicismo che contraddistingue la materia. Attraverso una siffatta linea di ricerca, oltre a recuperare una visione maggiormente unitaria ed omogenea degli istituti disponibili⁷, si tenta perciò di riscontrare specifici indizi delle nuove tendenze evolutive degli strumenti autoritativi "tradizionali", le quali possano riflettere i condizionamenti derivanti dall'esito del dibattito relativo alla questione ambientale ed all'attualità del sistema di *command and control*, anche a fronte delle sempre più pressanti esigenze semplificatorie, che vedono nondimeno affiorare impellenze valorizzatrici delle tecniche "di razionalizzazione del ciclo *command and control*", di recentissima elaborazione.

Ciò posto, con riguardo ai contenuti dello studio, dopo una breve trattazione dei principi che informano la politica ambientale, nonché dei soggetti e degli strumenti protagonisti di tale politica, l'analisi si concentra in particolare sul modello regolatorio basato sugli interventi di tipo *command and control* (Capitolo 1), a cui si riconnette l'esercizio dei poteri autorizzatori e di controllo oggetto della trattazione, di cui vengono approfonditi nel corso dei successivi capitoli i profili generali e specifici, anche attraverso la disamina dei contributi più autorevoli della scienza giuridica formatasi in merito. Quindi si passa all'esame dell'istituto giuridico autorizzatorio ambientale, volgendo l'attenzione in particolare alle autorizzazioni ambientali di settore, alle autorizzazioni uniche non integrate ed alle "nuove" autorizzazioni ambientali integrate, soffermando altresì la riflessione sull'approccio integrato alle stesse sotteso (Capitolo 2). Sono oggetto, invece, di separato capitolo (Capitolo 3) il controllo ambientale ed i connessi istituti giuridici vigenti nel nostro ordinamento, che vengono considerati nella loro accezione più

³ Si richiamano, tra gli altri, gli studi di Clarich, Nespor e Cafagno (v. oltre).

⁴ CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, in ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, pagg. 173 e ss.

⁵ CASSESE S., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2001.

⁶ In merito alla riconosciuta complementarità di ambiente e salute, cfr. AMIRANTE D., *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in DELL'ANNO P., *Ambiente (diritto amministrativo)*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente: Vol. 1 - Principi generali*, Assago, 2012, pag. 247; ma anche CARAVITA B., *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, pagg. 41 e ss.

⁷ Infatti, detta indagine, incentrata sugli strumenti autoritativi utilizzati con finalità di prevenzione dai pubblici poteri in campo ambientale, dovrebbe, secondo i migliori insegnamenti (Giannini), "attraverso i canoni consueti della ricerca propria delle scienze del diritto cercare i tratti comuni e le differenze specifiche", tentando di giungere alla elaborazione della teoria connessa a tali strumenti "nella varia determinazione delle loro componenti soggettive ed oggettive, dei loro effetti, e così via".

generale e settoriale. Gli esiti della ricerca, con specifico riferimento alla attualità dell'intervento pubblicistico nel settore *de quo*, nonché alle tendenze evolutive riscontrate nell'ambito del sistema dei controlli ambientali preventivi (autorizzazioni) e successivi (ispezioni), sono recati, infine, dal Capitolo 4.

Peraltro, la consapevolezza del particolare rapporto intercorrente tra l'esercizio degli strumenti autoritativi da parte dei pubblici poteri e le situazioni di maggior pericolo per il bene ambiente, consente di restringere il campo di osservazione alla regolamentazione connessa con le attività di impresa, da cui derivano in buona parte gli effetti negativi sull'ambiente e sulla salute, e, segnatamente, alla regolamentazione che disciplina gli strumenti autoritativi diretti ad assicurare la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti⁸, "nocciolo duro del diritto ambientale"⁹, in rapporto principalmente con le intraprese economiche. A tale riguardo, si è parlato, su un piano generale, di "inerenza di un interesse pubblico ad un'attività imprenditoriale", che si concretizza "in ciò: che una determinata attività produttiva, in quanto tale, è dalla legge ritenuta oggettivamente coinvolgente interessi pubblici, quale che sia la forma giuridica dell'impresa, il capitale, la struttura, e così via"¹⁰. Pertanto, il legislatore è intervenuto a disciplinare tale inerenza attraverso misure ormai tipizzate, ossia: il regime autorizzatorio in funzione di controllo ed il controllo ispettivo, che presentano in campo ambientale profili di particolare interesse, che inducono, quindi, ad una approfondita riflessione giuridica.

Con riferimento alla metodologia sottesa alla ricerca, a fronte dell'ampiezza degli argomenti trattati si è ritenuto utile privilegiare, anche ai fini di una maggiore coerenza espositiva, una analisi volta ad indagare in maniera più approfondita gli strumenti autoritativi rivolti ad assicurare la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, secondo il metodo induttivo, principalmente applicato con finalità ricostruttive. Sotto il profilo operativo, il corretto inquadramento della tematica prescelta ha richiesto una iniziale disamina e comparazione della normativa e delle principali autorizzazioni ambientali esistenti in Italia (ed, in particolare, dirette ad assicurare la tutela dagli inquinamenti in rapporto principalmente con le attività produttive), nonché un costante approfondimento in merito ai profili procedurali dei principali procedimenti autorizzativi ambientali, anche relativi all'aspetto ispettivo, oltre che una costante ricerca delle fonti, giurisprudenziali e non, inerenti l'argomento. Accanto alle preminenti normative disciplinanti gli istituti pubblicistici generali (anche recentissime, come la legge 7 agosto 2015, n. 124, recante le deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, ed i successivi decreti attuativi), le principali fonti di riferimento per la trattazione del tema della ricerca non possono che essere rinvenute nelle fonti normative, soprattutto di origine europea e nazionale, di diritto ambientale nelle materie di interesse, ovvero, oltre ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento della Unione europea, nonché alla Costituzione italiana: le direttive nn. 96/61/CE, 2008/1/CE, 2010/75/UE (c.d. direttiva IED); la raccomandazione 2001/331/CE; la legge n. 447/1995; i decreti legislativi nn. 152/2006 e 46/2014; il D.L. n. 5/2012; il D.P.R. n. 59/2013. Quanto alle fonti bibliografiche di riferimento, essenziali ai fini di un completo sviluppo dell'oggetto della ricerca, si riporta in allegato un elenco delle monografie e degli articoli specialistici necessari allo studio.

Occorre concludere la premessa con una breve precisazione che pone l'attenzione sulle riforme attualmente in essere le quali investono, in genere, la normativa ambientale (caratterizzata da una formidabile "dinamicità" della materia) e, nello specifico, la valutazione di impatto ambientale, nonché il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, congiuntamente alle autorità provinciali ed ai corpi di polizia (in particolare, il Corpo forestale dello Stato), con conseguenti riflessi anche sulla presente trattazione.

⁸ La cui disciplina si contraddistingue per il fatto di implicare necessariamente un rapporto continuativo tra i soggetti che devono ottemperare alle norme di settore e la pubblica amministrazione.

⁹ AMIRANTE D., *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 238 e ss.

¹⁰ GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1993, pagg. 188 e 189.

CAPITOLO 1

LA POLITICA AMBIENTALE E GLI INTERVENTI DI TIPO COMMAND AND CONTROL. PROFILI GENERALI E TUTELA GIURIDICA DELL'AMBIENTE

SOMMARIO: 1.1 Dalla “questione” ambientale ai principi consolidati che regolano il diritto dell'ambiente; 1.2 La politica ambientale di tutela anticipata: il principio di prevenzione o dell'azione preventiva; 1.3 Gli strumenti di politica ambientale ed in particolare il modello regolatorio basato sugli interventi di tipo command and control; 1.3.1 Gli strumenti di intervento ambientale. Tipologie; 1.3.2 La regolamentazione diretta ed il rapporto con gli strumenti alternativi; 1.3.3 Gli strumenti volontari ed, in particolare, gli accordi volontari; 1.3.4 La c.d. nudge regulation in campo ambientale ovvero “l'architettura delle scelte”; 1.4 Il modello di command and control e l'azione amministrativa; 1.4.1 L'attività amministrativa ed i poteri della pubblica amministrazione; 1.4.2 Procedimenti amministrativi e procedimenti ambientali; 1.5 Il modello di command and control e la tutela dagli inquinamenti.

1.1 Dalla “questione” ambientale ai principi consolidati che regolano il diritto dell'ambiente.

Il corretto inquadramento della tematica della ricerca non può prescindere da una iniziale analisi, seppure sommaria e meramente incidentale, della c.d. questione ambientale, nonché dei principi fondamentali che permeano la materia, con una particolare attenzione rivolta al principio di prevenzione o dell'azione preventiva, che rappresenta il principio maggiormente coinvolto nella definizione delle politiche fondate sugli interventi c.d. di *command and control*.

Come noto, l'evoluzione del diritto dell'ambiente risente del carattere fortemente emergenziale della sua genesi. Esso nasce come risposta ad una crisi, presentandosi, dunque, come “realtà composita, in cui la rapsodicità e la disomogeneità degli interventi, determinate dalla crescente e affrettata necessità di disciplinare settori diversi [...], hanno a lungo ostacolato una riflessione unitaria e l'individuazione di un nucleo coerente di principi ispiratori. Ma dopo una nebulosa fase iniziale, la giuridificazione dell'ambiente è divenuta la sede di una stimolante riflessione critica sul diritto e la scienza”¹¹.

Va, comunque, precisato che la predetta *giuridificazione* si presenta ancora scevra di una vera omogeneità e chiarezza delle fonti di riferimento, che risultano, nonostante lo sforzo riordinativo: numerose; non sempre coordinate e propriamente utilizzate, soprattutto quando si

¹¹ TALLACCHINI M., *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Tomo I, pag. 62; DELL'ANNO P., *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, in DE CAROLIS D., FERRARI E., POLICE A. (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, pag. 264; DELL'ANNO P., *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, VI, 2005, pag. 962.

Sulla sovrabbondanza e mutevolezza della legislazione ambientale, v. anche NESPOR S., *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: le origini*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1/2015 (fonte: <http://www.nespor.it>), per il quale “parafrasando una metafora attribuita a Newton, ma risalente al filosofo francese del XII secolo Bernardo di Chartres, il diritto dell'ambiente è come un nano sulle spalle di giganti: può vedere più cose di loro e più lontane, ma non certo per l'altezza del suo corpo, ma per le varie discipline che lo sorreggono. Questo spiega anche l'origine delle due critiche così spesso rivolte alla legislazione ambientale: la sua sovrabbondanza e la sua mutevolezza”; quest'ultima dovuta, secondo l'autore, alle intrinseche caratteristiche della normativa ambientale, la quale deve adeguarsi a incessanti modificazioni del suo oggetto, essenzialmente provocate da tre diverse ragioni, ovverosia: l'effettivo mutamento della realtà provocato da innovazioni tecnologiche che richiedono nuovi interventi di disciplina e di regolazione dell'impatto sull'ambiente; l'accrescimento di informazioni nelle varie discipline scientifiche (dalla medicina, all'igiene, alla chimica, alle varie scienze naturali) che coinvolgono l'ambiente, con conseguente necessità di una costante revisione delle regole o addirittura con l'adozione di normative interamente nuove; il mutare dell'atteggiamento delle istituzioni a livello internazionale o nazionale.

sceglie di ricorrere a norme primarie per la mera precisazione di precetti puntuali riguardanti casi specifici.¹²

Ugualmente note le difficoltà connesse ai tentativi di chiarirne il significato terminologico¹³, che neanche l'inserimento della nozione di ambiente nella Carta costituzionale ha

¹² In tal senso, cfr. ONIDA V., *Il sistema delle fonti in materia ambientale, con particolare riferimento alla normativa tecnica*, in *Razionalizzazione della normativa in materia ambientale*, Atti del Convegno giuridico, Castel Ivano, 29-30 aprile 1994, Istituto per l'Ambiente, Milano, 1994, pagg. 62 e ss., il quale parla di "crisi della legge"; GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2007, pag. 1139, il quale sofferma altresì l'attenzione sull'altro delicato nodo del sistema delle fonti giuridiche nel settore ambientale, rappresentato dalla centrale presenza della normazione di tipo tecnico, che - per le peculiarità proprie del contenuto, ovvero sia "la dipendenza da cognizioni scientifiche spesso controverse e soprattutto la precarietà dovuta alla rapida obsolescenza dei dati su cui si fonda - mette ancor più in evidenza l'inadeguatezza sia delle ordinarie sedi istituzionali preposte alla produzione normativa sia dei relativi schemi procedurali (concerti fra i ministeri, pareri del Consiglio di Stato, controlli di legittimità o di copertura finanziaria, ecc.)". Difatti, gli ordinari procedimenti di formazione delle norme giuridiche, secondo l'autore, difficilmente consentono la corretta e consapevole valutazione dei contenuti e delle conseguenze applicative delle disposizioni tecniche, così come ne rendono quasi impossibile il tempestivo aggiornamento.

Sotto un profilo più generale, la c.d. normativa tecnica si definisce come l'insieme di norme attraverso cui vengono individuate: caratteristiche, criteri, requisiti, modalità e procedure tecniche relativamente a processi, beni, attività e non solo (ad es. i criteri per il prelievo e la conservazione di campioni, i requisiti per i sistemi di depurazione). Tali norme, che non sembrano trovare attualmente una specifica posizione nel sistema delle fonti del diritto, sono caratterizzate dal "ridotto grado di generalità ed astrattezza del precetto normativo", nonché dall'"elevato grado di tecnicità dei concetti normativi impiegati", cfr. CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, pagg. 52 e ss., il quale richiama, tra le regole peculiari che dovrebbero sottendere la produzione delle norme tecniche: il ricorso da parte del decisore al contributo di tecnici esperti; la pubblicità e trasparenza della provenienza delle acquisizioni tecniche di cui ci sia avvalso; l'introduzione di meccanismi che ne favoriscano il facile aggiornamento. In tal senso v. anche ONIDA V., *Il sistema delle fonti in materia ambientale, con particolare riferimento alla normativa tecnica*, op. cit., pag. 65, che indica, come caratteristiche essenziali del procedimento di formazione della normativa tecnica, le garanzie di un adeguato livello scientifico; di sufficiente condivisibilità dei presupposti scientifico-tecnici delle scelte effettuate; di sufficiente indipendenza rispetto agli interessi particolari direttamente coinvolti nella decisione.

Con riferimento al tipo di atto che sotto il profilo formale deve recare le regole tecniche, si osserva che "la natura estremamente flessibile della normativa tecnica sembra meglio adattarsi ad un atto-fonte secondaria (regolamento governativo o regolamento ministeriale), purché - è il caso di sottolineare - questo atto sia adottato nel rigoroso rispetto del principio di legalità". cfr. CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pag. 53; anche CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in *Federalismi.it*, pagg. 17 e ss.80

¹³ A riguardo non può non essere sommariamente menzionato l'ampio ed articolato dibattito, sviluppatosi nella dottrina costituzionalistica, fra coloro che, a fronte del carattere complesso e pluridimensionale dell'ambiente, ritenevano lo stesso non qualificabile come un oggetto di disciplina unitario e chi, invece, non rinunciando del tutto ad una concezione unitaria dell'ambiente, ne proponeva una ricostruzione come nozione polarizzata tra la tutela del paesaggio - territorio (art. 9 della Cost.) e quella della salute (art. 32 della Cost.), cfr. GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, pagg. 146 e ss.; ma anche CARAVITA B., *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Tomo I, pagg. 181 e ss., che contrappone, poi, le concezioni pluraliste (Giannini, Predieri) rispetto a quelle moniste (lo stesso Caravita) basate quest'ultime sul concetto di equilibrio ecologico (connesso agli ambiti "di volta in volta considerati") e sulle finalità di tutela sottese allo stesso.

Tornando all'*incipit*, si pone nel primo senso, soprattutto, la nota tesi del Giannini, che, partendo dall'analisi della legislazione positiva, proponeva una "visione triadica" dell'ambiente, ripartito specificamente in: 1) "l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi al paesaggio", in cui l'ambiente si configura come "bene pubblico" ed è preminente la finalità conservativa dei "beni ambientali" (bellezze naturali, centri storici, parchi naturali, parchi florifaunistici, foreste) intesi come "complessi di cose che racchiudono quel che potrebbe dirsi un valore collettivo, dalla norma individuato come oggetto di tutela giuridica", è, infatti, dal complesso delle cose che "si esprime un valore a sé stante che va a costituire il bene (in senso) giuridico ambientale, bene a cui deve, forse, riconoscersi natura di bene immateriale"; 2) "l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua" che rappresentano le "località del territorio" interessate dall'azione aggressiva dell'uomo (che rende aggressivo un qualche elemento nei confronti dell'uomo) con riferimento alle quali si esplicherebbe la funzione di tutela ed in cui l'ambiente è costituito dal fatto giuridico di aggressione tra uomo e natura; 3) "l'ambiente a cui si fa riferimento nella normativa e negli studi dell'urbanistica" che configurerebbe l'ambiente come oggetto della potestà di pianificazione territoriale esercitata dai pubblici poteri, cfr. GIANNINI M.S., "Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, pagg. 455 e ss. Nella seconda direzione si muove, invece, la tesi del Predieri, che ha contribuito a configurare il concetto giuridico di ambiente come sintesi della polarizzazione tra governo del territorio e diritto all'ambiente salubre. Questa "polarizzazione bifocale" rispondeva in particolare "ad una realtà organizzativa ed operativa attuale, faticosamente emergente", per cui la riaggregazione delle funzioni, allo scopo di consentire una gestione globale dell'ambiente, risultava utile sotto il profilo pratico, anche per comprendere le connessioni, valutare le interazioni e ponderare i diversi interessi pubblici e privati implicati dall'azione sul paesaggio e da quella per l'ambiente salubre, cfr. PREDIERI A., *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1981.

contribuito a dipanare.¹⁴ Le norme costituzionali, infatti, si sono limitate a menzionare la tutela dell'ambiente quale materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, negando in tal modo la possibilità di disporre di un riferimento più puntuale.¹⁵

La tesi del Predieri, fortemente ancorata al dettato costituzionale e specificamente alle operazioni di valorizzazione degli artt. 9 e 32 della Cost., è stata accolta dalla prima giurisprudenza costituzionale, costituendo altresì valido riferimento per la dottrina civilistica (Cfr. A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32 ss. ed il recente contributo di M. DEL PINTO, *La conservazione dell'ambiente come diritto della personalità*, Roma, 2008. Si veda anche U. SALANITRO, *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2, 2009, 472 ss.) che ha indagato in merito alla sussistenza di situazioni giuridiche soggettive riferite all'ambiente sotto forma di diritti soggettivi, interessi diffusi/collettivi o diritti fondamentali della personalità, originando un vivace dibattito che resta ancora oggi privo di una pacifica conclusione. Certo è che la qualificazione dell'ambiente in termini di "bene giuridico", connesso a titoli di pretesa individuali o collettivi, sembra riferibile, più che all'ambiente inteso come equilibrio ecologico globale, soltanto a determinate situazioni, in cui vi è un particolare assetto ambientale rispetto al quale l'individuo o una determinata collettività vantano un interesse differenziato. Pacifico è, invece, il riconoscimento della natura di interesse pubblico da attribuirsi all'interesse alla tutela dell'ambiente; vale aggiungere che detto interesse è ormai riconosciuto come valore costituzionale, cioè come principio fondamentale, obiettivo e limite dei pubblici poteri, cfr. GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 147 e ss, nonché pag. 200; ma anche MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, Tomo II, pagg. 1133 e ss., per il quale la configurazione dell'ambiente come valore si raccorda del resto con l'accertata impossibilità di definire l'ambiente, in quanto i valori "non sono suscettibili di definizioni aprioristiche. [...] Il "valore" esprime, come è evidente dalla stessa terminologia mutuata dalle scienze economiche, quanto "pesa" nel "bilanciamento" un determinato elemento dotato di dignità costituzionale, sia esso principio (es. solidarietà), istituto (es. proprietà), bene materiale (es. risparmio) o immateriale (es. riservatezza) o, ancora, attività (es. ricerca).

Qualcuno ha, poi, precisato che le molteplici ricostruzioni dell'ambiente come bene giuridico ovvero posizione soggettiva (bene diversamente aggettivato: immateriale o pubblico, quale espressione di interesse pubblico della comunità, o collettivo; valore costituzionale fondamentale; diritto della persona; diritto sociale; ovvero diritto soggettivo; espressione delle facoltà dominicali; dovere di solidarietà) hanno comunque il merito di spiegare "molteplici aspetti dell'oggetto che indaga. Ad esempio, la costruzione dell'ambiente come bene immateriale ha il pregio, tra gli altri, di fare emergere la pluralità degli interessi pubblici e privati che vi insistono e la molteplicità delle tutele; quella che lo intende come bene pubblico, consente di costruirvi un dispositivo di tutela che collega il bene al suo titolare e per questo al danno (erariale) ed alla sua azionabilità; l'idea che si tratti di un bene collettivo, estende le possibilità di protezione giurisdizionale, sottraendola dal necessario collegamento con una posizione soggettiva; l'ipotesi si tratti di un valore costituzionale fondamentale, riassume le necessità di estensione della tutela che sottraggono l'ambiente come bene dall'appropriazione individuale e lo ricollegano, invece, ai doveri dei pubblici poteri di assicurare protezione e garantire diritti, facendone un momento unificante dei compiti degli enti pubblici". Ancora, la ricostruzione dell'ambiente come diritto della persona (inteso, ad esempio, quale estensione del diritto alla salute) consente di radicare lo stesso in dimensioni costituzionalmente protette idonee a spiegarne la "particolare tutela ed il sorgere delle responsabilità relative; nello stesso senso, l'idea recentemente sagacemente proposta ed argomentata che l'ambiente sia espressione dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost. non solo trova fondamento costituzionale unitario alla nozione, ma più di altre si apre alla considerazione della peculiarità dell'ambiente come dimensione insieme collettiva e personale, oggettiva e soggettiva; ha, allo stesso tempo, indubbi meriti l'idea che si tratti di un diritto sociale, richiamando così alla dimensione di libertà attiva di una simile posizione soggettiva, che richiede l'intervento delle istituzioni per essere assicurata con pienezza. Eppure, a ciascuna di queste tesi sono state rivolte obiezioni significative. [...] Del resto appare difficile sottrarsi dalla sensazione che simili formule [...] siano così generiche da sconfinare nell'insignificanza", finendo dunque con il proporre una nozione giuridica di ambiente inteso come sistema composto di sistemi nel quale la realtà naturale e le cose in senso giuridico sono parte necessaria, cfr. PERFETTI L.R., *Contributo ad una formulazione delle nozioni di paesaggio come simbolo e di ambiente come sistema ed alla critica delle nozioni tradizionali di cosa e bene in senso giuridico*, in ALPA G., CONTE G., DI GREGORIO V., FUSARO A., PERFETTI U. (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Precauzione - responsabilità - assicurazione*, Napoli, 2012, pagg. 42 e ss.

¹⁴ AMIRANTE D., *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in DELL'ANNO P., *Ambiente (diritto amministrativo)*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente: Vol. 1 - Principi generali*, Assago, 2012, pag. 235.

¹⁵ Più precisamente, poiché la Costituzione del 1948 non conteneva originariamente alcun esplicito richiamo alla tutela dell'ambiente, si è sviluppata nel corso del tempo un'intensa attività di interpretazione, finalizzata a legittimare le politiche di protezione dell'ambiente con riguardo ad altri principi costituzionali. L'attività interpretativa si è essenzialmente incentrata su una lettura estensiva degli artt. 2 (diritti inviolabili dell'uomo); 9, comma 2 (tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione); 32, comma 1 (tutela della salute) della Cost. Invero, il richiamo alle disposizioni costituzionali è stato talvolta particolarmente ampio, in tal senso cfr. ad esempio la Corte di cassazione penale, sez. III, 20 gennaio 1983, Mazzola, dove si legge "in tema di tutela dell'ambiente, la Costituzione con l'articolo 9 collega aspetti naturalistici (paesaggio) e culturali (promozione dello sviluppo della cultura e tutela del patrimonio storico-artistico) in una visione non statica ma dinamica non meramente estetica od intrinseca, ma di protezione integrata e complessiva dei valori naturali insieme con quelli consolidati dalle testimonianze di civiltà; allo stesso modo con l'articolo 32 eleva la salute a diritto fondamentale dell'individuo ed interesse della collettività; mentre sotto altri profili assicura al diritto all'ambiente, in quanto espressione della personalità individuale e sociale, una adeguata protezione: ambiente come sede della partecipazione (artt. 2, 3 e 5); oggetto di difesa per tutti (art. 24); sostrato necessario per l'apprendimento, l'insegnamento, l'arte, la scienza (artt. 33

La nozione di ambiente, nonostante i diversi sforzi profusi, rimane dunque piuttosto vaga e non univoca, usata spesso nella normativa per indicare fenomeni diversi, solo astrattamente riconducibili ad un concetto di ambiente, comunque caratterizzato dall'essere macroscopico e di difficile predeterminazione.¹⁶

Peraltro, la disputa tra la concezione antropocentrica e quella ecocentrica dell'ambiente si è risolta, nel nostro ordinamento (ed in genere in tutti gli ordinamenti occidentali), a favore della prima lettura, che vede l'uomo quale "soggetto attivo nei confronti dei beni e degli equilibri ambientali, per utilizzare le risorse naturali e garantire, con la tutela dell'ambiente, le proprie condizioni di vita"¹⁷; un rapporto di strumentalità intercorre, quindi, tra il bene ambiente ed il benessere dell'uomo. Parzialmente superata, invece, la concezione ecocentrica, con la quale l'ambiente e la natura assurgono a "valori in sé" e l'uomo viene visto come elemento vitale che trova la sua collocazione nell'equilibrio della biosfera, considerata meritevole di tutela a prescindere da ogni sua finalizzazione al benessere umano.¹⁸

Del resto, la considerazione complessiva della salvaguardia ambientale è fenomeno recente; infatti "rispetto all'affermazione di altri valori sociali, quello inerente la tutela dell'ambiente è emerso con ritardo, quando cioè la tutela degli altri valori era già rafforzata"¹⁹.

La costruzione della normativa ambientale ha ricevuto un contributo determinante dall'evoluzione dei principi, sia in ambito internazionale che europeo, tanto da indurre taluni a considerare il diritto ambientale come "diritto per principi"²⁰.

e 34); limite alla proprietà e all'iniziativa economica (artt. 35, 41, 42, 43 e 44); oggetto del coagularsi di forze politiche (art. 49)."

Con specifico riferimento alla giurisprudenza costituzionale, la Corte ha gradualmente isolato la cura degli interessi ambientali dagli altri interessi costituzionalmente garantiti, pervenendo ad una visione unitaria dell'ambiente come oggetto autonomo di tutela da parte dell'ordinamento costituzionale. L'iniziale ricostruzione dell'ambiente come diritto alla persona, propria delle pronunce della fine degli anni ottanta, ha lasciato spazio dapprima al filone che inquadrava l'ambiente tra gli interessi per poi giungere, con decisioni della seconda metà degli anni novanta culminate nelle sentenze del 2002, all'idea dell'ambiente come valore costituzionale, ampiamente condivisa dalla dottrina. In particolare, "dire che l'ambiente è valore costituzionale significa dire fondamentalmente due cose: primo, che l'ambiente è uno dei fattori legittimanti del nostro assetto istituzionale, uno dei fondamenti dell'assetto costituzionale nel nostro ordinamento; due, dire che l'ambiente è valore costituzionale significa porlo a livello primario alla pari con altri valori costituzionali, che, da un lato comporta una comparazione continua fra i valori costituzionali, dall'altro pone un limite all'esito della stessa comparazione: la comparazione non può mai annichilire uno dei valori posti a livello primario. Questo [...] sembra un punto di assoluto non ritorno nella giurisprudenza della Corte costituzionale", cfr. l'intervento del Prof. Caravita nella Tavola rotonda in GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 333.

Viepiù, è stato osservato che la Corte costituzionale riconnette di recente la "funzione pubblica" di tutela dell'ambiente ad una funzione "consolidata in una disciplina legislativa chiaramente delimitata e quindi capace di superare la definizione di "materia trasversale" o "materia scopo" per essere ricondotta ad una "materia oggetto" in senso proprio, affidata in modo esaustivo alla responsabilità del legislatore centrale". Spetta allo Stato il compito di garantire in modo uniforme sul territorio nazionale la protezione dell'ambiente, mentre le Regioni possono solo indirettamente lambire, nell'esercizio delle proprie competenze, lo stesso oggetto di tutela, senza interferire o modificare i "livelli adeguati e irriducibili" di protezione statali. "Questa impostazione si sta sviluppando nella direzione di imporre principi unitari e coerenti dei procedimenti relativi alla gestione degli interessi ambientali", cfr. GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 196 e ss.

¹⁶ GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 1114; GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 132. Nondimeno, dalla pluriquificazione dell'interesse ambientale nel nostro ordinamento, DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2003, pag. 10, fa discendere la rilevante conseguenza della necessaria integrazione degli interessi ambientali nelle politiche pubbliche, da realizzarsi però non attraverso la loro collocazione al vertice di una gerarchia che risulta inammissibile tra valori fondamentali equiordinati nella codificazione costituzionale, bensì attraverso il bilanciamento tra i vari interessi pubblici coinvolti e l'applicazione del principio di proporzionalità.

¹⁷ GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 1114.

¹⁸ GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 1114.

La ricostruzione in chiave antropocentrica comporta, ad avviso di alcuni studiosi, l'impossibilità di qualificare l'ambiente quale bene giuridico in senso classico, dotato di una propria autonomia. In tal senso, SIRACUSA L., *La tutela penale dell'ambiente: bene giuridico e tecniche di incriminazione*, Milano, 2007, pagg. 36 e 37, ad avviso della quale, con la concezione antropocentrica, l'ambiente rappresenta "poco più che un interesse collettivo ed uno strumento nelle mani dell'uomo, proteggibile soltanto in funzione di ulteriori interessi", il che implica, sotto un profilo strettamente penalistico, che oggetto della tutela penale diviene la funzione amministrativa di governo, finendo cioè con il far prevalere "un modello di tutela mediato, avente a oggetto solo le funzioni amministrative di governo e basato esclusivamente su fattispecie contravvenzionali". La posizione poc'anzi delineata non è, comunque, generalmente condivisa.

¹⁹ Cfr. CAIA G., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale, in Razionalizzazione della normativa in materia ambientale*, Atti del Convegno giuridico, Castel Ivano, 29-30 aprile 1994, Istituto per l'Ambiente, Milano, 1994, pag. 72.

²⁰ GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 1122; GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 119, pag. 151 e pag. 203, in cui si osserva che la elaborazione di un diritto

In particolare, dal quadro normativo internazionale in materia di diritto ambientale²¹ è possibile far discendere l'affermazione di alcuni rilevanti principi.²² Accanto al concetto dello

dell'ambiente per principi deriva dalla insufficienza del diritto legislativo ordinario (ovvero delle norme generali ed astratte) e dallo stesso riconoscimento dell'ambiente come valore costituzionale (quindi come obiettivo ed espressione di una qualità e di un equilibrio ambientale non predefiniti *a priori*). "Si deve infatti ribadire la situazione paradossale per cui, da un lato, è difficile applicare il classico schema condizionale della norma giuridica (se è vero A deve essere B), che viene stabilita per tutti ed una volta per tutte (generale ed astratta) (l'ambiente non è obiettivo determinato, né determinabile in termini statistici); dall'altro, è difficile evitare di dare soluzioni di specie, molto concrete e condizionate dalla particolarità delle realtà territoriali e degli equilibri che fra le risorse naturali si possono determinare (non si possono quindi dettare norme generali ed astratte ma occorre provvedere in concreto con soluzioni ad hoc). Si tratta di un paradosso della disciplina giuridica per la tutela dell'ambiente che rende indispensabile (quasi ovvio e naturale) sottolineare l'importanza dell'elaborazione dei principi che sono capaci di orientare, rispetto alle specifiche regole che si possono di volta in volta individuare, ed anche di coordinare, in modo trasversale, i vari settori delle discipline giuridiche coinvolti dalla tutela dell'ambiente". Ancora, secondo l'autore, solo i principi consentono di stabilire una corretta relazione tra le decisioni del legislatore e dell'amministrazione con gli altri saperi (indispensabili per fornire i dati tecnici e scientifici in grado di definire le strategie di tutela). "I principi sono del resto particolarmente adatti a costruire le linee guida di discipline che debbono necessariamente adattarsi ai processi dinamici ed alla dimensione diacronica degli equilibri degli ecosistemi", nonché a suggerire metodi coerenti (e visione globale) per risolvere problemi complessi quale quello ambientale.

Anche AMIRANTE D., *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 280 e ss., parla di un "approccio per principi" al diritto ambientale, evidenziando come la presenza di principi organizzativi positivizzati nell'ordinamento ambientale costituisca elemento di stabilità (e non di incertezza, come affermato dai detrattori della teoria), nonché individuando le tre funzioni principali svolte dai principi ambientali (ovvero: di guida per il legislatore, come ad esempio il principio di precauzione in materia di elettrosmog; di fornire all'amministratore ed al giudice chiavi interpretative valide anche in relazione a questioni tecnico-scientifiche, come ad esempio il ricorso alla clausola generale della migliore tecnica disponibile, che consente di affermare una regola di tutela dell'ambiente senza cristallizzare la normativa ad un determinato periodo storico; di "metro" per la valutazione dell'azione amministrativa).

Privilegia una regolazione sempre meno basata sulle regole di dettaglio, in favore dei principi, il recente approccio della *better regulation*, tesa a semplificare il quadro normativo, contenere gli oneri per il sistema economico considerato nel suo complesso, consultare i destinatari delle norme, nonché promuovere l'analisi dei costi-benefici circa gli interventi posti in essere. A riguardo si rinvia, tra gli altri, al Rapporto OCSE, *Better regulation in Europe: Italy 2012*, consultabile *on line* al seguente indirizzo: http://www.qualitanormazione.gov.it/uploads/attachment/file/22/executive_summary.pdf.

²¹ Come noto, le fonti internazionali sono essenzialmente costituite da: norme consuetudinarie generalmente riconosciute (es. divieto di inquinamento transfrontaliero, obbligo di cooperazione fra stati); norme convenzionali (contenute nei trattati e nelle convenzioni); atti di *soft law* (ovvero proposizioni semi-normative non vincolanti, es. dichiarazioni di principio); la giurisprudenza ambientale internazionale (decisioni dei tribunali e delle corti internazionali). Con specifico riferimento al ruolo ricoperto nel diritto ambientale da quest'ultima, si possono solo brevemente menzionare:

- tra gli arbitrati internazionali, il *Trail Smelter Arbitration* del 1941, da molti considerato come l'inizio del diritto internazionale ambientale, fu pronunciato per dirimere una controversia sorta tra gli Stati Uniti ed il Canada in merito alle emissioni tossiche di biossido di zolfo di una fonderia canadese, che avevano gravemente danneggiato i raccolti di alcuni agricoltori statunitensi. La commissione arbitrale riconobbe la responsabilità del Canada e statui per la prima volta il principio, consolidato in seguito in via consuetudinaria, per cui nessuno Stato ha il diritto di usare o permettere che si usi il proprio territorio in modo tale da provocare danni ad altri;

- tra le decisioni della Corte internazionale di giustizia, risulta di particolare rilievo per il diritto dell'ambiente la sentenza del 25 novembre 1997, emessa nei confronti dell'Ungheria e della Slovacchia, sul caso relativo al progetto di diga sul Danubio denominato *Gabcikovo – Nagymaros*. Nella decisione, la Corte dell'Aja, oltre ad evocare timidamente le "nuove norme ed esigenze" da considerare (ovvero il principio dello sviluppo sostenibile di recente codifica), ha altresì affermato che "nel campo della protezione dell'ambiente, la vigilanza e la prevenzione si impongono in ragione del carattere spesso irreversibile dei danni causati all'ambiente";

- nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del Commercio (WTO), l'esigenza di tutela ambientale ha trovato applicazione effettiva, nei Rapporti dei panel della WTO, solo nel 2001. Formalmente prevista dall'accordo GATT, ha trovato concreto riconoscimento con il caso "Amianto", in cui la Francia, al fine di preservare l'ambiente e la salute dei cittadini, aveva adottato misure limitative del commercio internazionale, vietando tra l'altro l'importazione di amianto. Tale limitazione, contestata dal Canada, è stata riconosciuta legittima in ossequio al requisito del carattere scientifico della prova. Esito negativo avevano invece avuto i precedenti casi "Tonno/delfini" del 1991 (Messico c/ Stati Uniti) e del 1994 (UE e Olanda c/ Stati Uniti), nonché "Gamberetti/tartarughe" del 1998 (India e altri c/ Stati Uniti).

²² CROSETTI A., *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008, pagg. 37 e ss.; MONTINI M., *Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell'ambiente*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente: Vol. 1 - Principi generali*, Assago, 2012 pagg. 30 e ss., ad avviso del quale "i principali motori dello sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente" sono essenzialmente rappresentati da due grandi conferenze internazionali, vale a dire la Conferenza di Stoccolma del 1972 e la Conferenza di Rio del 1992, contestualmente all'affacciarsi sulla scena del principio dello sviluppo sostenibile, che ha consentito di "superare il paradigma iniziale della protezione ambientale, intesa come un sistema di regole tese a preservare l'ambiente necessariamente in contrasto con i percorsi delle iniziative per lo sviluppo economico tradizionale, per orientare invece gli sforzi verso un nuovo sistema di regole volte a privilegiare l'integrazione delle esigenze connesse alla tutela ambientale con quelle legate allo sviluppo economico e sociale, nel contesto di una dimensione pluri-dimensionale finalizzata al perseguimento dell'obiettivo della sostenibilità dello sviluppo". Il sistema

sviluppo sostenibile ed ai principi che “impregnano” anche la politica ambientale europea, si richiamano tra gli altri:

- il principio della sovranità sullo sfruttamento delle risorse naturali, in forza del quale gli Stati, esprimendo la sovranità permanente sulla propria ricchezza naturale, hanno diritto: allo sfruttamento delle proprie risorse naturali (princ. 21 Stoccolma e 2 Rio) e ad adottare le proprie politiche ambientali e di sviluppo nel rispetto dell’obbligo di non causare danni transfrontalieri;

- il principio secondo cui nessuno Stato ha il diritto di usare o permettere che si usi il proprio territorio in modo tale da provocare danni al territorio di un altro Stato o alle persone e ai beni che vi si trovino. Tale precetto si estende agli spazi non sovrani;

- il principio delle responsabilità comuni ma differenziate. “In considerazione del differente contributo al degrado ambientale globale, gli Stati hanno responsabilità comuni ma differenziate. I paesi sviluppati riconoscono la responsabilità che incombe loro nel perseguimento internazionale dello sviluppo sostenibile date le pressioni che le loro società esercitano sull’ambiente globale e le tecnologie e risorse finanziarie di cui dispongono” (principio 7 Rio).²³

A livello europeo, l’articolo 191 del Trattato sul funzionamento della UE (*ex* articolo 174 TCE) elenca i principi generali che devono ispirare l’attuazione della politica ambientale da parte della UE e degli Stati membri - ovvero il principio di precauzione, dell’azione preventiva, della correzione in via prioritaria alla fonte del danno ambientale, “chi inquina paga” - tutti a loro volta filtrati alla luce del concetto dello sviluppo sostenibile. L’applicazione di tali principi è peraltro regolata dal criterio di priorità logica e cronologica per cui: la precauzione deve ispirare l’azione preventiva; l’azione preventiva deve essere preferita alla correzione; la correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni ambientali deve imporsi rispetto alle forme di risarcimento per equivalente; il risarcimento del danno fondato sui meccanismi della responsabilità civile riveste la funzione di strumento di chiusura del sistema, in grado di fornire un minimo di protezione a tutte le situazioni non altrimenti tutelabili. Preme precisare che il panorama dei principi del diritto ambientale europeo, poi sviluppato da giurisprudenza e dottrina, è comunque piuttosto ampio, tanto da richiedere un tentativo di sistemazione concretizzatosi nella individuazione di tre categorie principali²⁴.

I principi ambientali di elaborazione internazionale ed europea sono stati positivizzati nell’ordinamento interno dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante Norme in materia ambientale, e s.m.i. (artt. da 2 a 3-*sexies*)²⁵.

Occorre ora premettere brevi cenni al concetto di sviluppo sostenibile, nonché ai principi di precauzione, della correzione dei danni ambientali, “chi inquina paga”, di cooperazione, della responsabilità condivisa, della maggiore tutela; comunque riservando, in considerazione del tema della ricerca, un più approfondito esame in ordine alla natura ed al significato del principio di prevenzione o dell’azione preventiva, che impone di anticipare le misure di tutela dell’ambiente rispetto al verificarsi del danno, ma, diversamente dal principio di precauzione, interviene nel momento in cui esiste la certezza scientifica della dannosità del comportamento oggetto di regolazione, come ad esempio nel caso della immissione di sostanze nella matrice acqua o aria.²⁶

giuridico ambientale si è, pertanto, sviluppato attraverso una serie di principi fondamentali di diritto internazionale, divenuti nel tempo punto di riferimento per l’elaborazione delle specifiche norme ambientali contenute negli accordi internazionali, nella normativa europea e nella legislazione nazionale e per la definizione delle iniziative concrete per la tutela ambientale.

²³ Tale principio informa ad esempio la Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici delle Nazioni Unite e il Protocollo di Kyoto.

²⁴ Cfr. CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, 2000; GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, op. cit., pagg. 152 e ss., il quale così sintetizza le tre categorie: a) principi che consentono di identificare i caratteri fondamentali dell’ambiente come oggetto di tutela giuridica (l’antropocentrismo; l’unitarietà dell’ambiente che richiede, ove possibile, una protezione integrata; la primarietà dell’ambiente, che deve essere considerato prima di ogni azione pubblica; l’economicità dell’ambiente che include in sé il principio “chi inquina paga”); b) principi che individuano le modalità di predisposizione delle azioni di tutela dell’ambiente (l’azione preventiva; la correzione alla fonte; la precauzione; il bilanciamento operato attraverso la comparazione tra i vari interessi coinvolti, secondo criteri di gradualità; l’informazione ambientale e la partecipazione); c) principi che definiscono un ruolo dei soggetti nella tutela ambientale (la corresponsabilità o responsabilità condivisa e la cooperazione; la concorrenza delle competenze di tutti i livelli di governo; la sussidiarietà). Per l’autore, la sintesi di tutti i principi è nel principio di integrazione.

²⁵ Specificamente, rubricati: articolo 2. Finalità; articolo 3-*bis*. Principi sulla produzione del diritto ambientale; articolo 3-*ter*. Principio dell’azione ambientale; articolo 3-*quater*. Principio dello sviluppo sostenibile; articolo 3-*quinqüies*. Principi di sussidiarietà e di leale collaborazione; articolo 3-*sexies*. Diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo.

²⁶ La differenza tra i due principi non è del tutto pacifica. Ad opinione di alcuni, infatti, il principio di precauzione rappresenta una mera espansione del principio di prevenzione, operando semplicemente una ulteriore anticipazione del

Il concetto di sviluppo sostenibile, basato sulla *carring capacity* (ovvero capacità portante del pianeta) e sulla programmazione sostenibile, costituisce il “primo fondamento” della politica ambientale internazionale ed europea, imponendo l’integrazione tra le politiche dello sviluppo e quelle di tutela ambientale. Il Rapporto Brundtland, predisposto nel 1987 dalla Commissione mondiale per l’ambiente e lo sviluppo (WCDE) delle Nazioni Unite, prevede che “lo sviluppo sostenibile è quello che soddisfa i bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri bisogni”.²⁷ Il rispetto di tale norma programmatica comporta un approccio globale ed equilibrato ai problemi ambientali nell’ottica della citata integrazione tra le politiche di sviluppo e di protezione dell’ambiente, esigendo un uso equo e sostenibile, o prudente e razionale, delle risorse naturali nell’applicazione delle politiche ambientali e dello sviluppo economico, che genera, sia un’equità intergenerazionale, tutelando i bisogni della generazione presente e di quelle future²⁸, che un’equità intragenerazionale (tra popolazioni), bilanciando la tutela delle proprie esigenze con quelle degli altri Stati nel medesimo momento storico.²⁹

Il principio di precauzione impone l’adozione di misure appropriate anche in riferimento a eventi rischiosi la cui dannosità per l’ambiente non sia scientificamente accertata e trova le sue origini nell’ordinamento internazionale ed esplicito riconoscimento nella Conferenza sull’ambiente e sullo sviluppo delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro nel 1992. In particolare, il principio 15 della Dichiarazione di Rio recita: “al fine di proteggere l’ambiente, un approccio cautelativo dovrebbe essere ampiamente utilizzato dagli Stati in funzione delle proprie capacità. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l’assenza di una piena certezza scientifica non deve costituire un motivo per differire l’adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale”.³⁰ A livello europeo, il principio ha ricevuto riconoscimento con il trattato di Maastricht del 1992, che lo ha introdotto all’interno dell’articolo 130R (oggi articolo 191), par. 2, del trattato CE, con una formulazione generica che non indica il significato da attribuire a tale principio.³¹ Mentre le tre più importanti definizioni del

momento della tutela, la quale scatterebbe già in presenza del sospetto che un comportamento possa pregiudicare l’ambiente, prescindendo dalla piena conoscenza della dannosità del comportamento. A tale riguardo, FONDERICO F., *Ambiente e amministrazione in Italia*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 5/1997, pag. 643; FONDERICO F., *La tutela dell’ambiente*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, 2003, pag. 1529, raffigura il principio di prevenzione come articolato nei principi di precauzione, dell’azione preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all’ambiente.

²⁷ Il concetto dello sviluppo sostenibile è stato ripreso poi nella Dichiarazione di Rio (enunciato 3), che lo ha imposto nell’ambito del diritto internazionale ed ha trovato riconoscimento in molti accordi internazionali (nell’ambito ad es. della Convenzione sul diritto del mare, 1982; Convenzione quadro sul cambiamento climatico, 1992; Convenzione sulle biodiversità, 1992; Trattato istitutivo dell’OMC, 1994). A livello europeo, l’etica dello sviluppo sostenibile, oltre ad essere richiamata nel Trattato di Maastricht (1992), nel Trattato di Amsterdam (1999) e nella Carta dei diritti fondamentali (Nizza, 2000), è riferimento costante dei Programmi d’azione comunitaria in materia ambientale.

²⁸ Anzi proprio con riferimento agli obblighi nei confronti delle future generazioni, è stata segnalata l’attuale evoluzione della giurisprudenza costituzionale e della dottrina italiana nella direzione di una maggiore attenzione “a favore di una concezione della tutela dell’ambiente, sul piano giuridico, non in termini di diritto fondamentale all’ambiente, bensì in termini di doveri di solidarietà connessi con il valore costituzionale attribuito alla “tutela dell’ambiente” (definita, non a caso, “funzione pubblica” nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale)”, cfr. GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, op. cit., pag. 121; GRASSI S., *Rischio di impresa e sviluppo sostenibile*, in ALPA G., CONTE G., DI GREGORIO V., FUSARO A., PERFETTI U. (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell’ambiente. Precauzione - responsabilità - assicurazione*, Napoli, 2012, pagg. 4 e ss.

²⁹ E’ stato osservato che l’ampiezza e la complessità degli obiettivi dello sviluppo sostenibile rendono indispensabile, sotto il profilo giuridico, definire ed applicare chiaramente i criteri procedurali: in primo luogo, il criterio della integrazione tra procedure e decisioni inerenti lo sviluppo economico, lo sviluppo sociale e la protezione ambientale; in secondo luogo, il criterio del bilanciamento, poiché “il plusvalore da riconoscere all’ambiente non implica una sovraordinazione aprioristica rispetto agli altri interessi, ma rende necessaria la garanzia che l’interesse ambientale non venga mai pretermesso e venga sempre adeguatamente ponderato in tutti i processi decisionali. Il bilanciamento implica una completa valutazione ed una sintesi tra la pluralità delle scelte possibili, un armonico coordinamento tra le conoscenze di dati acquisiti attraverso l’esperienza e gli elaborati della comunità scientifica, da un lato, ed i molteplici valori ed interessi che interferiscono con i dati di conoscenza”, cfr. GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, op. cit., pagg. 123 e ss.

³⁰ Il principio 15 si ritrova, ad esempio, nel preambolo della Convenzione sulla diversità biologica (1992) e nell’articolo 3 della Convenzione sui cambiamenti climatici (1992), nonché nella Convenzione di Parigi per la protezione dell’ambiente marino per l’Atlantico Nord-Orientale (settembre 1992). Il principio non ha trovato, invece, largo spazio nelle decisioni della Corte internazionale di giustizia, nonostante lo stesso venga regolarmente invocato nelle controversie internazionali.

³¹ Sotto il profilo definitorio, è stato autorevolmente osservato che: “è infatti difficile definire in modo univoco un principio collegato con molteplici dimensioni della conoscenza: la dimensione scientifica, che utilizza la precauzione come criterio operativo nelle situazioni di incertezza e inconoscibilità di fenomeni complessi (come quelli oggetto degli studi sulla

principio vengono rinvenute dalla migliore dottrina nazionale³²: nelle formulazioni di cui all'articolo 301 del D.Lgs. n. 152/2006³³; nella nota sentenza della Corte di giustizia 26 novembre 2002, T-74/00, *Artogodan*³⁴, nonché nella comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2000, intitolata "Ricorso al principio di precauzione"³⁵; tali definizioni hanno il merito di incardinare nel principio di precauzione un contenuto di ragionevolezza, nel senso che anche nei casi di incertezza tecnico-scientifica la decisione amministrativa deve risultare comunque ragionevole³⁶, consentendo in tal modo di superare la sua versione "più" verde "che estende oltremodo l'operatività del principio, comporta una sorta di tolleranza zero nei confronti di qualsiasi rischio e, come detto dalla giurisprudenza comunitaria, presuppone una garanzia totale di innocuità"³⁷. Nondimeno, nella citata comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2000 si è cercato di fornire alcuni orientamenti essenziali all'applicazione del principio di precauzione; detti orientamenti, confermati poi nella specifica risoluzione approvata dal Consiglio europeo di Nizza il 9 dicembre 2000, mettono opportunamente in evidenza la distinzione fondamentale tra la "valutazione del rischio", da affidare agli scienziati, e la "gestione del rischio", da affidare alle scelte politiche.³⁸ Ad avviso di alcuni³⁹, infine, il principio di

ecologia); la dimensione economica, che nell'approccio precauzionale cerca una migliore definizione del concetto di sviluppo sostenibile; la dimensione politica, che valuta in termini discrezionali la portata dell'accettabilità dei rischi ecologici; la dimensione etica, che vede nella scelta di un'azione preventiva e di precauzione l'applicazione del principio di responsabilità verso le future generazioni; ed, infine, la dimensione giuridica, che utilizza il principio di precauzione per sciogliere in via normativa le incertezze del sapere scientifico", cfr. GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 87 e ss. Il principio di precauzione risponde, comunque, all'esigenza di integrazione tra scienza e diritto (c.d. diritto della scienza incerta), in cui la norma giuridica traduce ed integra, attraverso una mediazione critica, il sapere scientifico; da qui anche la necessità giuridica di individuare le tecniche idonee a non cristallizzare la conoscenza scientifica, garantendo la percezione più oggettiva possibile.

Peraltro, l'attuazione del principio di precauzione può essere più o meno ampia, nel senso di riferirlo "non solo alla gestione delle situazioni di rischio, ma anche come criterio di gestione parsimoniosa delle risorse naturali, [...] mantenendo cioè una certa distanza dalla soglia critica ed adottando misure finalizzate alla conservazione nell'immediato", in stretta connessione con il concetto dello sviluppo sostenibile.

³² In tal senso v. DE LEONARDIS F., *Precauzione e tutela amministrativa dell'ambiente*, in ALPA G., CONTE G., DI GREGORIO V., FUSARO A., PERFETTI U. (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Precauzione - responsabilità - assicurazione*, Napoli, 2012, pagg. 22 e ss.

³³ Articolo 301 del D.Lgs. n. 152/2006: "1. In applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione. 2. L'applicazione del principio di cui al comma 1 concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva."

Tale disposizione impone all'amministrazione di intervenire in presenza di pericoli per la salute e per l'ambiente, anche solo potenziali, quando l'individuazione del rischio segua comunque una preliminare valutazione scientifica obiettiva.

³⁴ Secondo cui, "il principio di precauzione è il principio generale del diritto comunitario che fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi sugli interessi economici".

³⁵ Tale principio "trova applicazione in tutti i casi in cui una preliminare valutazione scientifica obiettiva indica che vi sono ragionevoli motivi di temere che i possibili effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani possano essere incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dalla Comunità".

³⁶ In dettaglio, "il contenuto di ragionevolezza della decisione precauzionale è contenuto nel vincolo procedimentale della decisione precauzionale: essa deve essere sottoposta a tre condizioni 1) deve basarsi sui dati tecnico-scientifici disponibili (non importa se incerti); 2) deve essere adeguata alle condizioni concrete dei luoghi in cui deve avere esecuzione e proporzionata ai suoi scopi; 3) deve presupporre un'analisi costi-benefici", cfr. DE LEONARDIS F., *Precauzione e tutela amministrativa dell'ambiente*, op. cit., pag. 26.

³⁷ DE LEONARDIS F., *Precauzione e tutela amministrativa dell'ambiente*, op. cit., pag. 23, il quale autore richiama anche la versione ristretta o minimalista del principio di precauzione, di elaborazione della giurisprudenza dei panel della WTO ovvero della giurisprudenza più attenta alle ragioni del commercio, in forza della quale "da una parte l'amministrazione non potrebbe paralizzare alcuna attività fino a quando il danno di tale attività non sia provato e, dall'altra, dovrebbe essere rilasciata un'autorizzazione per la commercializzazione di un prodotto fino a quando non si provi in concreto che quel determinato prodotto può essere pericoloso. [...] la giurisprudenza dei panel della WTO si è pronunciata, soprattutto nei primi anni, affermando (praticamente sempre) la prevalenza delle esigenze di tutela della libertà di circolazione delle merci su quelle di tutela dell'ambiente". In tal modo le misure adottate da alcuni Stati per tutelare l'ambiente sono state dichiarate illegittime; parimenti, la predetta giurisprudenza è parsa piuttosto riluttante nel ritenere la legittimità di misure precauzionali particolarmente gravose (come nel caso della c.d. mucca pazza in cui i panel hanno dato ragione agli USA considerando le misure, adottate dall'UE per contrastare la malattia, troppo "precauzionali" e come tali illegittime).

³⁸ Specificamente, secondo la Commissione: «a) Il ricorso al principio di precauzione presuppone: - l'identificazione di effetti potenzialmente negativi derivanti da un fenomeno, da un prodotto o da un procedimento; - una valutazione scientifica del rischio che, per l'insufficienza dei dati, il loro carattere non conclusivo o la loro imprecisione, non consente di determinare con sufficiente certezza il rischio in questione. b) La scelta della risposta da dare di fronte ad una certa situazione deriva da una decisione eminentemente politica, funzione del livello del rischio "accettabile" dalla società che deve

precauzione, la cui portata può “riguardare la produzione normativa in materia ambientale o l’adozione di atti generali, ovvero, ancora, l’adozione di misure cautelari, ossia tutti i casi in cui l’ordinamento non preveda già parametri atti a proteggere l’ambiente dai danni poco conosciuti, anche solo potenziali”, diviene inapplicabile “laddove il livello di rischio connesso a determinate attività sia stato puntualmente definito dai decisori centrali sulla base di attuali conoscenze scientifiche, attraverso la puntuale indicazione di limiti e di prove-test di cessione”.

L’articolo 191 TFUE menziona, poi, il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché il principio del “chi inquina paga” in forza dei quali, rispettivamente:

- nel caso in cui si verifichi un evento pregiudizievole per l’ambiente, deve essere immediatamente rimossa la fonte dell’inquinamento;

- chiunque produca un danno all’ambiente è tenuto a rimuoverne a sue spese gli effetti e a provvedere al suo risarcimento a favore della collettività. Attraverso l’introduzione del principio del “chi inquina paga”⁴⁰ si è inteso in particolare: assicurare il finanziamento delle misure necessarie ad evitare o ridurre l’inquinamento, imputando ai soggetti inquinatori i costi delle stesse, che altrimenti ricadrebbero sulla collettività; nonché contribuire alla prevenzione degli inquinamenti, inducendo gli inquinatori a ridurli, utilizzando tecnologie meno dannose per l’ambiente e ricorrendo ad una corretta gestione delle risorse naturali.

Contestualmente ai principi di cui all’articolo 191 TFUE vanno menzionati gli ulteriori principi, considerati fondamentali nell’attuazione della politica ambientale da parte della UE e degli Stati membri⁴¹, quali ad esempio il principio di cooperazione, il principio della responsabilità condivisa ed il principio della maggiore tutela. In particolare, il principio di

sopportarlo. c) Il ricorso al principio di precauzione non si traduce necessariamente nell’adozione di atti finali volti a produrre effetti giuridici, suscettibili di controllo giurisdizionale. d) L’attuazione di una strategia basata sul principio di precauzione dovrebbe iniziare con una valutazione scientifica, quanto più possibile completa, identificando, ove possibile, in ciascuna fase il grado d’incertezza scientifica. e) Una valutazione delle potenziali conseguenze dell’inazione e delle incertezze della valutazione scientifica dovrebbe essere compiuta dai responsabili al momento di decidere se intraprendere azioni basate sul principio di precauzione. f) Tutte le parti in causa dovrebbero essere coinvolte nel modo più completo possibile nello studio delle varie opzioni di gestione del rischio, una volta che i risultati della valutazione scientifica e/o della valutazione del rischio siano disponibili. La procedura dovrebbe essere quanto più possibile trasparente. g) Le misure dovrebbero essere proporzionate al livello di protezione prescelto, non dovrebbero introdurre discriminazioni nella loro applicazione e dovrebbero essere coerenti con misure analoghe già adottate in circostanze analoghe o utilizzando analoghe strategie. h) Le misure adottate presuppongono l’esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall’azione o dall’inazione. Questo esame dovrebbe comprendere un’analisi economica costi/benefici quando ciò sia adeguato e realizzabile. [...] D’altro canto, il responsabile può essere guidato anche da considerazioni non economiche, quali ad esempio la tutela della salute. i) Anche se di natura provvisoria, le misure devono essere mantenute finché i dati scientifici rimangono incompleti, imprecisi o non conclusivi e finché il rischio viene ritenuto sufficientemente importante per non accettare di farlo sostenere dalla società. [...] Ciò implica che le ricerche scientifiche devono essere proseguite, al fine di disporre di dati più completi. Le misure basate sul principio di precauzione devono essere riesaminate [...] j) Le misure basate sul principio di precauzione possono stabilire una responsabilità in materia di produzione delle prove scientifiche necessarie ad una valutazione del rischio completa».

³⁹ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, op. cit., pag. 215, che richiama la sentenza TAR Piemonte, sezione I, 3 maggio 2010, n. 2294.

⁴⁰ Il principio fu introdotto per la prima volta, nel 1962, dal Comitato per l’ambiente dell’OECD (ora Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico – OCSE), che lo qualificava come principio di efficienza economica, ripreso poi dalla Dichiarazione di Rio (princ. 16) e introdotto in ambito comunitario, con l’Atto unico europeo del 1987. Il pieno recepimento è però avvenuto con la direttiva n. 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, recepita in Italia con la Parte VI del D.Lgs. 152/2006.

In merito al principio “chi inquina paga”, MAGLIA S., *Diritto ambientale*, Trento, 2009, pag. 26, riconosce la triplice valenza che lo stesso può assumere: valenza prevalentemente economica (consentendo l’internalizzazione dei costi ambientali dell’impresa); valenza internazionale (evitando distorsioni del commercio internazionale); valenza di tipo etico (imputando i costi della protezione ambientale ai responsabili dei danni ambientali e non alla collettività). Anche GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, op. cit., pag. 11 e pag. 300, sottolinea come tale principio si ponga come fondamento delle misure dirette a perseguire l’internalizzazione dei costi attraverso sia gli strumenti di regolamentazione diretta, che economici nonché basati sull’applicazione delle tecniche risarcitoria *ex post* dei danni provocati all’ecosistema. Specificamente, “il principio esprime la stessa definizione dell’ambiente come valore economico e costituisce la matrice sia delle discipline dirette ad attivare azioni di responsabilità, nel solco tipico della tutela civilistica, sia procedimenti amministrativi volti a disciplinare le modalità di riparazione e ripristino. Nella più recente evoluzione legislativa, la tendenza è ad articolare numerosi procedimenti diretti sia alla riparazione in forma specifica (procedure di bonifica dei siti contaminati) sia di individuazione dei procedimenti amministrativi alternativi rispetto alla tipica azione di risarcimento davanti al giudice civile o penale”.

⁴¹ CARAVITA B., *Diritto dell’ambiente*, op. cit., pagg. 80 e 81.

cooperazione (principio 24 della Dichiarazione di Stoccolma) introduce un obbligo generale di cooperazione tra gli Stati al fine di controllare, prevenire, ridurre ed eliminare gli effetti nocivi dell'inquinamento. Tale principio è stato richiamato, tra l'altro, nelle disposizioni contenute nella Dichiarazione di Rio relative alla prevenzione del trasferimento di attività inquinanti (14), alla tempestiva informazione di calamità o emergenze (18) ed alla informazione di attività potenzialmente inquinanti (19); il principio ha acquisito a livello europeo una valenza generale. Attraverso il principio della responsabilità condivisa, il principio di cooperazione tra Stati si estende al concetto di condivisione delle responsabilità, che presuppone una partecipazione più ampia e attiva di tutti gli attori economici, siano essi amministrazioni pubbliche, imprese pubbliche e private di ogni tipo, e soprattutto della collettività generale, in qualità di cittadini e di consumatori. Con riguardo al principio della maggiore tutela, l'articolo 193 TFUE stabilisce che "i provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'articolo 192 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con i trattati. Essi sono notificati alla Commissione".

1.2 La politica ambientale di tutela anticipata: il principio di prevenzione o dell'azione preventiva.

Il principio di prevenzione o dell'azione preventiva impone che la tutela dell'ambiente si configuri, anzitutto e prevalentemente, come tutela preventiva, nella convinzione, pacificamente condivisa, che evitare che si producano danni ambientali sia sempre meno gravoso che provvedere alla loro riparazione⁴²; si ritiene, infatti, che: "l'azione in via preventiva possa risultare più tempestiva ed efficace, prima che gli effetti inquinanti si manifestino, richiedendo più massicce azioni di abbattimento, o costringendo a prendere atto della irreversibilità dei danni ambientali provocati"⁴³.

Tale principio, già riconosciuto a livello comunitario nel I Programma d'azione ambientale⁴⁴, è stato codificato con l'Atto unico europeo, che lo ha introdotto tra i principi fondamentali di cui all'articolo 174, par. 2 (oggi articolo 191) TCE, collocandolo prima del principio di correzione, in quanto la c.d. correzione alla fonte non è che una forma residuale rispetto alla prevenzione, intervenendo esclusivamente quando la tutela in via preventiva non ha

⁴² GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 1124; GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 60; MONTINI M., *Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 33 e ss.; CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in *Federalismi.it*, pagg. 95 e ss.; CROSETTI A., *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, op. cit., pag. 45., secondo il quale "nel dubbio la cautela è d'obbligo. Oltre il dubbio, s'impone l'azione preventiva", che, però, per essere efficace, "deve svolgersi seguendo regole procedurali nelle quali siano previste forme di autorizzazione e di controllo".

⁴³ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 123.

⁴⁴ In genere, i programmi pluriennali d'azione sono i principali documenti per l'attuazione delle politiche ambientali dell'UE. Dal 1973 ad oggi sono stati approvati sette programmi d'azione in cui sono state delineate le linee generali d'intervento per fronteggiare le problematiche ambientali. Il monitoraggio finalizzato alla verifica del grado di attuazione degli obiettivi perseguiti dal programma, all'interno degli Stati membri, viene svolto dalla Commissione europea, che presenta valutazioni periodiche al Parlamento europeo ed al Consiglio. Concluso a luglio 2012 il VI Programma d'azione, che ha fissato gli obiettivi generali della politica ambientale comunitaria per il periodo 2002 - 2012, il 20 novembre 2013 è stato approvato, con decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, il VII Programma d'azione per l'ambiente "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta". Fondato sui principi di precauzione, azione preventiva, riduzione dell'inquinamento alla fonte e del "chi inquina paga", il VII Programma d'azione definisce un quadro generale per la politica ambientale fino al 31 dicembre 2020, individuando nove obiettivi prioritari da realizzare ovvero: 1. proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione; 2. trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva; 3. proteggere i cittadini da pressioni e rischi ambientali per la salute e il benessere; 4. sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'Ue in materia di ambiente migliorandone l'applicazione; 5. migliorare le basi cognitive e scientifiche della politica ambientale dell'UE; 6. garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima nonché tenere conto delle esternalità ambientali; 7. migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche; 8. migliorare la sostenibilità delle città dell'Ue; 9. aumentare l'efficacia dell'azione Ue nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello internazionale. Il programma si basa su iniziative politiche inserite nel quadro della strategia Europa 2020, quali ad es. il pacchetto clima-energia o la strategia UE sulla biodiversità.

avuto gli esiti previsti.⁴⁵ Anzi, proprio il passaggio da un approccio inizialmente riparatorio del danno ambientale già prodotto ad un approccio preventivo nella tutela dell'ambiente risulta costituire momento nodale del diritto ambientale, in cui si favorisce il progressivo innalzamento - ad ogni livello internazionale, europeo e nazionale - della soglia di tutela dell'ambiente⁴⁶. Successivamente, a seguito dell'applicazione del principio di precauzione la soglia di intervento dell'azione preventiva viene ulteriormente anticipata ed estesa anche alle ipotesi in cui manca la certezza scientifica della dannosità per l'ambiente di determinate condotte,⁴⁷ mentre l'azione stessa acquista una prospettiva di più lungo termine. Infatti, la precauzione "accetta come punto di partenza lo stato insufficiente ed incerto dei dati scientifici (laddove la prevenzione opera anche e soprattutto per i rischi accertabili con margini di sufficiente approssimazione); così come la precauzione tende ad anticipare l'azione con un largo anticipo, proiettando le misure da adottare sulle previsioni di lungo periodo, anche per evitare i possibili danni alle future generazioni (laddove la prevenzione si riferisce a rischi già attuali, nel breve e nel medio periodo)"⁴⁸.

Riguardo alla distinzione tra i due principi sopra menzionati, dopo una iniziale tendenza unificatrice degli stessi, che aveva indotto taluni a parlare di loro sovrapposibilità⁴⁹, sembra ormai

⁴⁵ GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 1124; GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 61, per il quale "è evidente il prevalere logico del principio di prevenzione rispetto ad ogni altro principio."

⁴⁶ NICOTRA I., *Principio di prevenzione e tutela delle generazioni future nel diritto ambientale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2003, V. 2, pagg. 121 e ss. A tale riguardo si esprime anche GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 89, secondo il quale: "la coscienza ambientale che si è venuta formando negli ultimi decenni, nel prendere atto della gravità e della complessità dei problemi (posti dallo sviluppo demografico; dall'impatto sulle risorse del modello occidentale di sviluppo; dall'erosione dei suoli e dalla crisi del clima; dalla constatazione dei limiti delle risorse non rinnovabili e dalle conseguenze gravi sulla salute derivanti gli inquinamenti ambientali), ha constatato l'assoluta impraticabilità di tecniche meramente risarcitorie e la necessità per le norme giuridiche di privilegiare l'azione preventiva, diretta a preservare la stabilità dell'ecosistema, prima e piuttosto che a ripristinare equilibri compromessi, applicando principi di azione diretti ad evitare danni permanenti all'ambiente. L'esigenza di un approccio preventivo e precauzionale è peraltro resa indispensabile anche dall'esigenza etica di responsabilità, intesa come dovere di prendersi cura di un altro essere".

⁴⁷ Si rammenta, invece, che il principio di prevenzione opera esclusivamente in presenza di un rischio scientificamente prevedibile e "in tutto o in parte prevenibile con i mezzi offerti dalla tecnologia" MAGLIA S., *Diritto ambientale*, Trento, 2009. Pertanto, ad avviso del GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 61, "la portata di tale principio viene sicuramente rafforzata dall'introduzione (per la prima volta nel trattato di Maastricht) del principio di precauzione [...] In buona sostanza il principio di precauzione tende ad ampliare fino al massimo grado il principio di prevenzione".

In merito al rapporto tra i due principi, va ulteriormente precisato che, se il principio di precauzione è, dunque, strettamente collegato al principio di prevenzione, di cui costituisce una sorta di espansione (operando come ulteriore anticipazione del momento della tutela ad uno stadio ancora più precoce), tale diversità temporale si traduce, comunque, nella differente qualificazione dell'azione, da preventiva a cautelare, e, soprattutto, nel capovolgimento dei presupposti della tutela ambientale e dei rapporti tra scienza e diritto nella elaborazione delle decisioni legislative ed amministrative. L'approccio precauzionale consente, infatti, alla norma giuridica di anticipare la scienza, reprimendo comportamenti e limitando libertà in forza di un fondato e ragionevole sospetto, ma senza la prova scientifica della dannosità degli stessi. In un'ottica ancora più generale, l'ambiente, attraverso i principi di prevenzione e di precauzione, impone un rovesciamento degli ordinari rapporti tra la norma ed il proprio oggetto. Difatti, mentre la norma giuridica deve reagire, in via ordinaria, a comportamenti che hanno cagionato un *vulnus* alla convivenza sociale, le norme ambientali devono essere preventive, anticipando il verificarsi di effetti negativi, se non addirittura cautelari, prevenendo pericoli eventuali e non ancora provati.

⁴⁸ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 100.

⁴⁹ Il collegamento tra i due principi "deriverebbe dal fatto che originariamente il termine tedesco Vorsorgeprinzip implicava contemporaneamente sia il significato di "prevenzione" che quello di "precauzione": secondo teorie, considerate ormai risalenti, la corrispondenza tra principio di precauzione e quello di prevenzione deriverebbe, non solo dall'uso nei testi internazionali e comunitari dei due principi in funzione assai simile, ma soprattutto dalla circostanza che, "nel disporre un'azione preventiva, l'agente applicherebbe un criterio precauzionale che gli consentirebbe di prefigurare il danno derivante dalla sua inerzia". Viepiù, "la pratica sovrapposibilità dei due principi, affermata talora anche dalla giurisprudenza, sarebbe stata, inoltre, confermata dal fatto che nel (breve) periodo in cui il principio di precauzione non era stata ancora enunciato nel trattato, e lo era, invece, quello di prevenzione, in base a quest'ultimo erano state risolte questioni alle quali avrebbe potuto essere applicato il principio di precauzione". Dunque, secondo tali orientamenti, "la prevenzione e la precauzione si atteggierebbero come due facce di un'unica medaglia", in quanto ad esempio "se applicati singolarmente tali principi e i rispettivi modelli di riferimento appaiono insufficienti, risultandone più idonea una combinazione che, tuttavia, tenga conto di ognuno senza sbilanciarsi su nessuno", cfr. DE LEONARDIS F., *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2/2011, pagg. 23 e ss., che sintetizza le iniziali posizioni espresse sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza (richiamando, tra gli altri, Kramer L., Savona P. ed Esposito G.; ma anche TAR Puglia, Lecce, sezione I, 23 gennaio 2003, n. 260 e TAR Toscana, Firenze, sezione II, 31 agosto 2010, n. 5145).

pacificamente acquisita la consapevolezza della autonomia sussistente tra i due principi⁵⁰, che troverebbero diverso fondamento: il principio di precauzione su presupposti connotati da incertezza, mentre quello di prevenzione su presupposti ispirati a criteri di certezza scientifica. “Sebbene, quindi, non si possa negare che vi sia un pratico collegamento tra i due principi l’auspicabile differenziazione concettuale discende dal fatto che il principio di prevenzione agisce nell’ipotesi in cui i danni temuti sono certi (ammesso che di certezza si possa parlare), mentre quello di precauzione è chiamato ad operare in presenza di danni temuti, che, invece, sono fondamentalmente potenziali. Ne deriva che il principio di precauzione, per cui la soglia di intervento dell’azione preventiva viene ulteriormente anticipata, in misura tendenzialmente illimitata, s’iscrive in una logica nettamente diversa da quella della prevenzione: quella dell’amministrazione di rischio”; di certo, mentre il contenuto del principio di precauzione è recato dall’articolo 301 del D.Lgs. n. 152/2006, manca nel medesimo codice (“che pur lo cita largamente in più articoli”) la definizione normativa del contenuto del principio di prevenzione.⁵¹

L’azione preventiva è naturalmente connessa al concetto dello sviluppo sostenibile ed al principio di integrazione, infatti, da un lato, l’obiettivo di “evitare danni permanenti all’ambiente” è tra i contenuti pacificamente riconosciuti del concetto di sviluppo sostenibile; dall’altro, anche la previa considerazione delle esigenze di tutela ambientale per definire/attuare le decisioni politiche, normative e amministrative, imposta dal principio di integrazione, rileva la necessità dell’approccio preventivo e trasversale per assicurare una protezione efficace dell’ambiente.

Nel merito, l’azione preventiva consiste nel prevedere gli effetti dannosi di determinate attività umane, disciplinandole o, se del caso, vietandole, al fine di evitare il prodursi di effetti pregiudizievoli per l’ambiente e la salute umana. L’applicazione del principio impone, quindi, ai soggetti pubblici o privati, che assumano decisioni o conducano attività che possono produrre effetti negativi sugli interessi ambientali, di “preferire l’adozione di soluzioni e meccanismi che impediscano o limitino tale effetti prima che essi si producano [...]. Lo sviluppo del concetto di prevenzione è dunque correlato ad una particolare applicazione del concetto di responsabilità”, la c.d. responsabilità oggettiva⁵². Se, dunque, può riconoscersi un obbligo generalizzato di prevenire situazioni di compromissione delle matrici ambientali, gravante su tutti i soggetti, pubblici e privati, chiamati ad attivarsi per evitare danni all’ambiente, ciò vale ancor più per chi realizza attività potenzialmente contaminanti e per le autorità che vigilano sul rispetto delle norme ambientali; è stato a riguardo osservato che le normative vigenti (e specificamente quelle in materia di danno ambientale) “prevedono presupposti per l’intervento assai ampi: si deve intervenire preventivamente, infatti, non solo nell’ipotesi in cui vi sia una minaccia imminente di danno ambientale, ma, addirittura, nel caso in cui semplicemente si sospetti tale minaccia

⁵⁰ Nella sentenza del Tribunale di I grado (seconda sezione ampliata) delle Comunità Europee del 26 novembre 2002 – Artegaodan, Cause riunite T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 e T-141/00, al punto 184, si legge a riguardo che: “[...] il principio di precauzione può essere definito come un principio generale del diritto comunitario che fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l’ambiente, facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi sugli interessi economici. Infatti, essendo le istituzioni comunitarie responsabili, in tutti i loro ambiti d’azione, della tutela della salute, della sicurezza e dell’ambiente, il principio di precauzione può essere considerato come un principio autonomo che discende dalle menzionate disposizioni del Trattato”, cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A62000TJ0074>.

⁵¹ Cfr. DE LEONARDIS F., *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, op. cit., pagg. 25 e ss. L’autore si sofferma anche sul processo di emersione dei singoli principi (ovvero “in una prima fase il legislatore enuncia il principio senza definirne il contenuto e la giurisprudenza ritiene la relativa norma come programmatica; in una seconda fase la giurisprudenza ne dà concreta applicazione e la dottrina lo sistematizza; nella terza, infine, il legislatore ne definisce il contenuto e la giurisprudenza lo ritiene cogente”), osservando che tale iter sembra essere stato seguito anche nel caso del principio di prevenzione (“uno di quelli che efficacemente sono stati definiti come “principi forti” dell’ordinamento europeo o “chiave di volta del sistema” o, ancora, “principio-guida al quale gli altri si riportano e rapportano”), il quale è stato enunciato e inserito tra i principi comunitari di azione ambientale, “costantemente applicato dalla giurisprudenza ma del quale manca (ancora) una enunciazione positiva di contenuti”, essendo nondimeno rari i contributi specifici della dottrina. Specificamente, il principio, pur diffusamente menzionato in atti di diritto internazionale, trattati comunitari e atti di normazione derivata, costituzioni e legislazioni dei vari paesi, con riguardo all’ambiente ma anche ad altri importanti settori, quale quello della salute, non trova espressa definizione né livello normativo né con riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (CEDU), ecc.

⁵² In tal senso v. MAGLIA S., *Diritto ambientale*, op. cit., pag. 27, che definisce la responsabilità oggettiva come “imputabilità delle conseguenze dannose dell’azione anche in mancanza di prova della colpa”, riconoscendole il merito di aver ampliato l’importanza della prevenzione per impedire il verificarsi di eventi dannosi.

imminente⁵³; il ragionevole sospetto della imminenza di una minaccia al bene ambiente giustifica l'intervento preventivo.⁵³

Il principio dell'azione preventiva informa pressoché tutta la legislazione ambientale ed, in genere, tutti i procedimenti autorizzatori ambientali (eccezione fatta per la disciplina in materia di bonifiche e per quella relativa alla responsabilità per danno all'ambiente), i quali infatti collocano tra le proprie finalità principali l'obiettivo di valutare in via preventiva e ridurre o eliminare alla fonte le possibili cause di inquinamento e danneggiamento dell'ambiente⁵⁴.

Tra le implicazioni concrete del principio rientrano senza dubbio:

- la generale valorizzazione del ruolo delle misure di regolamentazione diretta per fonte normativa (c.d. interventi di tipo *command and control*), incentrate sulla adozione da parte delle autorità pubbliche di strumenti di programmazione e pianificazione, oltre che sulla predisposizione di regimi autorizzatori per le attività potenzialmente dannose (autorizzazioni, licenze, nulla-osta, ecc., con i relativi poteri di controllo e di sanzione in caso di violazioni);

- la necessità che le autorizzazioni in materia di tutela ambientale siano sempre espresse⁵⁵ e temporanee⁵⁶, al fine di assicurare la verifica periodica della conformità ai requisiti richiesti delle attività potenzialmente nocive.

Una delle più importanti applicazioni del principio dell'azione preventiva⁵⁷ è costituita dall'istituto della valutazione di impatto ambientale, attraverso cui si intende prevenire gli eventuali danni che potrebbero derivare da progetti od opere suscettibili di avere rilevanti incidenze sull'ambiente, anticipando la rappresentazione dei loro effetti e autorizzando soltanto ciò che produce conseguenze conoscibili ed accettabili; così come del resto accade per la valutazione ambientale strategica, prescritta per i piani o programmi che possono avere un impatto sull'ambiente, mediante la quale si intende indagare le implicazioni pregiudizievoli all'ambiente connesse con il piano o programma. Autorevole dottrina⁵⁸ riconosce quali ulteriori e significativi strumenti dell'azione preventiva: le c.d. astinenze tecnologiche (ad esempio la legge sull'amianto); le iniziative tese al recupero ed al riciclo di materiali ed energia; la normativa in materia di rischi di incidenti rilevanti; la nuova disciplina in materia di rifiuti.

Con particolare riferimento alla funzione svolta dal principio di prevenzione nel mantenimento degli strumenti di regolazione diretta nella legislazione ambientale, essa non può di

⁵³ Intervento anche da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nell'esercizio dei poteri sostitutivi, cfr. DE LEONARDIS F., *La bonifica ambientale*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, Vol. 2 - *Discipline ambientali di settore*, Assago, 2013, pagg. 312 e 313.

⁵⁴ Cfr. anche GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 209, ad avviso del quale "quasi tutti i procedimenti decisionali in materia ambientale sono ispirati al principio della prevenzione ed alla valutazione dei dati scientifici che permettono di stabilire, in anticipo, se una determinata attività è in grado di danneggiare o meno le risorse ambientali ed i loro equilibri"; DE LEONARDIS F., *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, op. cit., pag. 23, secondo cui "tutta la sottoposizione a regime autorizzatorio delle principali attività a rilevanza ambientale" è ispirata al principio di prevenzione.

⁵⁵ CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pag. 81, che osserva, come in taluni casi, il principio connesso alla previsione della necessità di esplicita autorizzazione per tutte le attività aventi incidenza sull'ambiente, affermato con rigore in molte direttive e dalla giurisprudenza, debba trovare opportuno contemperamento mediante, tra l'altro, l'utilizzazione di strumenti più snelli per attività a minore impatto ambientale.

Con riferimento al "rigore" manifestato sui regimi autorizzatori dalla giurisprudenza europea, è possibile richiamare ad es. la decisione della Corte di giustizia 28.02.1991 (causa 360/87) in cui si afferma che "un'autorizzazione tacita non può considerarsi compatibile con le previsioni della direttiva (direttiva n. 80/68/CEE) tanto più che [...] una siffatta autorizzazione non consente la realizzazione di indagini preliminari, né di indagini successive e di controlli". Cfr. NICOTRA I., *Principio di prevenzione e tutela delle generazioni future nel diritto ambientale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2003, V. 2, pag. 122 e 123, che richiama anche alcune importanti sentenze della Corte costituzionale: n. 194/1993 e n. 96/1994.

⁵⁶ DE LEONARDIS F., *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, op. cit., pag. 23.

⁵⁷ CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pag. 78, il quale riconduce al principio della prevenzione anche la direttiva n. 91/156 in materia di rifiuti, laddove si poneva l'obiettivo di riduzione della produzione di rifiuti e della loro nocività, nonché di aumento del tasso di riciclaggio.

Anche FONDERICO F., *La tutela dell'ambiente*, op. cit., considera applicazione del principio di prevenzione, tra l'altro, la valutazione di impatto ambientale, i procedimenti di pianificazione e autorizzazione, l'esclusione delle forme di assenso tacito, ecc.

⁵⁸ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 123; in merito anche all'ultima implicazione cfr. DE LEONARDIS F., *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, op. cit., pagg. 14 e ss.; con riguardo, invece, al rapporto tra la materia dei rischi di incidenti rilevanti e prevenzione, cfr. CROSETTI A., *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, op. cit., pag. 36. Sul collegamento tra il principio di prevenzione e la valutazione di impatto ambientale, cfr. anche TAR Toscana, Firenze, sezione II, 25 maggio 2009, n. 888.

certo definirsi secondaria; sul punto è stato, infatti, osservato⁵⁹ che, in presenza di una certezza scientifica in ordine alla dannosità, gravità, nonché tendenziale irreversibilità di determinati comportamenti ed attività incidenti sull'ambiente e sulla salute, l'esigenza di evitare il verificarsi di simili pregiudizi non possa essere affidata alla sola volontà dei privati, eventualmente orientata attraverso la previsione di rimedi economici incentivanti o disincentivanti, ma giustifica l'imposizione di divieti preventivi e generali.

Infine, l'azione preventiva, riservando all'amministrazione un livello non marginale, richiede, ad avviso di autorevole dottrina⁶⁰, che venga approntata una organizzazione della stessa adeguata allo scopo, o meglio, richiamando i precetti di cui all'articolo 97 della Cost., idonea ad assicurare lo svolgimento dell'azione amministrativa secondo imparzialità e buona amministrazione. Dalla disposizione viene fatta discendere in particolare la stretta correlazione intercorrente tra l'organizzazione dei pubblici uffici e l'azione amministrativa, specificamente il procedimento amministrativo; "infatti, il procedimento serve, nella misura massima possibile, alla concreta composizione preventiva degli interessi in gioco, ma tale affermazione astratta può essere facilmente smentita in mancanza di un adeguato disegno legislativo dell'azione (e dell'organizzazione) pubblica per la tutela dell'ambiente"⁶¹.

Un adeguato disegno organizzativo non può, peraltro, prescindere dal considerare che per la cura degli interessi ambientali è indispensabile il concorso dei vari livelli istituzionali. Si rende, dunque, necessario accennare ai diversi livelli di governo coinvolti nella tutela dell'interesse ambientale, e specificamente nell'esercizio dei poteri autorizzatori e di controllo, nonché sulle complesse relazioni intercorrenti tra gli stessi livelli. Numerosi sono, difatti, i soggetti interessati a vario titolo dalla definizione e dalla attuazione delle politiche ambientali⁶² ed in particolare, per quanto di maggiore interesse:

⁵⁹ Cfr. CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, pagg. 72 e ss.

⁶⁰ Cfr. CAIA G., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 74. In tal senso v. anche FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008, pag. 216, per il quale "la struttura delle amministrazioni è la preconditione per meglio perseguire l'interesse pubblico (nel caso, ambientale), affidato alla cura del soggetto pubblico. Tale struttura si dovrebbe adeguare alle (e plasmare sulle) peculiarità dell'interesse medesimo".

⁶¹ Cfr. CAIA G., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 75, ad avviso del quale la distribuzione delle competenze, proprio in quanto correlata all'attribuzione della cura di determinati interessi pubblici, deve avvenire secondo il principio della competenza esatta, ossia con riferimento alla concreta capacità di ciascuna amministrazione di intervenire nel settore considerato secondo criteri, mezzi e professionalità adatti allo scopo.

⁶² FERRARA R., *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, in CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008, op. cit., pagg. 99 e ss, il quale ha definito "oltremodo complesso" il quadro delle competenze istituzionali nel campo delle politiche pubbliche di protezione dell'ambiente, "e anzi confuso e aggrovigliato, al punto da apparire, in molti casi, piuttosto difficile la stessa individuazione dell'autorità amministrativa" competente ad esercitare i normali controlli conformativi del diritto d'impresa in funzione della tutela dell'habitat e dell'ecosistema, siano essi a carattere preventivo o successivo. Tale eccesso di complessità del sistema è stato, poi, annoverato tra le prime cause di inefficacia e di inefficienza delle politiche pubbliche di protezione dell'ambiente: "il dato "patologico" è infatti, per così dire, rappresentato dall'inusitato livello di confusione e di empirico soggettivismo che regna nelle materie ambientali sul terreno delle relazioni intersoggettive fra il centro e la periferia, tra lo Stato, le Regioni e gli enti territoriali minori. L'organizzazione amministrativa relativa all'ambiente sconta, in altre parole, l'impossibilità o comunque la difficoltà – tutta italiana – di poter ricostruire, secondo regole e principi di agevole rilevazione e di pacifica applicabilità, un plausibile e ragionevole quadro di competenze, nel quale appaiano sufficientemente chiari e fuor di discussione i compiti" dei diversi soggetti coinvolti.

Vero è che "la pluralità delle dimensioni che è possibile riconoscere nello stesso concetto di ambiente implica una necessaria multireferenzialità degli organi che sono chiamati a valutare e regolare gli interessi ambientali, con la conseguente obiettiva difficoltà dell'organizzazione tradizionale di poteri pubblici (dello stesso Stato) rispetto ad un valore (la tutela e la garanzia dell'equilibrio ambientale) che è un fine, un obiettivo verso il quale l'intero apparato di poteri pubblici deve rivolgersi", cfr. GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 135.

Sulle criticità dell'apparato amministrativo di controllo ambientale e sulla necessità di un deciso recupero di efficienza dell'apparato medesimo, già in precedenza si riteneva che: "l'esercizio delle competenze ambientali sia stato reso fortemente inefficace da: strutturale sottodimensionamento organizzativo e finanziario degli enti competenti; frammentazione delle competenze; difficile ripartizione delle competenze tra Stato ed enti locali; scarsa propensione della P.A. alla cooperazione con le imprese e difficoltà di bilanciamento dei diversi interessi emergenti. [...] In linea generale, può dirsi anzi che si è manifestato un prevalente atteggiamento punitivo, per di più non supportato, come si è già detto, da un livello di efficienza degli apparati capace di garantire l'effettiva sistematicità dei controlli", rendendosi pertanto necessaria una azione diretta a promuovere, anche nei controlli, nuovi orientamenti mirati: "alla prevenzione anziché alla sanzione; alla cooperazione tra amministrazione e imprese; alla conoscenza degli aspetti tecnico-scientifici connessi ai fenomeni di inquinamento e all'applicazione di tecnologie pulite". Obiettivi che, nel primo e nel secondo dei casi richiamati, richiedono una "radicale revisione della filosofia sottesa ai sistemi tradizionali "comando e controllo", non tanto o non solo nel senso di forme più o

- *a livello centrale*: il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare⁶³; gli altri Ministeri, tra cui i Ministeri dello sviluppo economico, della salute, dell'interno, delle politiche agricole e delle infrastrutture e trasporti; l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA, che ha riunito le competenze dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e i servizi tecnici - APAT, dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare - ICRAM e dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica - INFS; l'Istituto superiore di sanità - ISS, l'Istituto superiore per la prevenzione e sicurezza del lavoro - ISPESL (assorbito da INAIL), il Consiglio nazionale delle ricerche - CNR, l'Ente nazionale energia ambiente innovazione tecnologica - ENEA;

- *a livello periferico*: le Regioni, Province, Comuni, Autorità di distretto idrografico, Autorità di ambito territoriale ottimale; le Agenzie regionali protezione ambientale; le Aziende sanitarie locali; le Camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura e Consorzi obbligatori.

Giova rilevare che il concorso di livelli suindicato sembra leggermente vacillare, parzialmente insidiato dalle recentissime riforme che investono tematiche nevralgiche per il diritto ambientale (ed il diritto in generale), che impongono l'individuazione di nuovi punti di equilibrio.⁶⁴

1.3 Strumenti di politica ambientale ed in particolare il modello regolatorio basato sugli interventi di tipo *command and control*.

1.3.1 Gli strumenti di intervento ambientale. Tipologie.

Le misure di intervento ambientale, di cui si è arricchita negli ultimi anni la tutela dell'ambiente⁶⁵ e in cui devono essere correttamente inquadrati gli istituti oggetto di indagine, possono essere sommariamente distinti in:

- strumenti di regolamentazione diretta o di *command and control*, i quali sono essenzialmente rappresentati dalle discipline ambientali a standard uniformi o differenziati e dalla programmazione ambientale regionale;

meno secche di deregolamentazione, quanto nel senso di un effettivo riorientamento delle funzioni di controllo. Un sistema di controllo ambientale modernamente inteso non dovrebbe infatti mirare esclusivamente a punire gli inquinatori, ma anche e soprattutto a mettere a punto soluzioni cooperative di abbattimento dei livelli di inquinamento, secondo parametri di migliori tecnologie disponibili e di valutazione comparativa dei costi". Appunto in questo contesto diviene fondamentale il ruolo delle strutture amministrative "dotate delle competenze tecniche necessarie per affrontare la complessità che accompagna normalmente la ricerca di soluzioni alle criticità ambientali", nonché il ruolo da riconoscersi a forme di autoresponsabilizzazione e di autocontrollo da parte dell'impresa, cfr. ISTITUTO PER L'AMBIENTE, *Ambiente e competitività. Rapporto finale*, Milano, 1998, pagg. 37 e ss.

⁶³ Con specifico riferimento alle funzioni di tale Ministero, è stata evidenziata la presenza di una "commistione irrisolta tra funzioni d'ordine (ordinanze a tutela dell'ambiente, interventi sostitutivi, autorizzazioni puntuali, VIA e autorizzazione integrata ambientale, azione di danno ambientale, bonifiche nei siti di interesse nazionale, indirizzi a corpi armati statali per la vigilanza e tutela ambientale, pianificazione), funzioni di prestazione (il finanziamento a programmi e iniziative di enti pubblici e privati), funzioni di erogazione di servizi (monitoraggio, studi ricerche, relazione sullo stato dell'ambiente, accesso alle informazioni ambientali), senza un chiaro ed organico disegno strategico", v. DELL'ANNO P., *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 286; DELL'ANNO P., *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 980.

⁶⁴ Cfr. oltre capitolo 4.

⁶⁵ FONDERICO F., *Ambiente (diritto amministrativo)*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, V. 1, Milano, 2006, pagg. 210 e ss.; DELL'ANNO P., *Migliore tecnologia disponibile, diritto e innovazione tecnica a confronto*, in *Corriere giuridico*, n. 7/1990, pag. 688, il quale osserva, in merito agli strumenti giuridici attraverso cui i poteri pubblici hanno inteso intervenire in modo più efficace e mirato nelle diverse situazioni di inquinamento considerate, che "alcuni di essi costituiscono una trasposizione nel settore ambientale di istituti impiegati in via generale nell'ordinamento" (ad es. zonizzazioni, poteri autorizzatori ed ablatori, assicurazioni e forme di responsabilità oggettiva, accordi di programma, ecc.), "altri rappresentano una originale elaborazione di misure di azione e di criteri di controllo, la cui adozione in forma organica e tassonomicamente definita realizza in modo innovativo la funzione della tutela delle risorse ambientali dall'inquinamento" (ad es. piani ambientali, fissazione degli standard, danno ambientale, valutazione di impatto ambientale, dichiarazione di area ad elevato rischio di crisi ambientale, ecc.).

- strumenti economico-finanziari⁶⁶, che possono essere classificati in tre categorie generali:
a) gli strumenti di intervento diretto sui prezzi (ad es. la tassazione ambientale, le cauzioni restituibili); b) gli strumenti di intervento indiretto sui prezzi, che operano attraverso misure di carattere finanziario o fiscale (ad es. i sussidi o incentivi); c) gli strumenti diretti alla creazione di un mercato artificiale (ad es. i permessi negoziabili di inquinamento);

- strumenti volontari, ossia: GPP (Green Public Procurement) o Acquisti verdi; Eco-Management and Audit Scheme (EMAS); Etichettatura ecologica o ECOLABEL; Accordi volontari (ad es. gli accordi IPPC);

- strumenti di sensibilizzazione e di informazione, che sono costituiti essenzialmente da politiche pubbliche dirette ad ottenere comportamenti ecocompatibili frutto di un convincimento personale.

Ad avviso di alcuni⁶⁷, costituiscono una ulteriore categoria di strumenti di intervento ambientale le misure risarcitorie (o tecniche riparatorie) che, tramite l'applicazione della responsabilità civile, impongono l'obbligo di risarcire il danno causato all'ambiente, tanto sulla base degli elementi soggettivi della colpa e del dolo, quanto sulla base della semplice responsabilità oggettiva.

Gli strumenti di politica ambientale sopra elencati possono essere diversamente posizionati in forza della schematizzazione dei metodi generalmente utilizzati per prevenire comportamenti indesiderabili (ovverosia tra le c.d. imposizioni collettive ed i giudizi di convenienza individuale).⁶⁸ In particolare, le misure di *command and control* si collocano sul primo estremo, "in quanto manifestazioni caratterizzate da un forte accentramento del potere decisionale in capo agli apparati pubblici, che poco spazio concede (o intende concedere) a stime di convenienza personale decentrate"⁶⁹; all'estremo opposto "come espressioni del raziocinio connaturato alla cosiddetta prevenzione di mercato, si collocano le opzioni implicanti un'intensità dell'intervento pubblico ridotta al minimo, in funzione per lo più certificatoria ed informativa", quali ad esempio i meccanismi di etichettatura ambientale o di supporto agli accordi volontari⁷⁰. In posizione

⁶⁶ In cui vengono fatte rientrare "tutte quelle misure che incidono sulle scelte tra diverse alternative tecnologiche o di consumo, attraverso la modificazione delle convenienze in termini di costi e benefici privati", cfr. GALLO F., MARCHETTI F., *I presupposti della tassazione ambientale*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Tomo II, pag. 359, che richiamano la definizione, nonché la distinzione in cinque categorie (tasse, sussidi, depositi cauzionali, penalità, permessi negoziabili) dell'OCSE in *Instruments économiques pour la protection de l'environnement*, Parigi, 1989.

⁶⁷ CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in *Federalismi.it*, pagg. 78 e ss.; ma anche CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, in ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, pag. 180.

⁶⁸ CAFAGNO M., FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente: Vol. I - Principi generali*, Assago, 2012, pag. 496; CAFAGNO M., *La cura dell'ambiente tra mercato ed intervento pubblico. Spunti dal pensiero economico*, in DE CAROLIS D., FERRARI E., POLICE A. (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, pag. 192, in cui l'autore richiama lo schema elaborato dal giudice Guido Calabresi relativamente alla responsabilità civile, composto da due estremi (ovvero, ad un capo, la prevenzione specifica o collettiva e, dall'altro, la prevenzione generale o di mercato) e le posizioni intermedie agli stessi. L'approccio definito di prevenzione collettiva "consiste nel vietare, oppure nel limitare e regolare puntualmente, tramite decisioni collettive, attività giudicate potenzialmente pregiudizievoli. Ogni obbligo o divieto viene in questo modello accompagnato da una sanzione altrettanto puntuale, la cui intensità è finalizzata ad un effetto deterrente consono al grado di disvalore attribuito alla condotta osteggiata"; mentre l'approccio definito di prevenzione di mercato "non introduce divieti, ma cura che tutti i costi delle attività gravino su coloro che le esercitano, lasciati così liberi di agire in relazione ai propri calcoli di convenienza, nella fiducia che la comparazione tra oneri e benefici attesi basti a scongiurare comportamenti socialmente nocivi".

⁶⁹ CAFAGNO M., FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 497; CAFAGNO M., *La cura dell'ambiente tra mercato ed intervento pubblico. Spunti dal pensiero economico*, op. cit., pag. 193.

A riguardo, l'autore osserva altresì che "in questa famiglia di ipotesi, il contributo degli operatori privati alla determinazione del livello di intensità opportuno della protezione ambientale è per lo più espresso nelle forme consentite dal sistema politico o all'interno dei procedimenti amministrativi".

⁷⁰ Come è stato rilevato, "le ricadute effettive sulla salvaguardia dell'ecosistema vengono qui essenzialmente a dipendere dall'interazione tra consumatori e produttori. Queste misure presuppongono dunque un grado elevato di fiducia nel discernimento delle imprese e dei loro clienti", v. CAFAGNO M., FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 497.

Secondo AMOROSINO S., *Ambiente e privatizzazione delle funzioni amministrative*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Tomo II, pag. 357, "l'affermarsi dell'uso di moduli privatistici [...] non comporta, tuttavia, la defunzionalizzazione dell'attività dal lato della pubblica amministrazione, ma una mutazione

intermedia si posizionano, infine, gli strumenti c.d. ibridi, quali tasse, sussidi, permessi negoziabili e responsabilità civili passibili di copertura assicurativa⁷¹.

Storicamente, dopo una prima fase in cui le politiche ambientali si sono contraddistinte per l'utilizzo "pressoché esclusivo degli strumenti di regolazione autoritativa delle attività economiche (*command and control*)", si è assistito all'affiancamento di tali misure a rimedi economici alternativi in ragione della emergente considerazione che "se era il "mercato" con i suoi "fallimenti" la principale causa del degrado ambientale, era nel mercato [...] che andava cercata la soluzione al problema dello sviluppo sostenibile", dapprima in un'ottica di integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche europee, poi secondo il paradigma emergente della "eco-efficienza", infine in una prospettiva futura di reale *green economy* in cui l'ambiente diviene motore della crescita economica.⁷²

1.3.2 La regolamentazione diretta ed il rapporto con gli strumenti alternativi.

Sul piano generale, la *command and control regulation* viene definita come la regolamentazione diretta di un settore o attività ad opera della normativa che stabilisce cosa è permesso e cosa non lo è.⁷³ Ancora, secondo l'interpretazione dell'OECD⁷⁴, il modello di *command and control* si riferisce alla politica ambientale basata sulla regolamentazione (permesso, divieto, fissazione di standard ed applicazione della legge), in contrapposizione agli incentivi finanziari, vale a dire, agli strumenti economici di internalizzazione dei costi^{75, 76}.

Come sopra accennato, una forte connotazione pubblicistica ha caratterizzato, fin dalle origini, la disciplina della tutela degli interessi ambientali, in cui si è affermato in maniera preponderante il ricorso a modelli di regolamentazione basati sulla imposizione di regimi

del modo d'esercizio della funzione: dal *command and control* al regolamento dei rapporti in sede contrattuale; ciò che non esclude – anzi – l'assunzione di obblighi e la previsione di controlli e di sanzioni".

⁷¹ CAFAGNO M., *La cura dell'ambiente tra mercato ed intervento pubblico. Spunti dal pensiero economico*, op. cit., pag. 224.

Con riferimento alle forme di contrattazione assicurativa, si assiste nel contesto ambientale ad una loro significativa diffusione a fronte dell'aumento, in forza dell'attuazione del principio "chi inquina paga", delle ipotesi di responsabilità giuridica per i danni arrecati all'ecosistema, in tal senso DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 252 e ss.: mediante lo strumento assicurativo si trasferisce il rischio del danno arrecato all'ambiente dai soggetti inquinatori alle compagnie di assicurazione. Detto strumento, tuttavia, "se "ben orientato", può anche essere considerato un mezzo per contribuire efficacemente alla tutela dell'ambiente in sede di prevenzione". Difatti, l'assicurazione tende a facilitare i controlli a fronte dell'instaurarsi di un meccanismo per il quale "è l'assicuratore ad avere tutti i vantaggi connessi all'accertamento che l'assicurato rispetti le condizioni necessarie per minimizzare i rischi". L'assunzione del rischio da parte dell'assicuratore è, dunque, sempre subordinata all'espletamento di un sopralluogo da parte di tecnici, volto ad individuare i "parametri caratterizzanti l'unità produttiva che consentono di quantificare, attraverso procedure codificate, l'entità del rischio da assicurare e del premio da richiedere. In questo modo, i costi di tipo amministrativo risultano minimizzati e la sicurezza per la collettività aumentata. L'incentivo in tal senso viene anche dal fatto che i premi assicurativi tendono ad abbassarsi man mano che le imprese diventano più sicure, gli incidenti meno probabili e i danni minori o meno costosi".

⁷² In tale senso v. CAFAGNO M., FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, op. cit., pagg. 534 e ss. L'autore (FONDERICO), con riferimento alla eco-efficienza, richiama gli insegnamenti della Commissione europea secondo i quali "a livello generale, la società deve riuscire a sganciare l'impatto e il degrado ambientale dalla crescita economica; è necessario che l'industria operi in modo più efficiente sotto il profilo ecologico, cioè produca la stessa o una maggiore quantità di prodotti a partire da una minore quantità di risorse e generando meno rifiuti, e che i modelli di consumo divengano più sostenibili".

⁷³ "The direct regulation of an industry or activity by legislation that states what is permitted and what is illegal", cfr. MCMANUS P., *Environmental Regulation. Australia*: Elsevier Ltd. (2009)

⁷⁴ Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), in inglese *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD)

⁷⁵ "Command and control policy refers to environmental policy that relies on regulation (permission, prohibition, standard setting and enforcement) as opposed to financial incentives, that is, economic instruments of cost internalisation", cfr. <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=383>

⁷⁶ Tra i tentativi definitivi posti in essere in Italia si può annoverare quello della CELLERINO R., *Comando e controllo*, in GAMBA G., MARTIGNETTI G. (a cura di), *Dizionario dell'ambiente*, Torino, 1995, pag. 168, secondo la quale l'espressione comando e controllo "indica il meccanismo coattivo attraverso il quale il potere pubblico regola i comportamenti collettivi. In campo ambientale, come in ogni altro campo di attività sociale, tale meccanismo si attua in primo luogo con la definizione di norme coattive, che prescrivono determinati comportamenti come dovuti ("comando"); e, in secondo luogo con l'accertamento (attuato direttamente dall'amministrazione pubblica o tramite altri soggetti) dell'effettivo rispetto delle norme stesse ("controllo)".

autorizzatori - con limiti, obblighi e divieti, - sulla conduzione di controlli e sulla potenziale comminazione di misure sanzionatorie di tipo amministrativo o penale. Tali meccanismi di tutela consistono, in altre parole, “nella fissazione da parte di un’amministrazione centrale di standard, nella pianificazione, nell’introduzione di vincoli, nell’autorizzazione dell’attività privata, nel controllo e nell’eventuale sanzione dei comportamenti devianti”⁷⁷.

In particolare, la tutela dell’ambiente assicurata attraverso le tecniche fondate sul sistema del *command and control* implica, da un lato, che il legislatore, mediante la produzione normativa, o la pubblica amministrazione, mediante l’adozione di normativa secondaria o di provvedimenti autorizzatori, impongano limiti, divieti o obblighi volti a determinare l’utilizzazione razionale delle risorse ambientali; dall’altro, che il rispetto delle prescrizioni venga assicurato mediante un adeguato sistema di controlli a carattere amministrativo di tipo preventivo (richiedendo all’amministrazione l’effettuazione di una analisi preventiva dell’attività da verificare) o successivo (competendo all’amministrazione la valutazione di conformità alle prescrizioni imposte di un’attività; valutazione, peraltro, subordinata ai criteri operativi di periodicità, di diffusione, di effettività e di imparzialità).⁷⁸ A completamento, la previsione di un sistema sanzionatorio di carattere pecuniario, interdittivo o penale, attivato a seguito della constatata violazione delle prescrizioni in precedenza determinate.

Dunque, attraverso gli interventi di tipo *command and control* si è inteso disciplinare i comportamenti collettivi, prescrivendo obblighi puntuali che devono essere rispettati dai cittadini e regolamentando i controlli che devono essere condotti dalla autorità pubblica in merito alla effettiva attuazione delle norme⁷⁹.

Come già anticipato, gli strumenti di regolamentazione diretta o di *command and control* sono costituiti essenzialmente dalle discipline ambientali a standard uniformi o differenziati e dalla programmazione ambientale regionale.

Il modello del *command and control*, e la sua efficacia in campo ambientale, è stato oggetto nel corso degli anni di una lunga disputa dottrinarica⁸⁰ (v. oltre); quindi, premessa una breve descrizione dei due istituti sopra richiamati, occorrerà tracciare alcune considerazioni a riguardo.

- Discipline ambientali a standard uniformi o differenziati.

Il sistema di interventi tradizionalmente utilizzato in campo ambientale è quello fondato sull’impiego degli strumenti di regolamentazione diretta per fonte normativa⁸¹ ovvero sulla produzione di norme che dettano comportamenti, oltre che le relative sanzioni e che, in particolare, possono contenere:

- una disciplina a standard uniforme, attraverso cui si impone ai soggetti le cui condotte possono incidere sull’ambiente il rispetto di un unico standard/valore limite;

⁷⁷ FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 276; ma anche CAFAGNO M., FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell’ambiente*, op. cit., pagg. 496 e ss., il quale osserva come, stante l’impossibilità di annullare il consumo delle risorse naturali o di eliminare l’inquinamento (che può essere solo controllato), l’elemento tipico dell’apparato di regolazione tradizionale è la prefissione di standard, i quali si accompagnano di norma a vincoli di natura generale, contenuti in atti di natura pianificatoria, oppure a vincoli mirati, prescritti in provvedimenti puntuali. “In armonia col principio di favore per la prevenzione, l’esercizio delle attività potenzialmente inquinanti è di regola subordinato a provvedimenti amministrativi di natura permissiva, che usualmente assumono la forma di un’autorizzazione, temporanea e rinnovabile. L’allestimento di efficaci dispositivi di controllo e monitoraggio è un’integrazione indispensabile del metodo basato su divieti, obblighi ed autorizzazioni. Anche la supervisione può assumere forme variabili e può cadere su oggetti diversi. L’apparato sanzionatorio, a chiusura dell’impianto, spazia tra misure ripristinatorie dell’integrità ambientale e misure di natura afflittiva, non di rado penale.”

⁷⁸ Cfr., tra gli altri, CROSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2007, V. 22, pagg. 945 e ss., ad avviso del quale il controllo ambientale, in relazione alla sua natura ed alla sua funzione (preventiva o successiva), può essere distinto “in un’attività amministrativa vera e propria (ascrivibile alle potestà di amministrazione attiva tipiche di ciascuna Amministrazione e in particolare a quelle in funzione istruttoria) ovvero in un’attività di vigilanza tecnica a contenuto specificamente ispettivo, attraverso conoscenze tecniche (a seguito di rilevazioni, sopralluoghi, prelievi, analisi di campioni, verificazioni di stati di fatto, ispezioni) ed in quanto tale, molto spesso, attribuita ad organi dotati di specifiche competenze e conoscenze tecniche”.

⁷⁹ MAGLIA S., *Diritto ambientale*, op. cit., pagg. 68 e ss.; ma anche v. sopra CELLERINO R., *Comando e controllo*, op. cit.

⁸⁰ CARAVITA B., *Diritto dell’ambiente*, op. cit., pagg. 319 e ss.; CLARICH M., *La tutela dell’ambiente attraverso il mercato*, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁸¹ MAGLIA S., *Diritto ambientale*, op. cit., pagg. 68 e ss.; CAFAGNO M., *La cura dell’ambiente tra mercato ed intervento pubblico. Spunti dal pensiero economico*, op. cit., pagg. 203 e ss.

- una disciplina a standard differenziato, in cui il riferimento è costituito da uno standard variabile e settoriale, che viene negoziato con i soggetti inquinatori in funzione dell'inquinamento prodotto.

Se, dunque, la fissazione di standard è “elemento tipico di ogni apparato di regolazione”⁸², tali standard possono: imporre divieti assoluti (c.d. standard di tipo zero); fissare la soglia inquinante (c.d. standard di emissione); indicare la qualità ambientale dopo l'esposizione a fattori inquinanti (c.d. standard di qualità); definire un processo produttivo (c.d. standard di processo) o le caratteristiche di un prodotto (c.d. standard di prodotto).⁸³ La funzione riconosciuta agli standard sarebbe, specificamente, quella di garantire il contenimento dell'inquinamento al di sotto di livelli accettabili, nonché di stabilire la offensività o meno di una attività per il bene collettivo ambiente; il rispetto di detta soglia di accettabilità comporterebbe, dunque, la liceità della condotta adottata.⁸⁴

Il sistema di regolamentazione diretta si caratterizza, pertanto, per la fissazione dei predetti limiti di accettabilità dell'inquinamento a cui è comunque correlata una successiva azione di monitoraggio e controllo delle attività inquinanti. Dunque, nell'ambito del modello di *command and control*, fondato sul binomio comando-sanzione, il ruolo centrale risulta assegnato, oltre che al legislatore, all'azione amministrativa la quale opera mediante: il rilascio di autorizzazioni, nulla osta o licenze; l'imposizione di ordini; la previsione di misure sanzionatorie; lo svolgimento di controlli, con eventuale irrogazione delle relative sanzioni. L'adozione dei rimedi di regolazione diretta richiede che l'organizzazione della pubblica amministrazione sia tale da assicurare

⁸² CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente: come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, pag. 333, che rileva come gli standard risultino spesso accompagnati da vincoli di natura generale (ad es. vincoli idrogeologici, forestali, per la tutela delle acque, naturalistici, paesaggistici, ecc.), eventualmente imposti da atti di natura pianificatoria, e da prescrizioni puntuali, fissate in singoli provvedimenti amministrativi.

⁸³ Cfr., tra gli altri, MOSSELLO M.T., *Politica dell'ambiente*, Bologna, 2006, pagg. 144 e ss.; ma anche CELLERINO R., *Comando e controllo*, op. cit., pagg. 168 e ss., la quale definisce i cinque standard come categorie di “norme di comando e controllo”, precisando in particolare che: la norma zero, vietando totalmente un certo inquinante, si applica agli inquinanti tossici per la vita umana, oppure a quelli che avrebbero effetti irreversibili o a quelli che hanno effetti di accumulo; le norme di emissione regolamentano il contenuto di inquinanti presenti negli scarichi all'atto dell'emissione; le norme di qualità regolamentano la qualità ambientale del sito a seguito delle emissioni e sono quelle più utilizzate a livello europeo; le norme di processo e di prodotto richiedono, rispettivamente, che il processo produttivo sia svolto seguendo certi requisiti e che i prodotti abbiano determinate caratteristiche. Perviene poi, dopo una breve disamina dei limiti del meccanismo, alla “conclusione che l'ottimo economico e ambientale si raggiunge con l'adozione di un sistema integrato di comando e controllo e di strumenti economici”.

Con particolare riferimento al rapporto tra standard ambientali e migliore tecnologia disponibile, cfr. DELL'ANNO P., *Migliore tecnologia disponibile, diritto e innovazione tecnica a confronto*, op. cit., pagg. 689 e ss., ad avviso del quale gli standard ambientali rappresentano “il presupposto per una corretta ed efficace applicazione del criterio della migliore tecnologia disponibile”. A conferma, l'autore richiama il sistema giuridico anglosassone, a cui si deve la prima e più estesa applicazione del “criterio tecnologico della migliore tecnologia disponibile” e che utilizza tale metodo “in stretta integrazione funzionale con tutta una serie di standards, o limiti di accettabilità, espressi come parametri numerici, che indirizzano in modo oggettivo le attività potenzialmente inquinanti e l'azione di controllo dei pubblici poteri”. Per entrambi gli ordinamenti considerati (ovvero quello inglese e quello statunitense), gli standard di qualità ambientale sono fissati con l'intento di garantire la protezione sanitaria e ambientale; obiettivo perseguito “attraverso la prescrizione di procedimenti tecnologici particolari e l'imposizione di determinati limiti di emissione”. Premessa la non uniformità della funzione propria dei diversi standard codificati, l'autore distingue quest'ultimi fra standard di emissioni e di qualità ambientale. Segnatamente, gli standard di emissione, che sono “fissati per le sorgenti puntiformi come valori limite (espressi in concentrazioni massime consentite di sostanze inquinanti rilasciate nell'ambiente), comportano l'assunzione in capo al titolare dell'impianto di una obbligazione pubblicistica di risultato – standards prestazionali”; mentre gli standard di qualità ambientale vengono distinti dall'autore in due categorie: standard di esposizione, che, “detti anche di protezione primaria, vengono fissati in funzione della tutela di un target, secondo valori limite di sostanze inquinanti o di principi attivi che non devono essere superati nell'unità di tempo e di luogo considerata. Nel nostro ordinamento, essi mirano a realizzare su tutto il territorio nazionale condizioni ambientali e garanzie di salute uniformi”; e standard di concentrazione, nei quali “sono fissate le concentrazioni delle sostanze inquinanti da non superare, in relazione ad un obiettivo di qualità dell'ambiente da preservare o da conseguire, in riferimento ad uno specifico recettore (aria, acqua, suolo, ecc.), o ad un determinato impiego del mezzo ambientale considerato (acque destinate alla balneazione, al consumo umano, alla vita acquatica, fanghi da impiegare in agricoltura, ecc.)”. Mentre il conseguimento degli standard di qualità si può ottenere attraverso, ad esempio, una equilibrata distribuzione spaziale delle sorgenti inquinanti, l'astinenza tecnologica o una riduzione del contributo inquinante di ciascuna sorgente mediante la fissazione di limiti di emissione caso per caso, per specifiche tipologie di impianti, o in via generale, quale che sia la fonte inquinante; gli standard di emissione possono essere integrati dalla previsione anche dei limiti di tipo quantitativo (per unità di energia prodotta o di combustibile impiegato; per ammontare totale di sostanze inquinanti emesse nel mezzo ambientale recettore).

⁸⁴ PIEROBON A., *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente - Analisi giuridica, economica, tecnica e organizzativa*, op. cit., pag. 101.

l'esercizio delle conseguenti funzioni di controllo e sanzionatorie, rendendo altresì necessaria l'integrazione dei procedimenti amministrativi ambientali con i principali istituti volti alla composizione preventiva di tutti gli interessi coinvolti.⁸⁵

In tale sistema si verifica, peraltro, una parziale internalizzazione dei costi ambientali, in quanto il soggetto che interviene sull'ambiente è costretto ad addossarsi le spese per adeguare le attività alle prescrizioni legislative e amministrative.

Come si vedrà anche in seguito, la "politica" del *command and control*, nonostante sia considerata dispendiosa (anche per la P.A.)⁸⁶ e poco incentivante⁸⁷ dagli economisti, che le preferiscono l'approccio basato sull'utilizzazione degli strumenti di mercato⁸⁸, viene ritenuta

⁸⁵ Cfr. CAIA G., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 74-75.

⁸⁶ In merito alla dispendiosità, si fa notare che detti strumenti "implicano che il legislatore e le amministrazioni pubbliche consumino risorse per acquisire informazioni che gli inquinatori già possiedono e ciò vale tanto nella fase di elaborazione e di determinazione delle misure di tutela, quanto nella successiva (e necessaria) fase del controllo; inoltre, i dati della realtà mostrano che «gli inquinatori differiscono fra loro per la facilità con cui possono ridurre l'inquinamento», essendo caratterizzati da costi di controllo diversi che non vengono tenuti in considerazione quando si impone a tutti di perseguire un medesimo standard di tutela. Il risultato è che l'approccio di regolamentazione diretta ha una tendenza intrinseca a fare sì che, a parità di livelli complessivi di tutela dell'ambiente, si determinino costi totali superiori a quelli che si produrrebbero attraverso l'uso degli strumenti di internalizzazione fondati sul mercato", cfr. CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, op. cit., pag. 78; ma v. anche BARIILETTI A., *Uso delle risorse ambientali e analisi economica*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Tomo I, pag. 112, ad avviso del quale "lo strumento economico permette all'autorità di regolazione di economizzare sui requisiti informativi che sarebbero altrimenti necessari per differenziare efficacemente le prescrizioni di comando e controllo in accordo con la diversità degli agenti inquinatori. Tipico il caso di un'imposta, che rispetto ad una norma che non può differenziare tra imprese efficienti ed imprese inefficienti pena alti costi transattivi, spinge "automaticamente" le imprese più efficienti a ridurre di più le emissioni". In tal modo – si sostiene – "l'imposta comporterebbe una riduzione dei costi complessivi di abbattimento dell'inquinamento (e quindi un incremento di benessere sociale) rispetto a quanto avverrebbe con una norma indifferenziata".

⁸⁷ Sotto tale diverso profilo, è stato osservato che "gli strumenti di comando e controllo impongono agli inquinatori soltanto uno sforzo iniziale di adeguamento e quindi non forniscono alcun incentivo che spinga, dinamicamente, a superare e migliorare i livelli di tutela prefissati sul piano normativo o amministrativo", cfr. CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, op. cit., pag. 79.

⁸⁸ Va precisato però che anche la riflessione economica in campo ambientale è divisa: da una parte, la corrente più tradizionale "fortemente concentrata sul problema dell'efficienza allocativa, al cui trattamento applica il classico armamentario microanalitico"; dall'altra, la recente linea d'indagine dell'economia ecologica che "non sottovaluta il tema dell'efficienza allocativa ma, con approccio interdisciplinare, allarga gli orizzonti ad obiettivi complementari e tenta una più soddisfacente mediazione tra teoria economica e principi ecologici, guardando l'ambiente come ad un "sistema complesso", che incorpora il sottosistema sociale e con esso coevolve", cfr. CAFAGNO M., *La cura dell'ambiente tra mercato ed intervento pubblico. Spunti dal pensiero economico*, op. cit., pag. 197; CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente: come sistema complesso, adattativo, comune*, op. cit. L'autore richiama le parole di H. Daly per descrivere uno dei capisaldi dell'economia ecologica e segnatamente: "una cosa è l'allocatione ottimale di una data scala del flusso di risorse fra usi diversi all'interno dell'economia (un problema microeconomico); un'altra cosa, completamente diversa, la scala ottimale dell'intera economia rispetto all'ecosistema (un problema macro) [...]. Il mercato, naturalmente, funziona solo nei confini del sottosistema economico, dove fa un'unica cosa: risolve il problema allocativo fornendo informazioni e gli incentivi necessari. Fa quell'unica cosa molto bene. Ciò che non fa è risolvere il problema della scala ottimale", in termini di percezione del limite biofisico alle possibilità di crescita (sostenibilità); limite indebitamente sottovalutato dal pensiero tradizionale propenso a concepire il sistema economico come sistema chiuso. "Non basta dunque che le risorse siano allocate all'interno del sistema economico così da massimizzare la soddisfazione delle preferenze di consumatori e produttori; occorre anche la definizione di un limite esterno alla sua espansione, limite che il mercato non è in grado di autoimporre, tanto più alla luce dei problemi di incertezza e di imprevedibilità indotti dalla complessità" del sistema. Resta pertanto appannaggio di una scelta pubblica di natura politica: "la determinazione del livello di rischio che una società può correre, a fronte di incertezze risolubili, l'individuazione dei limiti esterni all'espansione del mercato, la distribuzione equa delle risorse, non solo tra le generazioni presenti ma considerando anche quelle future e, ovviamente, la garanzia di protezioni di valori primari come la vita o la salute", oltre alla scelta dei criteri per il bilanciamento degli interessi coinvolti.

In linea con quanto poc'anzi affermato la posizione di chi riconosce che, "tramontate le ideologie della crescita illimitata e dell'espansione economica indiscriminata, diventa ineludibile una presa d'atto delle varie limitazioni di ordine bio-fisico alle quali siamo soggetti e della necessità di affrontare i problemi con un approccio culturale radicalmente rinnovato", in cui la valutazione dei pericoli si apra al controllo democratico dei cittadini ed alla consapevolezza che "gli spazi per decisioni individuali si sono ridotti ai minimi termini, con la conseguenza che occorre superare politiche del diritto impostate su regole di responsabilità che invece presuppongono libere scelte e ampi margini decisionali", cfr. CONTE G., *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Nuovi paradigmi di governo delle decisioni e nuovi modelli di ripartizione delle responsabilità*, in ALPA G., CONTE G., DI GREGORIO V., FUSARO A., PERFETTI U. (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Precauzione - responsabilità - assicurazione*, Napoli, 2012, pag. XV e pagg. XXXII e ss., ad avviso del quale "il cammino per giungere a sistemi di regolamentazione realmente efficienti e, quindi, soddisfacenti appare ancora molto lungo".

strumento indispensabile, soprattutto quando si prendono a parametro non solo criteri di economicità⁸⁹ ma gli altri principi che reggono la politica ambientale, come appunto il principio di prevenzione.

Attualmente si assiste alla emersione, accanto al modello del *command and control*, su cui rimane tuttora incentrato la disciplina nazionale di protezione dell'ambiente⁹⁰, del nuovo sistema della responsabilità condivisa, in cui gli operatori negoziano gli standard ambientali, impegnati nel tentativo di migliorare i sistemi di gestione ambientale.

- Programmazione ambientale regionale. Cenni.

Altro strumento di regolamentazione diretta è costituito dalla programmazione ambientale⁹¹, la cui competenza è attualmente posta in capo alle autorità regionali. Infatti, a seguito della soppressione del Programma triennale di difesa dell'ambiente di competenza statale⁹², sono state conferite alle Regioni, ai sensi dell'articolo 73 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante il 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. 59⁹³, le funzioni

⁸⁹ Con riferimento al rapporto tra vincoli ambientali e produttività va, però, segnalata la possibilità di un cambio di impostazione, che si basa su un recente studio pubblicato dall'OCSE e portato all'attenzione da NESPOR S., *Regole ambientali e crescita economica: riflessioni su un recente studio dell'OCSE*, in *Federalismi* febbraio 2015 (fonte: <http://www.nespor.it>), pagg. 4 e 5, secondo il quale tale indagine "ha offerto una risposta esauriente e probabilmente definitiva. Gli autori hanno costruito per i 24 paesi associati all'OCSE un indice denominato "Environmental policy stringency" (EPS) basato su tutti i costi, anche quelli impliciti, delle politiche ambientali adottate nei vari paesi tra il 1990 e il 2012. Hanno poi verificato, anno per anno, come i cambiamenti nell'EPS hanno influito sull'attività produttiva (utilizzando dati relativi all'attività produttiva durante questi anni di 44 milioni di imprese). Il risultato è sorprendente e, ancora una volta, smentisce il luogo comune diffuso tra molti governi e in gran parte dell'opinione pubblica: l'incremento dei vincoli ambientali verificatosi all'interno dei paesi OCSE dal 1992 al 2012 non ha alterato nel suo complesso la crescita e la produttività di un determinato paese, imponendo solo, in taluni casi, aggiustamenti con effetti di breve periodo. Sono stati però diversi gli effetti sulle singole imprese: se si passa dal minimo livello di tutela ambientale esistente nei paesi OCSE (quello della Grecia) al livello massimo (quello della Danimarca), l'impatto è stato negativo sulle imprese già di per sé poco produttive, mentre è stato ovunque positivo per quelle più produttive e tecnologicamente più avanzate". Da ciò l'autore conclude quindi che, "quantomeno all'interno dell'OCSE, non sono giustificati i timori secondo cui regole ambientali restrittive frenano la crescita economica e la competitività: regole ambientali poco restrittive agevolano solo le imprese poco produttive e frenano l'innovazione. [...] Un altro indicatore, denominato BEEP (Burden on Economy due to Environmental Policies) dimostra che sulla produttività non incide la qualità più o meno restrittiva delle regole ambientali, incidono invece in modo rilevante i costi e i tempi burocratico-amministrativi necessari per ottenere i relativi permessi. Così, un paese come l'Italia che ha regole ambientali tra le più basse tra i paesi OCSE (in proposito, lo studio offre uno schema assai istruttivo che consente di vedere, anno per anno, la posizione nella graduatoria della qualità dell'EPS dei vari paesi) ma tempi e costi elevati per le imprese per ottenere i permessi, ha una produttività molto inferiore a quella dell'Olanda che possiede regole ambientali di qualità assai superiore, ma con un impatto burocratico ridottissimo".

Già in precedenza era stato osservato, con riferimento alle stime relative al periodo 1992-2000, che "l'impatto generale delle politiche ambientali sullo sviluppo economico quanto meno non si è dimostrato negativo, né in questo stesso ambito le misure ambientali sembrano causare consistenti divaricazioni di prezzo tra i principali concorrenti o scompensi nell'area degli scambi commerciali", cfr. COCCO G., *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Milano, n. 1/1999, pag. 15.

⁹⁰ CAFAGNO M., FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 543.

⁹¹ CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pagg. 279 e ss.; FONDERICO F., *Ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 210, secondo il quale "le pianificazioni ambientali hanno generalmente il compito di sottoporre a limiti e contingenti l'uso di determinate risorse (ad es., l'atmosfera, il suolo, le risorse idriche ecc.) delle quali si vuole preservare o migliorare la qualità ecologica. Il raggiungimento degli obiettivi è affidato ad un insieme di misure contenute nel piano, la più rilevante delle quali è la manovra dei provvedimenti autorizzatori e concessori che incidono sugli aspetti qualitativi e quantitativi della risorsa. Peraltro, la mancanza del previo atto di pianificazione non necessariamente impedisce il rilascio del provvedimento autorizzatorio a valle, a meno che in tale senso non disponga espressamente la norma (Cons. St., V, n. 1501/2002)".

⁹² FERRARA R., *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, op. cit., pag. 172.

⁹³ Come noto, il D.Lgs n. 112/1998 ha ridefinito, con riguardo alle funzioni amministrative, i rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali. In particolare, il provvedimento ha inteso attuare il massimo del decentramento costituzionalmente consentito relativamente ad una ampia serie di materie (quali l'ambiente, l'industria, il territorio, la protezione civile, ecc.). Per ciascuna delle materie trasferite, viene individuato un elenco tassativo di funzioni che rimangono in capo allo Stato (in generale, quelle di indirizzo e programmazione, di definizione di standard omogenei, di monitoraggio, di coordinamento, di raccolta ed elaborazione di dati, ecc.). Mentre tutte le funzioni residue vengono trasferite alle Regioni e agli enti locali, secondo il principio della sussidiarietà verticale, che postula che le funzioni siano allocate, per quanto possibile, al livello amministrativo più vicino al cittadino e all'utente. Il decreto legislativo contiene anche elenchi di funzioni soppresse, cioè

di programmazione relative: a) alla determinazione delle priorità dell'azione ambientale; b) al coordinamento degli interventi ambientali; c) alla ripartizione delle risorse finanziarie assegnate tra i vari interventi. Nel caso in cui l'attuazione dei programmi regionali di tutela ambientale richieda l'iniziativa integrata e coordinata con l'amministrazione dello Stato o con altri soggetti pubblici o privati, si procede con intese, accordi di programma o convenzioni. Segnatamente, "dalla norma, pur scarna, si possono "evincere due importanti fattori di (nuova) stabilizzazione del sistema della programmazione ambientale: i soggetti protagonisti diventano ormai le regioni; il "recupero" della presenza dello stato avviene nel momento attuativo-applicativo, grazie alla riproposizione degli antichi strumenti della concertazione [...] le intese e gli accordi di programma", cui si aggiungono le convenzioni, alla stregua di un modulo positivo di cooperazione e di concertazione particolarmente elastico e flessibile perché meno tipizzato"⁹⁴.

La programmazione deve essere considerata come intervento pubblico nell'economia volto al raggiungimento di un determinato fine pubblico, per il quale vengono predisposti i mezzi necessari; va intesa, cioè, quale "ingerenza razionale ed organica nell'attività economica e produttiva, ispirata a criteri sistematici e coerenti perché l'azione dei privati operatori non contrasti con gli interessi generali, ma anzi tali soggetti collaborino alla loro soddisfazione"⁹⁵. La programmazione, attraverso cui si determinano obiettivi, priorità e relative iniziative ambientali, può essere distinta, poi, in: imperativa (ad es., l'inibizione di determinate localizzazioni, la fissazione di fabbisogni) o negoziale (con il coinvolgimento di soggetti sia privati che pubblici).

Con specifico riferimento alla pianificazione⁹⁶, i piani ambientali possono dividersi in piani di disciplina settoriale (ad es., i piani di tutela delle acque, di gestione dei rifiuti) e di disciplina organica (ad es., i PEE per la prevenzione dei rischi industriali)⁹⁷. Al riguardo, l'articolo 57 (Pianificazione territoriale di coordinamento e pianificazioni di settore) del D.Lgs. n. 112/1998 ha stabilito che: "1. La Regione, con legge regionale, prevede che il piano territoriale di coordinamento provinciale di cui all'articolo 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, 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. 2. In mancanza dell'intesa di cui al comma 1, i piani di tutela di settore conservano il valore e gli effetti ad essi assegnati dalla rispettiva normativa nazionale e regionale."

Pertanto in assenza delle suddette intese l'operatività della diposizione rimane sospesa.

Volendo tornare ora, dopo la breve disamina dei due principali istituti di regolamentazione diretta, ai profili più generali del sistema tradizionale, è stato già anticipato che gli interventi di tipo *command and control* sono stati oggetto di una accesa disputa dottrina inerente la reale

ritenute non più utili, e ciò in coerenza con l'obiettivo di residuare allo Stato solo i compiti strettamente necessari per la tutela degli interessi pubblici.

Fino all'adozione del D.Lgs. n. 105/2015, esempio particolarmente significativo in merito allo stato di attuazione del citato trasferimento delle funzioni amministrative poteva essere rinvenuto nella disciplina concernente il controllo dei pericoli di incidenti rilevanti (c.d. Seveso). L'articolo 72 del D.Lgs n. 112/1998 subordinava detto trasferimento, tra l'altro, alla stipula di specifici accordi di programma Stato-Regioni, mai conclusi.

⁹⁴ CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pag. 281.

⁹⁵ CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pag. 279, che evidenzia tra i caratteri peculiari: la non sporadicità dell'ingerenza; l'organicità, nonché l'imperatività delle misure previste.

⁹⁶ FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 233, che distingue su un piano più generale, "pianificazione urbanistica (che considera i vari interessi che insistono su un dato territorio, con la finalità di operarne un'armonizzazione) e pianificazione territoriale (che attiene alla gestione di interessi differenziati e specifici, come quelli che afferiscono all'ambiente, comunque prevalenti sugli altri)", evidenziando peraltro che "la pluralità di piani di disciplina dei vari settori, ma attinenti spesso allo stesso ambito di attività o di territorio, è alla base del rilevante problema dell'individuazione dei criteri di risoluzione delle eventuali antinomie".

⁹⁷ E' stato evidenziato che i piani di rilevanza ambientale sono strumenti particolarmente diffusi e pertanto numerosi, i cui caratteri contraddistintivi possono riassumersi in: "1) esiste praticamente un piano per ogni disciplina di settore; 2) molti piani, di competenza statale o regionale, non sono stati ancora emanati, anche perché troppo ambiziosi; 3) il numero eccessivo ne rende difficoltoso il coordinamento, salvo il caso in cui la legge [...] si preoccupa di dichiarare la sopraordinazione gerarchica di uno specifico piano rispetto agli altri; 4) anche quando sono approvati, restano quasi sempre sulla carta; 5) ai piani, di regola, si accompagnano standards di emissione e di immissione, quasi sempre di origine comunitaria, che disciplinano i limiti di tollerabilità dell'inquinamento e degli obiettivi di risanamento da perseguire", cfr. FONDERICO F., *Ambiente e amministrazione in Italia*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 5/1997, pag 650.

adeguatezza di tali misure ad assicurare la migliore tutela degli interessi ambientali; contrasto che ha peraltro determinato nel tempo l'affiancarsi di nuovi strumenti giuridici a quelli classici⁹⁸.

Specificamente, sono stati imputati alle tecniche in esame taluni difetti che ostacolano una tutela efficace dell'ambiente e che sono connessi ad una regolazione pubblica improntata a meccanismi rigidi di *command and control*. Tali difetti sono riassumibili in: uniformità delle regole imposte, che crea inefficienze in quanto non consente di considerare le differenze di situazioni geografiche locali o la specificità degli impianti produttivi; vincoli troppo stringenti e rigidità, che scoraggiano l'introduzione nel mercato di nuovi prodotti o l'utilizzo di tecniche produttive più evolute, penalizzando in tal modo gli investimenti; frequente inoperatività di fatto degli atti di programmazione e di pianificazione, che in astratto possono invece essere considerati strumenti di razionalizzazione fondamentali⁹⁹.

⁹⁸ Cfr. NESPOR S., *I contratti ambientali: una rassegna critica*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, n. 2/2003 (fonte: <http://www.nespor.it>), in cui l'autore ricostruisce le principali tappe della disputa, che, partita alla fine degli anni Ottanta, aveva investito, sia in Europa che negli Stati Uniti, gli strumenti di *command and control*, divenuti oggetto di critiche molto serrate. In sostanza, gli strumenti autoritativi affidati al potere legislativo o alla pubblica amministrazione sono stati ben presto considerati "strumenti inefficaci, inidonei al raggiungimento degli obiettivi che si vogliono perseguire, costosi e inefficienti in sede di applicazione, e, secondo molti autori, anche non democratici". Contestualmente alle critiche giuridiche e di politica del diritto, economisti, esperti di *public choice theory* e scienziati politici hanno evidenziato, soprattutto nella letteratura americana, "i difetti e i pericoli dell'affidamento della gestione dell'attività privata alla politica, ai partiti, alla burocrazia, di cui, in vario modo, gli strumenti autoritativi sarebbero l'espressione. Si è così diffusa l'opinione che, nonostante il variegato spiegamento dell'armamentario della metodologia del *command and control* – autorizzazioni, permessi, divieti, sanzioni previsti con disposizioni normative o regolamentari poste dall'Amministrazione pubblica – poco sia stato ottenuto per la tutela dell'ambiente e per contenere le varie forme di inquinamento, a fronte degli enormi investimenti effettuati in termini di risorse, organizzazione, mezzi". Nel corso degli anni Novanta, le critiche riguardanti l'utilizzo, in campo ambientale, degli strumenti di *command and control* hanno trovato "rinforzo", secondo l'autore, "nell'affermarsi delle ideologie di privatizzazione e di deregulation, e si sono così focalizzate intorno ad una richiesta di sostanziale riduzione della disciplina degli effetti dell'attività economica sull'ambiente (quando non di radicale ritirata dello Stato e della Pubblica amministrazione). Sono stati così proposti, e sono stati variamente sperimentati e messi in pratica, sistemi di tutela dell'ambiente tra loro assai diversi, ma collegati dal comune tentativo di sostituire agli usuali strumenti autoritativi "meccanismi privatistici" o "forme volontarie" [...]. In sostanza, l'obiettivo è quello di superare l'antitesi pubblico\privato su cui si basa il sistema *command and control* con strumenti di mercato, volontaristici, cooperativi e negoziali di tutela". Sono categorie generali di tali strumenti: i programmi su base volontaristiche cui le imprese si limitano ad aderire; l'utilizzazione dell'istituto della responsabilità civile; i sistemi fondati su disposizioni normative e amministrative che individuano e fissano meccanismi di mercato, ai quali viene affidato il controllo degli effetti ambientali (c.d. *market based regulations*); la c.d. regolamentazione o legislazione negoziata (produzione di regole di provenienza non unilaterale, ma frutto della trattativa con i destinatari delle regole stesse o con le associazioni che li rappresentano); infine, la sostituzione del meccanismo autoritativo con il meccanismo negoziale, e quindi i c. d. contratti ambientali tra operatori privati (singoli o tramite associazioni rappresentative) e amministrazione pubblica aventi ad oggetto obbligazioni rilevanti per la tutela dell'ambiente.

Anche FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 278, si sofferma sulle nuove forme di tutela dell'interesse ambientale basate su strumenti economici, finanziari e di mercato, le quali "mirano generalmente a valorizzare i comportamenti virtuosi degli operatori, inducendoli a effettuare un calcolo dei costi legati ai vari comportamenti ipotizzabili, con la prospettiva di incentivare quelli maggiormente compatibili con le esigenze di tutela dell'ambiente. Questi strumenti, dunque, stimolano la risposta individuale correggendo i meccanismi di funzionamento del mercato."

⁹⁹ In tal senso cfr. CLARICH M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, op. cit. Nondimeno, le conclusioni dello studioso sono nel senso che: "il diritto amministrativo (e i suoi strumenti di "command and control"), quasi come un novello Proteo, assume sempre nuove forme. Ed è prevedibile che sarà così anche in futuro, al di là di ogni politica di deregolamentazione, liberalizzazione o privatizzazione, fin tanto che ci saranno interessi pubblici da tutelare, come quello ambientale, che il mercato, lasciato a sé stesso, non è strutturalmente in grado di internalizzare e proteggere".

Sui limiti del modello di *command and control*, si sono espressi anche CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente: come sistema complesso, adattativo, comune*, op. cit., pagg. 336 e ss., nonché FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 277, il quale richiamando l'opera di Cafagno, sintetizza "in primo luogo, l'amministrazione che pone gli standard, pianifica o introduce vincoli dovrebbe avere un'ottima conoscenza della situazione incisa dal relativo potere, laddove molto spesso alcuni importanti informazioni sono detenute dalle imprese e dai soggetti privati. In secondo luogo, la regolamentazione e il regime così introdotti sono rigidi e indifferenziati (anche dal punto di vista geografico) e, perciò stesso, non in grado di adattarsi alle mutevoli esigenze del caso e di assecondare le differenti "propensioni" al comportamento virtuoso (si pensi anche alla ricerca ed innovazione) degli "inquinatori": alcuni imprenditori sono costretti a sopportare vincoli eccessivi, per altri il risultato può essere facilmente conseguito, ma questa differenza non ha alcuna rilevanza. In terzo luogo, il modello presuppone un'applicazione generalizzata, il che determina notevoli costi (si pensi alla necessità di controllare tutte le attività). Esso funziona invece bene nelle situazioni di incertezza, in funzione di prevenzione e di precauzione". L'autore riconosce poi che "si tratta di un modello molto ricorrente nel nostro ordinamento, ove talora, peraltro, sono anche introdotti margini di flessibilità, stabilendo, ad esempio, valori differenziati o la derogabilità di alcuni standard" e richiama a riguardo il principio della maggiore protezione che può essere garantito dalla normativa regionale e la disciplina dei poteri atipici di ordinanza.

Una critica di frequente mossa dalla riflessione economica alle tradizionali politiche di salvaguardia ambientale tende ad evidenziare come gli interventi di *command and control*, essendo “tendenzialmente basati su scelte pubbliche accentrate e preventive, esigono una esatta determinazione dei comportamenti tollerati, imposti o vietati; ogni decisione collettiva, che pecchi in eccesso o in difetto, genera livelli di inquinamento troppo alti o, alternativamente, sprechi ed ingiustificate perdite di benessere. Sennonché, un’appropriata diversificazione di obblighi e standards, che sappiano tener conto della varietà delle condizioni ambientali locali o della diversità dei costi di abbattimento dell’inquinamento sostenuti dai differenti operatori economici, implica presupposti – in termini di dotazioni informative e di capacità valutative – che raramente gli apparati pubblici sono in grado di soddisfare”; per di più, le misure di *command and control* tendono ad appiattire gli incentivi¹⁰⁰.

Le valutazioni critiche hanno interessato, dunque, anche profili più strettamente operativi delle politiche di *command and control* ed in particolare il decisore pubblico non è sempre dotato delle competenze tecniche necessarie e, per quanto concerne il sistema dei controlli, soprattutto di tipo successivo, l’amministrazione non è sempre in grado di conformarsi ai criteri di periodicità, di diffusione, di effettività e di imparzialità, cui è subordinato detto sistema di controlli, anche in ragione della esiguità delle risorse disponibili per lo svolgimento di tali attività.¹⁰¹

Ma, soprattutto, come in parte già accennato in termini di dispendiosità, l’eccessiva rigidità degli strumenti autoritativi di cui al sistema tradizionale, con i relativi disequilibri¹⁰² generati dalla applicazione a fattispecie diverse degli stessi standard, ha comportato, ad avviso di alcuni, l’incompatibilità del predetto sistema con una “gestione adattativa e flessibile dell’ambiente”¹⁰³, presupposto per il necessario adattamento al concetto dello sviluppo sostenibile¹⁰⁴.

¹⁰⁰ CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell’ambiente*, op. cit., pag. 172, il quale aggiunge che “rigidità e centralismo, insieme alla velleitaria illusione di poter dirigere ad una qualche predeterminabile armonia i processi ambientali, attraverso una calcolata e programmatica amministrazioni delle singole risorse o dei comparti naturali, isolatamente considerati, rende l’egemonia dell’approccio di comando e controllo non meno difettosa ed insoddisfacente, agli occhi dello studioso di ecologia, di quanto non lo sia per l’economista”; v. anche CAFAGNO M., FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell’ambiente*, op. cit., pagg. 499 e ss.; CAFAGNO M., *La cura dell’ambiente tra mercato ed intervento pubblico. Spunti dal pensiero economico*, op. cit., pagg. 205 e ss., ove si osserva che la proliferazione delle prescrizioni già di per sé innalza gli oneri e le complicazioni del processo decisionale collettivo ed aggrava le attività di monitoraggio ed il funzionamento dei sistemi sanzionatori. Segnatamente, la prefissione di standard uniformi se agevola il controllo, rende complessivamente più oneroso l’adempimento in ragione dell’insensibilità delle scelte pubbliche alle condizioni locali, ma anche il favor accordato a limiti diversificati, se assicura un maggior grado di efficienza, “postula capacità di giudizio e condizioni informative che spesso non sono soddisfatte nella pratica, acuisce l’incertezza giuridica dei destinatari e complica le attività di controllo.”

In merito agli standard, uniformi e differenziati, già la Commissione europea, nella comunicazione del 20 settembre 2000, COM(2000)576, “Conciliare bisogni e responsabilità – L’integrazione delle questioni ambientali nella politica economica”, aveva chiarito che “la regolamentazione tradizionale in materia ambientale ha creato il diritto di inquinare indicando, ad esempio, dei valori che definiscono il livello massimo di inquinamento consentito per ogni fonte di emissione. Le imprese non sono dunque incentivate a raggiungere risultati superiori agli standard stabiliti. Questo tipo di regolamentazione adotta sempre più spesso standard differenziati a seconda del tipo di tecnologia di produzione. Anche le normative più sofisticate non tengono tuttavia completamente conto della diversa capacità delle singole fonti di ridurre le proprie emissioni. E’ estremamente difficile legiferare per un’ampia varietà di imprese dati i costi diversi che esse dovrebbero sostenere per passare a tecniche di produzione più pulite”.

¹⁰¹ CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente: come sistema complesso, adattativo, comune*, op. cit., pagg. 336 e ss.; in tal senso anche FERRARA R., *Modelli e tecniche della tutela dell’ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro amministrativo*, n. 6/2009, pag. 1953, ad avviso del quale “non soltanto ogni discorso sul ruolo giocato dalle amministrazioni pubbliche nel campo delle politiche ambientali presuppone che la qualità dell’azione amministrativa sia comunque elevata, ma anche – ed ancora prima – che il sistema dei controlli pubblici non sia per così dire rovesciato, con la sua trasformazione da preventivo in successivo. Se questo è vero, [...] è tuttavia manifesto che, da un lato, non sempre l’attività degli apparati pubblici si caratterizza per apprezzabili tassi di performance e che, dall’altro lato, sembra esservi una naturale evoluzione degli ordinamenti positivi verso forme (anche selvagge) di semplificazione amministrativa, dalle quali il controllo amministrativo di tipo preventivo esce in qualche misura trasformato o, comunque, abbastanza drasticamente ridimensionato”.

¹⁰² Imponendo “sacrifici troppo alti ad alcuni ed impegni troppo blandi ad altri”, cfr. CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente: come sistema complesso, adattativo, comune*, op. cit., pag. 337. Coerentemente con tale impostazione, la determinazione di standard e misure uniformi per assicurare la protezione degli interessi ambientali sembra, peraltro, difficilmente conciliabile anche con l’esigenza di stabilire metodi di confronto differenziati in grado di considerare le eterogenee possibilità economiche degli operatori interessati.

¹⁰³ CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente: come sistema complesso, adattativo, comune*, op. cit., pag. 339; CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell’ambiente*, op. cit., pag. 173, dove si legge “d’altra parte, orientare i modelli di produzione di consumo alla meta della sostenibilità è un’operazione istituzionale bisognosa di un livello di

E proprio, a fronte di questa esigenza di “orientare la politica comunitaria sulla base del principio dello “sviluppo sostenibile”, si è reso necessario ricorrere a meccanismi di regolazione nuovi, maggiormente basati sui concetti di corresponsabilità, integrazione, informazione e “prezzo ambientale”¹⁰⁵.

Più in dettaglio, la c.d. internalizzazione della variabile ambientale nei processi di scambio¹⁰⁶, che è la finalità condivisa dagli strumenti economici¹⁰⁷, può essere perseguita mediante due diverse linee di intervento: o attraverso il ricorso a quei rimedi che “parrebbero accomunati dallo sforzo di indurre imprese e consumatori a tener conto di costi e benefici ambientali, operando sui mercati esistenti di beni e servizi” oppure attraverso le ipotesi “in cui la mano pubblica parrebbe adoperarsi nella vera e propria creazione di “mercati artificiali”, per lo

capillarità e di flessibilità che soltanto un duttile sistema di incentivi è in grado di promuovere e che, dunque, non può essere affidata alla vera predisposizione di obblighi e divieti o all’esclusivo esercizio dell’autorità. Vale la pena di ricordare che i dispositivi di orientamento delle condotte, basati su incentivi e disincentivi, se impiegati con le necessarie cautele, facilitano una raccolta dell’informazione ed un processo di apprendimento, individuale e collettivo, che sono ingredienti risolutivi, per qualsivoglia serio programma di protezione dell’ambiente”.

¹⁰⁴ MASTRODONATO G., *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell’ambiente*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 5/2010, pag. 709.

¹⁰⁵ Nel senso che la considerevole portata del concetto di corresponsabilità nonché “la sua dimensione circolare influenzano l’intera strategia comunitaria sotto molteplici aspetti”; ciò in quanto si è orientati ad un “cambiamento del modello di comportamento della società, che implica la percezione convinta che ogni segmento sociale abbia da giocare un proprio ruolo, in uno spirito di responsabilità comune esteso dell’amministrazione pubblica alle imprese pubbliche e private fino alla collettività (singoli cittadini e consumatori)”. Pur tuttavia la responsabilità può essere condivisa solo se non resta un postulato astratto; essa rappresenta, poi, “il presupposto e la base per l’introduzione dell’ulteriore canone dell’integrazione delle considerazioni ambientali nella formulazione e nell’attuazione delle politiche economiche e settoriali, nelle decisioni delle autorità pubbliche, nell’elaborazione e messa a punto dei processi produttivi e, da ultimo, nel comportamento e nella scelta del singolo.” In tal modo diventa essenziale “una preventiva attività di informazione, atta a superare i particolarismi e le diffidenze reciproche e a far comprendere (si potrebbe quasi dire “interiorizzare”) la crucialità e l’ineluttabilità dell’azione ambientale in ogni strato del contesto sociale.” Senza, comunque, trascurare l’approccio economico, da affiancare ai suindicati elementi; “l’idea di fondo è che i prezzi di mercato devono rispecchiare la totalità dei costi che la produzione ed il consumo fanno pesare sulla società, compresi quelli ambientali. Gli strumenti immaginati per raggiungere questo effetto spaziano dallo sviluppo di indicatori di equivalenza economica delle risorse naturali ed ambientali all’utilizzo di incentivi economici e fiscali ed a campagne e strumenti di sensibilizzazione del pubblico per orientarlo verso prodotti rispettosi dell’ambiente”, cfr. COCCO G., *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, op. cit., pag. 2 e pagg. 6 e ss.

¹⁰⁶ Operazione che mira a neutralizzare le esternalità attraverso la loro riconduzione nell’ambito della sfera dei soggetti intervenuti a modificare l’equilibrio ecologico.; in virtù dell’internalizzazione, il prezzo dei beni e dei servizi dovrebbe riflettere il loro costo totale di produzione, ivi compreso il costo di tutte le risorse utilizzate che cesserebbero di essere risorse ad accesso libero e gratuito. “Si potrebbe così conseguire un triplice ordine di vantaggi: in primo luogo, si otterrebbe una corretta allocazione della ricchezza, evitando le distorsioni del mercato con le loro implicazioni; in secondo luogo, si determinerebbe una maggiore equità nei rapporti tra chi produce (o contribuisce a produrre) il degrado ambientale e chi è costretto soltanto a subirne le conseguenze; infine, lo stesso mercato, con il suo funzionamento, potrebbe costituire un efficace strumento di protezione dell’equilibrio ecologico, almeno nella misura in cui gli operatori sarebbero correttamente stimolati a tenere conto del valore economico delle risorse e dei servizi forniti dall’ambiente”; il che equivale a dire che l’internalizzazione dei costi ambientali non consente solo di addossare detti costi al soggetto che interviene sull’ambiente, ma può costituire un metodo efficace per la produzione di minori costi ambientali, “dunque già in sé e per sé uno strumento per tutelare l’ambiente. Il criterio fondamentale elaborato per tradurre in termini giuridici la necessità di perseguire gli obiettivi di internalizzazione dei costi ambientali è costituito dal principio «chi inquina paga»”, cfr. CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come “diritto dell’ambiente”*, op. cit., pag. 76.

Sui meccanismi di internalizzazione delle esternalità, per superare le imperfezioni del mercato in materia di beni ambientali, essenzialmente dovute alla natura stessa dell’ambiente che è “un bene a fruizione inevitabilmente condivisa”, v. anche CAFAGNO M., FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell’ambiente*, op. cit., pagg. 489 e ss.; CAFAGNO M., *La cura dell’ambiente tra mercato ed intervento pubblico. Spunti dal pensiero economico*, op. cit., pag. 203.

¹⁰⁷ Gli strumenti economici sono guardati con particolare attenzione anche dalla Commissione europea ad esempio nella comunicazione del 20 settembre 2000, COM(2000)576, “Conciliare bisogni e responsabilità – L’integrazione delle questioni ambientali nella politica economica”; nella comunicazione del 10 gennaio 2007, COM(2007)1, “Una politica energetica per l’Europa”; nella comunicazione del 28 marzo 2007, COM(2007)140, “Sugli strumenti di mercato utilizzati a fini di politica ambientale e ad altri fini connessi”.

In merito alla loro diffusione nell’ordinamento nazionale, cfr. CAFAGNO M., FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell’ambiente*, op. cit., pagg. 543 e ss., in cui si riscontra (FONDERICO) una prevalenza quantitativa dei “tributi ambientali” e si segnalano alcune criticità attuative, “nel caso italiano”, degli strumenti alternativi ovvero: assenza di un disegno strategico di lungo periodo e di una attenta valutazione *ex ante* ed *ex post* l’introduzione degli strumenti (anche a causa di un apparato amministrativo non adeguato allo scambio e gestione dei flussi di dati necessari alla conoscenza e perseguimento della convenienza economica).

scambio di beni e titoli rappresentativi di valori ambientali che, in assenza dell'intervento pubblico, nemmeno esisterebbero¹⁰⁸. Sono considerate misure del primo tipo: le certificazioni ambientali; gli accordi volontari in materia ambientale; gli appalti verdi; i sussidi e le imposte correttive; nonché la responsabilità per danno all'ambiente. Mentre vengono fatti rientrare tra i rimedi del secondo tipo: i permessi e certificati negoziabili.¹⁰⁹

In breve, le certificazioni ambientali sono strumenti idonei a produrre e a far circolare "contenuti informativi qualificati" in mercati reali o artificiali, allo scopo di realizzare obiettivi di tutela ambientale¹¹⁰, secondo la convinzione che "l'azione preventiva, a presidio dell'ambiente, possa affidarsi - prima ed oltre che al controllo diretto - a meccanismi di informazione e di orientamento dei soggetti che sono a loro volta in grado di condizionare efficacemente i potenziali inquinatori, sul mercato"¹¹¹. Si assume, infatti, ragionevolmente che gli operatori economici siano di norma sensibili alle preferenze manifestate dalla loro clientela e particolarmente attenti a rafforzare presso la stessa i propri requisiti reputazionali. Da qui la diffusione, non solo degli "ecobilanci" o dei codici di autodisciplina ambientale, ma anche dei sistemi certificativi c.d. di mercato (dove i soggetti certificatori sono organismi di parte terza, ad es. certificazioni ISO), nonché dei sistemi certificativi c.d. istituzionalizzati (dotati di tratti maggiormente pubblicistici, ad es. Emas ed Ecolabel).¹¹²

¹⁰⁸ CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 174; v. anche CAFAGNO M., *La cura dell'ambiente tra mercato ed intervento pubblico. Spunti dal pensiero economico*, op. cit., pagg. 210 e ss.

Per una panoramica generale, si veda anche FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pagg. 276 e ss., il quale rileva che "con riferimento ad un primo gruppo di strumenti il ruolo del potere pubblico è decisamente assai rilevante: esso stabilisce infatti autoritativamente l'entità delle tasse, pur se permane la libertà dell'operatore di assumere un certo comportamento (e anche di decidere a quale livello di intensità), alla luce di un calcolo attinente a rapporto costi-benefici. Dal lato opposto, in funzione incentivante, l'ordinamento introduce strumenti finanziari o fiscali: l'imprenditore è stimolato ad assumere iniziative virtuose nella misura in cui il relativo costo sia inferiore al sussidio. [...] In sintesi questi meccanismi spingono gli operatori a "internalizzare" i costi ambientali (tasse) o a esternalizzare gli effetti positivi (sussidi)". Un secondo gruppo di strumenti atterrebbe al green procurement: "posto che le amministrazioni pubbliche costituiscono uno dei più rilevanti committenti sul mercato (si consideri che gli enti pubblici spendono il 16 per cento del prodotto interno lordo dell'intera Unione Europea), la circostanza che debbano preferire, nella scelta dei contraenti, operatori privati che rispettino l'ambiente, è sicuramente un fattore in grado di condizionare il mercato, inducendo gli operatori a internalizzare i costi ambientali". Infine, il terzo gruppo di misure raggruppa "quelli che hanno la finalità di superare le asimmetrie informative, disseminando informazioni che possono orientare i comportamenti spontanei dei consumatori. Il potere pubblico qui non impone nulla, ma agisce per facilitare l'impiego e la diffusione di alcune informazioni. Non manca comunque la presenza di poteri e di procedimenti amministrativi", (ad esempio, l'etichettatura Ecolabel, il sistema EMAS). Ad avviso dell'autore, nei tre gruppi esaminati l'ordinamento agisce sul lato di una domanda già esistente, correggendo, dunque, il funzionamento del mercato preesistente, "vi sono però anche casi in cui l'intervento pubblico crea una nuova domanda e, dunque, un nuovo mercato (Clarich, Cafagno) sul quale vengono scambiati non già beni tradizionali (ad esempio l'energia), ma titoli" (ad esempio il sistema dei certificati verdi che incide sulla produzione di energia prodotta da fonti rinnovabili, il sistema dei certificati bianchi inerente la produzione di energia; nonché il Protocollo di Kyoto relativo ai gas ad effetto serra, tale sistema prevede altresì il rilascio di una specifica autorizzazione ex articolo 13 del D.Lgs. n. 30/2013).

¹⁰⁹ CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, op. cit., pagg. 174 e ss., il quale elenca i meccanismi di intervento pubblico ordinandoli in rapporto al loro grado di interferenza sulle decisioni individuali; ponendo, dunque, a livello più basso i dispositivi attraverso cui l'amministrazione si limita ad espletare, sul mercato, una funzione di disseminazione delle informazioni, lasciando poi che siano le preferenze di produttori e consumatori a guidare le scelte attraverso i consueti processi negoziali (ad es. le certificazioni ambientali) oppure una funzione di modifica autoritativa dei costi di accesso al sistema ambiente. All'estremo opposto, i casi in cui la "mano pubblica non si limita a correggere i mercati esistenti - incidendo sul meccanismo di formazione dei prezzi con la disseminazione di informazione, oppure materializzando un costo d'accesso all'ambiente o premiando con aiuti o vantaggi economici e iniziative ecologicamente virtuose - ma si adopera piuttosto nell'allestimento di quelli che taluno ha definito "mercati artificiali".

¹¹⁰ ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, pag. 187, in cui si evidenzia (BENEDETTI A.) che, tramite le certificazioni ambientali, l'interesse ambientale si configura come correttivo di mercati esistenti, nel senso che esso interviene a rettificare la naturale tendenza dei produttori a non considerare l'esternalità negative per l'ambiente generate dallo svolgimento della propria attività. Detta finalità accomuna sia i sistemi certificativi di mercato (es. certificazioni ISO) sia i sistemi certificativi istituzionalizzati, nei quali le certificazioni ambientali devono essere considerate a pieno titolo strumenti di politiche pubbliche ambientali (es. Emas ed Ecolabel).

¹¹¹ CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 175.

¹¹² ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pagg. 186 e ss., in cui si differenziano (BENEDETTI A.), nell'ambito delle certificazioni ambientali in funzione di correzione del mercato, le certificazioni di sistemi di gestione ambientale e di ecoaudit (EMAS e ISO 14000) dalle certificazioni di prodotto ed etichettature ambientali (Ecolabel ed ISO 14020 e 14040). Nello specifico, l'EMAS (*Eco Management and Audit Scheme*) è lo strumento europeo di ecogestione e audit introdotto dal regolamento CEE n. 1836/1993, poi rivisto con regolamenti CE nn. 761/2001 (c.d. Emas II) e 1221/2009, in forza del quale le imprese e le organizzazioni partecipanti adottano, nei propri siti, sistemi di gestione ambientale basati su politiche,

In senso tecnico il termine certificazione indica il processo con cui si attesta la conformità di determinati oggetti (ad es. prodotti, processi produttivi, sistemi organizzativi, impianti, siti produttivi) a norme o standard specifici; processo che si conclude di norma con il rilascio di certificati, l'apposizione di etichette o registrazioni¹¹³. Talvolta però i certificati ambientali non sono rivolti ai consumatori, ma costituiscono titoli di scambio (in quanto rappresentativi di diritti) per mercati artificiali creati dal legislatore per incentivare ad es. la produzione di energia da fonti rinnovabili ad opera dei produttori (o importatori) di energia elettrica (c.d. certificati verdi *ex art.* 11, comma 1, del D.Lgs n. 79/1999¹¹⁴) o la realizzazione di progetti di risparmio energetico da parte dei distributori di energia e gas (c.d. certificati bianchi *ex art.* 9, comma 1, del D.Lgs n. 79/1999 e, per il gas, *ex art.* 16, comma 4, del D.Lgs n. 164/2000¹¹⁵). Tali certificati presentano caratteristiche del tutto simili al sistema dei permessi negoziabili¹¹⁶.

Proseguendo, per gli accordi volontari v. oltre, mentre in merito gli appalti verdi (o *Green Public Procurement* - GPP) essi rappresentano il momento di integrazione delle considerazioni ambientali nelle procedure di acquisto della P.A. Attraverso tale strumento, difatti, le amministrazioni possono richiedere che le imprese partecipanti alle procedure ad evidenza pubblica rispondano a determinati requisiti in termini di sostenibilità ambientale, incoraggiando in tal modo la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, mediante la ricerca di soluzioni con il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita. Si tratta di uno strumento di politica ambientale volontario che intende favorire lo sviluppo di un mercato di prodotti e servizi a ridotto impatto attraverso la leva della domanda pubblica. Le autorità pubbliche che intraprendono azioni di GPP si impegnano sia a

programmi, procedure e obiettivi di miglioramento ambientale e pubblicano una dichiarazione ambientale (un vero e proprio bilancio ambientale di sito). Ai fini della registrazione nell'apposito elenco istituito presso la Commissione Europea, il Regolamento EMAS prevede che la dichiarazione ambientale venga convalidata da un verificatore accreditato da un organismo nazionale competente (in Italia tale organismo di accreditamento è il Comitato per l'Ecolabel e l'Ecoaudit, sez. Emas, presso il Ministero dell'ambiente). In particolare, spetta al verificatore esaminare e verificare l'analisi ambientale, il sistema di gestione ambientale predisposto per realizzare la politica ambientale, la procedura e le attività di audit, nonché la dichiarazione ambientale. Diversamente, le norme internazionali ISO 14000 sono requisiti guida/standard per l'implementazione di un sistema di gestione ambientale (SGA) nella politica aziendale, individuati dall'Organizzazione internazionale di standardizzazione (ISO), nel rispetto delle prescrizioni legislative. Il SGA richiesto dallo standard Emas è basato sulla norma ISO 14001:2004. I certificatori ISO 14000 sono soggetti privati accreditati.

Sotto il profilo dei prodotti e dei servizi, l'ECOLABEL (o etichettatura ecologica), introdotto dal regolamento CEE n. 880/1992 e attualmente disciplinato dal regolamento CE n. 66/2010, è il marchio europeo di certificazione ambientale valido in tutti i paesi dell'Unione Europea. In particolare, è un sistema volontario di etichettatura ecologica dei prodotti, che ha lo scopo di promuovere la progettazione, la produzione, la commercializzazione e l'uso di prodotti/servizi che presentano il minore impatto ambientale durante l'intero ciclo di vita. I criteri di valutazione dell'impatto ambientale, individuati a livello europeo, riguardano aspetti come il consumo di energia, l'inquinamento (idrico, atmosferico, acustico, del suolo) generato, la gestione dei rifiuti, la conservazione del patrimonio boschivo. Si tratta di un marchio di eccellenza ambientale (rappresentato da una margherita a 12 stelle), che consente ai consumatori di riconoscere i prodotti o i servizi che hanno un minore impatto ambientale a parità di prestazioni e qualità rispetto agli altri. L'Ecolabel non è l'unico marchio ecologico esistente, ma ha i suoi punti di forza nella diffusione in tutta l'Unione Europea e nel fatto che il rispetto dei criteri ecologici viene attestato da organismi pubblici indipendenti, in prevalenza espressione degli apparati amministrativi centrali (in Italia, dal Comitato per l'Ecolabel e l'Ecoaudit - sez. Ecolabel). Sul sito dell'ISPRA è possibile consultare l'elenco dei prodotti italiani nonché delle strutture turistiche certificate. Diverse sono invece le certificazioni volontarie disciplinate da norme tecniche, come le serie ISO 14020 (Etichette e dichiarazioni ambientali) e ISO 14040 (Valutazione del ciclo di vita), incentrate sulla Dichiarazione ambientale di prodotto, resa dal produttore e certificata da un organismo terzo (soggetti privati accreditati da enti di accreditamento).

In generale, per gli operatori può risultare vantaggioso - attraverso ad esempio l'ottenimento della proroga del termine per il rinnovo delle autorizzazioni integrate ambientali, lo snellimento dei procedimenti autorizzatori, gli sgravi fiscali o economici - dimostrare il possesso dei requisiti ambientali attraverso l'adesione volontaria ai sistemi di gestione ambientale o di ecogestione (dove per ecogestione si intende la gestione accorta delle attività di un'organizzazione che possono avere un effetto sull'ambiente, nell'intento di preservare le risorse naturali, limitare le emissioni di inquinanti e i rischi).

¹¹³ ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pagg. 186 e ss.

¹¹⁴ Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 di Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

¹¹⁵ Decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 di Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144.

¹¹⁶ CAFAGNO M., FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, op. cit., pagg. 504 e ss., ad avviso del quale, tali strumenti (che rappresentano manovre sulla quantità) mescolano caratteristiche delle attestazioni ambientali, delle incentivazioni e dei permessi negoziabili.

razionalizzare acquisti e consumi che ad incrementare la qualità ambientale delle proprie forniture ed affidamenti.¹¹⁷

Tra i modi alternativi volti a condizionare le condotte di mercato vi sono poi quelli diretti a modificare in via autoritativa i costi di accesso al sistema ambientale, tramite l'assegnazione, diretta o indiretta, di un prezzo a servizi e risorse naturali che sarebbero altrimenti gratuiti e liberamente accessibili; "è dunque palese un'intensificazione dell'interferenza pubblica, rispetto agli strumenti volontari. Nondimeno, il risultato che la decisione collettiva produce sull'ambiente rimane pur sempre intermediato da calcoli di mercato e da individuali giudizi di convenienza economica, giacché ogni singolo destinatario rimane pur sempre libero di fare le proprie scelte"¹¹⁸ in considerazione dei vari costi.

In particolare, sono misure di intervento diretto sui prezzi:

a) la tassazione ambientale (c.d. imposte correttive), che ha lo scopo di far gravare direttamente sull'utilizzatore il costo delle risorse ambientali in virtù del principio del "chi inquina paga"¹¹⁹ e può assumere la forma di: tasse sui servizi di natura ambientale resi (es. tariffa per la

¹¹⁷ Considerato che nei Paesi dell'Unione Europea gli appalti pubblici hanno rappresentato (ad es. per l'anno 2011) circa il 19% del PIL, il GPP è indicato dalla Commissione Europea come uno degli strumenti operativi più importanti per migliorare le caratteristiche ambientali dei prodotti e dei servizi. L'Italia ha accolto quest'indicazione con la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007), art. 1, comma 1126 e, con decreto del Ministro dell'ambiente 11 aprile 2008, ha adottato il "Piano d'Azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP)", poi aggiornato con D.M. 10 aprile 2013, rinviando ad appositi decreti emanati dal Ministero dell'ambiente, l'individuazione di un set di criteri ambientali "minimi" (CAM) per gli acquisti relativi a ciascuna delle "categorie merceologiche" (es. arredi, trasporti, cancelleria, illuminaz.).

Il decreto del Ministro dell'ambiente 18 ottobre 2007, modificato dal D.M. 14 aprile 2009, ha istituito il "Comitato di gestione per l'attuazione del Piano d'azione nazionale sul GPP e per lo sviluppo della strategia nazionale di Politica integrata del prodotto", denominato Comitato di gestione, di cui fanno parte, tra l'altro, i rappresentanti del Ministero dell'ambiente, dello sviluppo economico, dell'economia e finanze, dell'ISPRA, dell'ENEA, delle ARPA e delle regioni.

La definizione dei criteri ambientali minimi, c.d. "CAM", rientra fra i compiti assegnati al Comitato di gestione e la relativa adozione avviene con decreti ministeriali che recano le indicazioni generali volte ad indirizzare l'amministrazione verso una razionalizzazione dei consumi e degli acquisti, nonché forniscono delle "considerazioni ambientali" propriamente dette, collegate alle diverse fasi delle procedure di gara (1) definizione dell'oggetto dell'appalto; 2) definizione delle specifiche tecniche; 3) definizione dei criteri di aggiudicazione (laddove si adotti il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa); 4) fase esecutiva). In genere, tali decreti individuano criteri ambientali "di base" e criteri ambientali "premiati", che sono collegati alle singole fasi di definizione dell'appalto in modo da facilitare il compito della stazione appaltante che può introdurli nelle proprie gare attraverso un semplice "copia ed incolla".

Le stazioni appaltanti che introducono i CAM nelle proprie procedure d'appalto sono in linea con i principi del PAN GPP e contribuiscono a raggiungere gli obiettivi ambientali dallo stesso definiti. Un appalto è "verde", tuttavia, solo se integra tutti i criteri "di base". Nondimeno, le stazioni appaltanti sono comunque invitate ad utilizzare anche quelli "premiati".

Il previgente Codice degli Appalti, pur non rendendo obbligatoria la pratica degli acquisti verdi, lasciava la possibilità a tutte le amministrazioni di effettuare scelte anche ispirate ad esigenze sociali e ambientali (cfr. art. 2, comma 2, e 68, comma 4, del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163). Non sono, tuttavia, mancati tentativi recenti volti a rendere obbligatorio il sistema degli acquisti verdi (in tal senso cfr. "collegato ambientale" alla legge di stabilità 2014); tentativi defluiti, poi, nel decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (nuovo Codice degli Appalti), che inserisce tra i propri principi la tutela dell'ambiente e l'efficienza energetica (art. 4), cui può essere eventualmente subordinato il principio di economicità (art. 30, comma 1). Segnatamente, l'art. 34 (rubricato: Criteri di sostenibilità energetica e ambientale) dispone che: "Le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, a quanto specificamente previsto nell'articolo 144".

¹¹⁸ CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 177.

¹¹⁹ La tassazione ambientale è guardata con particolare favore dagli economisti (v. oltre); infatti, una tassa applicata alle emissioni inquinanti può favorirne la riduzione, fin tanto che tale abbattimento comporti una spesa marginale inferiore all'ammontare della tassa. Dunque, un'imposta ben calibrata (ottimale) è teoricamente in grado di promuovere i risultati di uno standard ideale, preservando comunque l'ulteriore vantaggio di riservare al mercato la determinazione del più opportuno contributo ambientale fornito da ciascun singolo operatore, lasciato libero di comparare l'ammontare della tassa e l'ammontare dei personali costi di abbattimento. Il meccanismo è perciò in grado di premiare l'efficienza (che pone in rapporto risultato/risorse impiegate), consentendo contestualmente di evitare gli eventuali sprechi in cui incorrono vincoli rigidi ed indifferenziati, cfr. CAFAGNO M., FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 510; CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 178, il quale sottolinea, tuttavia, che, a dispetto del favore degli economisti, lo strumento dell'imposta ecologica è avversato tanto dalle imprese, quanto dai gruppi ambientalisti (ma anche degli apparati amministrativi imbrigliati in prassi consolidate, in tale senso v. oltre anche BRESSO, COMINI e ASCARI). Per una disamina giuridica dei vantaggi e svantaggi della tassazione

gestione dei rifiuti urbani); tasse sulle emissioni o canoni sui prodotti che provocano

ambientale, v. anche CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, op. cit., pagg. 81 e ss.

Sotto il profilo specifico della riflessione economica, spunti di particolare interesse sono rinvenibili in MUSU I., ASCARI S., BRESSO M., COMINI D., MAJOCCHI A., MALAMAN R., PIACENTINO D., TENENBAUM M., *Dibattito su: Le tasse ambientali*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, n. 46/1992, pagg. 35 e ss. concordi nell'accordare una particolare predilezione per l'utilizzo di tasse ambientali ed, in generale, di strumenti economici ai fini della tutela dell'ambiente. ASCARI individua, in particolare, i casi in cui il ricorso alla tassazione ambientale esprime il vantaggio massimo in termini di efficienza (ossia in termini di minimizzazione dei costi dato un obiettivo) e ciò avviene in presenza di: forme di inquinamento di interesse globale piuttosto che locale; qualora vi siano pochi inquinanti, bene individuati, ma emessi da una molteplicità di soggetti diversi; quando i danni ambientali marginali sono stati stimati con buona approssimazione e risultano abbastanza indipendenti dalle quantità emesse. Non in tutte le situazioni dunque il ricorso agli strumenti economici sembrerebbe esprimere un vantaggio massimo, imponendo pertanto il superamento degli strumenti tradizionali. MUSU considera, infatti, la tassazione ambientale strumento importante ed indispensabile per poter organizzare una politica economica per l'ambiente, che tuttavia non necessariamente si pone in contrapposizione con il ricorso a standard: questi ultimi dovrebbero definire il livello di inquinamento per aree o insiemi produttivi, mentre le tasse potrebbero essere usate per il perseguimento dello standard a costi di abbattimento minimi. Dunque, al fine di assicurare la migliore protezione dell'ambiente occorrerebbe utilizzare l'intera gamma di strumenti della politica economica per l'ambiente; in tale senso anche COMINI che, riconosciuta altresì la flessibilità della regolamentazione diretta, ritiene "difficile e forse anche pericoloso" affidare unicamente agli strumenti economici il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale. Similmente TENENBAUM, secondo il quale "il principio che l'inquinatore paghi per l'inquinamento prodotto non significa infatti necessariamente l'applicazione di una tassa ambientale o di un altro degli strumenti economici disponibili in opposizione alla regolamentazione", a cui invece va riconosciuto un ruolo significativo "non solo in situazioni di particolare emergenza, ma anche quale meccanismo per misurare l'efficacia degli strumenti economici", talvolta compromessa dalle difficoltà operative e dai problemi metodologici di tali strumenti (ad es. per le tasse sulle emissioni, la complessità ed i costi amministrativi nello specificare in dettaglio le tasse sugli inquinamenti rilevanti oppure la difficoltà nel determinare in modo chiaro gli effetti distributivi; per le tasse sui prodotti, l'inapplicabilità ai prodotti altamente tossici; per i diritti negoziabili, la difficoltà di applicazione a più di una sostanza inquinante oppure gli effetti negativi sull'impatto ambientale a livello locale), soprattutto se si riconosce l'impossibilità di valutare gli strumenti di politica ambientale solo in termini di efficienza (tasse) o di efficacia (regolamenti).

A fronte di questo necessario coordinamento, lo strumento fiscale assume, soprattutto per la BRESSO, il ruolo di "accompagnamento della norma, per renderla più efficiente ma anche più efficace", mentre la regolamentazione ambientale ha il compito di rendere il mercato più umano, e non più efficiente, essendo posta "per evitare rischi di malattie, danni gravi, morte". Partendo, infatti, dalle critiche giuridiche (ma anche morali) mosse all'introduzione di un'opzione fra il rispetto di uno standard ed il pagamento di una tassa (o anche acquisto di un diritto di emissione), che equivarrebbe (il depurare o pagare) a declassare il danno ambientale da reato penale a mero illecito amministrativo, con conseguente sottrazione di forza e rilevanza giuridica (nonché aumento del rischio evasione), l'autrice ravvisa l'opportunità di "definire dei limiti entro i quali il comportamento di preservazione dell'ambiente deve essere considerato obbligatorio (e quindi la sua violazione deve essere sanzionata penalmente dalla legge). Al di sotto di questi limiti, che definirebbero i comportamenti "obbligati", si potrebbe collocare un'area di comportamenti "facoltativi", da considerare positivamente e quindi da incentivare attraverso l'uso di strumenti economici. [...] Si potrebbe allora, per quanto riguarda il controllo degli inquinamenti delle emissioni, avere una fascia in cui la depurazione sia obbligata (non ci sarebbero quindi generalizzate licenze di inquinare); una seconda fascia, nella quale si può scegliere fra pagare una tassa o depurare maggiormente; al di là di questo limite non si pagherebbe più nulla, inoltre se si depurasse ancora di più, si potrebbe ricevere un incentivo".

Con specifico riferimento alla situazione italiana, MALAMAN, dopo aver preliminarmente rilevato che l'applicabilità di un certo strumento è fortemente dipendente da fattori che variano da un paese all'altro, ed in particolare dalle caratteristiche del sistema politico-amministrativo, osservava che "nel sistema italiano sono da preferire gli interventi semplici e con ridotti costi amministrativi, che minimizzano il numero di soggetti coinvolti, che non richiedono grandi doti di flessibilità nella gestione e nella regolamentazione continua dell'intervento" (quali ad es. gli standard uniformi sulle emissioni, le tasse incentivanti sulle emissioni, le tasse redistributive sulle emissioni, le tasse sui prodotti, i depositi con cauzione), escludendo invece gli strumenti con alti costi e difficoltà di gestione quali gli standard di qualità, gli standard differenziati sulle emissioni, i diritti di inquinamento.

Infine, PIACENTINO nell'imputare alle misure di regolamentazione di possedere eventualmente la proprietà di ritardare l'innovazione non tiene in considerazione lo stretto rapporto attualmente intercorrente tra i provvedimenti autorizzatori e l'adozione delle c.d. migliori tecniche disponibili.

Ancora, con riguardo al rapporto tassazione e regolamentazione diretta, è stato osservato, più di recente, che: "I sistemi di regolazione diretta, essendo principalmente rivolti alle attività produttive, incidono in modo indiretto e limitato sulle abitudini dei cittadini. In specie, la regolamentazione diretta è la soluzione più appropriata quando i fenomeni di inquinamento sono localizzati o derivano da un numero limitato di fonti, per cui i costi di imposizione di prelievi fiscali con finalità di tutela ambientale sono sproporzionati al fine; oppure quando il danno arrecato all'ambiente è tale da rendere necessario il divieto - ed insufficiente l'incentivo - della condotta che lo origina", cfr. CIPOLLINA S., *Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale*, in *Rivista dir. finanze*, n. 4/2009.

Ad oggi, la riflessione economica sembra privilegiare un approccio meno generalista, concentrando gli sforzi sullo studio di casistiche specifiche ovvero attraverso, ad esempio, l'analisi di un tipo di inquinamento e la valutazione rispetto allo stesso del migliore strumento di tutela (nell'ambito degli strumenti incentrati sulla "quantità", i permessi negoziabili in presenza di inquinamento da CO₂ oppure i provvedimenti autorizzativi in caso di inquinanti particolarmente pericolosi, es. rifiuti tossici).

inquinamento (ad es. *carbon tax*); canoni amministrativi a fronte di servizi autorizzatori e di controllo¹²⁰. Un limite importante per la tassazione ambientale è riscontrabile nella difficoltà di fissare correttamente l'aliquota connessa alla utilizzazione della risorsa¹²¹;

b) i depositi rifondibili o cauzioni restituibili (c.d. *deposit-refund*), che mirano ad incentivare un comportamento ecologico da parte del consumatore attraverso la restituzione del maggior prezzo dallo stesso pagato, nel caso in cui non superi gli standard massimi di accettabilità dell'inquinamento (binomio tassazione-incentivo).

Gli strumenti di intervento indiretto sui prezzi si pongono in posizione speculare rispetto alle tasse (infatti anziché tassare la crescita dei livelli di inquinamento, ne stimolano la riduzione mediante l'impiego di sussidi¹²²) ed operano generalmente attraverso misure di carattere

¹²⁰ Sono stati individuati da alcuna dottrina tre tipi di imposte. «Anzitutto le imposte sulle emissioni, che sono «applicate alla dispersione di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo, nonché sulla generazione di rumore» e che «si riferiscono alla quantità e alla qualità dell'agente inquinante e ai costi dei danni provocati all'ambiente»; in secondo luogo le imposte sullo sfruttamento o sull'utilizzazione di certe risorse, che «servono a raccogliere denaro e si riferiscono ai costi di trattamento, di raccolta e di smaltimento, nonché al recupero di costi amministrativi», mentre non hanno una diretta relazione con il costo dei danni provocati all'ambiente; infine le imposte sui prodotti o sulla produzione, che si applicano su prodotti che sono dannosi per l'ambiente quando vengono utilizzati in processi di produzione, oppure quando vengono consumati o smaltiti» e che sono riferite «alla rilevanza dei costi del danno ambientale provocati dal prodotto in questione», evidenziando altresì «l'importanza di distinguere concettualmente i tributi ambientali in senso stretto dai tributi con funzione ambientale, cioè da quei tributi cui può essere riconosciuta solo come finalità extrafiscale una funzione di tutela ambientale. In questa logica dovrebbe essere considerato propriamente tributo ambientale solo quel tributo che risulti «caratterizzato da una relazione diretta, causale, fra il suo presupposto e l'unità fisica (emissioni inquinanti, risorsa ambientale, bene o prodotto) che produce o può produrre un danno all'ambiente», cfr. CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, op. cit., pag. 80.

¹²¹ CAFAGNO M., FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, op. cit., pagg. 510 e ss., ad avviso del quale sarebbe comunque poco logica l'imposizione di una tassa così elevata da tradursi in divieto. Mentre viene superata l'obiezione paventata da taluni in merito al rischio che l'imposta sia trasferita col prezzo delle merci, osservando come tale possibilità si estenda anche alle sanzioni risarcitorie o agli oneri procurati dall'osservanza di obblighi o divieti.

Sempre in merito ai profili critici della tassazione in campo ambientale, cfr. CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, op. cit., pag. 82, che ricollega una ulteriore difficoltà relativa all'applicazione di imposte ambientali al fatto che «l'efficacia concreta di questi tipi di strumenti (in termini di diminuzione degli effetti negativi sull'ambiente) è strettamente connessa al grado di «elasticità» delle curve di domanda e di offerta del settore in cui si intendono introdurre. Se la domanda è molto elastica, cioè molto reattiva nei confronti delle variazioni di prezzo e quindi i consumatori possono facilmente rivolgere le loro preferenze verso l'acquisto di prodotti sostitutivi adeguati, il produttore ha un forte incentivo a diminuire l'importo da versare e quindi a ridurre l'impatto sull'ambiente. Al contrario, nei casi di domanda inelastica, in cui il consumatore non trova disponibili prodotti sostitutivi validi, il produttore non ha alcun incentivo a diminuire l'inquinamento». Altro limite, indicato come uno dei punti più deboli dell'applicazione di forme di tassazione ambientale, risiede nelle implicazioni negative, sotto il profilo, concorrenziale, che questi strumenti determinano per l'economia di uno Stato che intenda introdurli unilateralmente; «in altri termini, gli svantaggi che i tributi ambientali possono creare alle imprese di un determinato paese, nei confronti delle imprese straniere, rendono del tutto impraticabile una politica autonoma del singolo Stato che prescindendo dal raggiungimento di un vasto consenso tra più Stati sulla simultanea introduzione di tali strumenti».

Con riferimento all'unità fisica che può essere assunta a presupposto di un tributo, si ritiene che essa debba essere rappresentata da un fatto materiale ed oggettivo che determini un deterioramento o danno all'ambiente sostenibile, ovverossia «soportabile, possibilmente reversibile, eventualmente riparabile»; rimanendo invece esclusi quelli non sostenibili. Infatti, «il deterioramento irreversibile dell'ambiente deve essere colpito con strumenti sanzionatori, che rappresentino un deterrente all'esercizio stesso delle attività che determinino tale tipo di danno ambientale. Laddove l'analisi scientifica dovesse individuare emissioni o prodotti che determinino un danno irreversibile all'ambiente, le attività che producono tali emissioni o il consumo di tali prodotti devono essere senz'altro vietati. Invero, l'assunzione di tali unità fisiche a presupposto di un tributo potrebbe comportare una inaccettabile giustificazione morale a produrre danni ambientali irreversibili», cfr. GALLO F., MARCHETTI F., *I presupposti della tassazione ambientale*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Tomo II, pagg. 366 e ss.

¹²² È stato tuttavia notato che il meccanismo degli incentivi presenta maggiori inefficienze rispetto al sistema della tassazione, in quanto gravemente essenziale sui contribuenti, in tal modo aumentando i costi collettivi dell'attività incentivata e, dunque, generando nuove esternalità ed eccessi di attività inquinanti. L'utilizzo improprio dei sussidi può, inoltre, determinare situazioni di alterazione della concorrenza, cfr. CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 179; ma anche CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, op. cit., pagg. 83 e 84.

Sotto altro profilo, è stato evidenziato che «dal punto di vista dell'industria e in termini non più statici ma dinamici, l'uso dell'uno o dell'altro metodo sembra fare, invece, differenza. Posta la questione in termini di decisioni di entrata-uscita delle imprese dal settore industriale nel lungo periodo, occorre tener conto del fatto che i sussidi tendono ad aumentare i profitti mentre le imposte tendono a diminuirli. Nel tempo, i sussidi potrebbero, al limite, contribuire ad accrescere il volume totale di inquinamento, in proporzione a quanto avessero contribuito ad accrescere i volumi di produzione e il numero delle imprese

finanziario o fiscale (ad esempio incentivi creditizi o fiscali, premi, aiuti alle imprese, ma anche vantaggi procedurali). In particolare, i sussidi o gli incentivi, mediante i quali si inducono i potenziali inquinatori ad aderire volontariamente alle iniziative di tutela dell'ambiente, possono essere: contributi a fondo perduto; prestiti a tasso agevolato; sgravi fiscali¹²³. Tali strumenti costituiscono una eccezione al principio del "chi inquina" paga e pertanto il loro impiego è di norma limitato a circostanze temporanee e particolari.¹²⁴

Anche la responsabilità civile per danno all'ambiente può essere collocata tra i rimedi economici di natura mista ed essere analizzata in un'ottica di internalizzazione "del più tipico effetto esterno: il danno", in cui l'incremento del costo dell'attività nociva all'ambiente è da ricondursi all'obbligo della riparazione gravante sul soggetto agente¹²⁵. Tale responsabilità può assumere, a seconda delle scelte legislative, configurazioni diverse, oggettive o colpose (v. anche capitolo 3)¹²⁶.

Vanno, infine, considerati gli strumenti economici diretti alla creazione di un mercato artificiale ovvero i c.d. permessi negoziabili¹²⁷ aventi ad oggetto il diritto di inquinare, che vengono concessi a determinati operatori attraverso un processo che si articola in alcune fasi principali, quali: la determinazione, a livello normativo o amministrativo, di un livello massimo di inquinamento che garantisca la qualità di un determinato fattore ambientale (aria, acqua, suolo, ecc.); l'allocazione iniziale da parte dell'organo pubblico competente di un numero determinato di permessi a cui corrispondono altrettante quote di inquinamento consentito; la libera commercializzazione dei permessi, consentita alle imprese, in un apposito mercato¹²⁸. Ogni

del settore. Dunque in una prospettiva dinamica i due metodi non sarebbero simmetrici e le imposte risulterebbero preferibili. Ancora il metodo del sussidio, oltre a non fornire gettito aggiuntivo o sostitutivo, si presta ad evidenti obiezioni dal punto di vista distributivo e dell'equità", cfr. BARILETTI A., *Uso delle risorse ambientali e analisi economica*, op. cit., pagg. 106 e ss.

¹²³ Più ampiamente, "dal punto di vista tipologico e terminologico si possono distinguere dei veri e propri "sussidi-premio" e dei "sussidi-incentivo": i primi sono stati definiti come il «prezzo negativo della depurazione, ossia [il] 'premio' che viene dato a chi disinquina, in perfetta simmetria con la tassa che grava sull'inquinatore»; i secondi rappresentano una forma di sussidio parziale che consiste in un «incentivo concesso allo svolgimento di un'operazione onerosa, qual'è nel caso specifico la depurazione, diretto a diminuire le resistenze allo svolgimento dell'operazione stessa ma incapace, di per sé, di rappresentare una forma di guadagno netto». È evidente che i sussidi del secondo tipo possono, in concreto, farsi rientrare nell'ambito di una logica di internalizzazione "parziale", dal momento che fungono soltanto da incentivi e non coprono l'intero costo di una determinata misura di tutela dell'ambiente che, in buona parte, continua a fare carico sull'inquinatore". Altra distinzione rilevante sotto il profilo tipologico è quella tra sussidi diretti e sussidi indiretti; rientrano nella prima categoria le sovvenzioni in senso stretto, ossia "le prestazioni positive concesse dallo Stato in natura o in denaro"; nella seconda categoria vengono, invece, fatte rientrare "le varie forme di incentivazione che mirano ad alleviare gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa, come ad esempio gli sgravi fiscali o le agevolazioni creditizie", cfr. CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, op. cit., pag. 84.

¹²⁴ A livello europeo, un importante strumento finanziario per l'ambiente è costituito dal programma di finanziamento LIFE 2014-2020 approvato l'11 dicembre 2013 (che sostituisce il programma LIFE+ operativo per il periodo 2007-2013). Attraverso tale programma, che consta di due sottoprogrammi: Ambiente (con tre aree tematiche: Ambiente ed uso efficiente delle risorse, Natura e biodiversità, Governance e informazione in materia ambientale) e Azione per il clima (con tre settori: Mitigazione dei cambiamenti climatici, Adattamento ai CCC, Governance e informazione in materia di clima), si cofinanziano le azioni a favore dell'ambiente e del clima.

¹²⁵ CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, op. cit., pagg. 180 e ss., che osserva "affinché l'istituto sia messo nelle condizioni di esprimere una corretta azione preventiva, occorre che il legislatore prima, e l'autorità giudiziaria poi, accreditino criteri di commisurazione delle perdite e regole di imputazione degli obblighi risarcitori capaci di un'azione dissuasiva consona al disvalore oggettivo del danno ambientale. Com'è facile intuire, le imperfezioni del sistema legale, la lunga durata dei processi, le incertezze o le difficoltà probatorie relative alla natura degli eventi ed ai nessi eziologici, l'impiego tattico dell'azione giudiziaria o dei suoi difetti, ad opera dei danneggianti o dei danneggiati, sono tutti fattori che contribuiscono a ridimensionare la pratica utilità dello strumento".

¹²⁶ Depone a favore della scelta del modello oggettivo il fatto che gli eventi dannosi abbiano spesso carattere unilaterale, procurati non di rado all'esito dello svolgimento di attività imprenditoriali ed organizzate. Una parte della dottrina suggerisce, dunque, di circoscrivere per tali casi (in cui può risultare più conveniente ricorrere al sistema delle imposte o del controllo amministrativo) la responsabilità oggettiva agli eventi dannosi che abbiano carattere generale ed infrequente per scongiurare l'evenienza dei quali sarebbe troppo complicato calcolare imposte ottimali o elaborare adeguati dispositivi di controllo amministrativo, cfr. CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 181; in tal senso anche CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, op. cit., pag. 90.

¹²⁷ Su tali permessi è imperniata, ad esempio, l'attuazione del Protocollo di Kyoto, connessa alla problematica transnazionale del riscaldamento globale, attraverso cui si concorre alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra.

¹²⁸ Emerge in quest'ultima fase la principale differenza rispetto al "raziocinio" delle politiche di comando e controllo. Sotto altro profilo, "la flessibilità del processo di scambio dei permessi si presterebbe, stando alle indicazioni offerte da una ricca letteratura, a favorire la produzione delle imprese più efficienti, sotto il profilo ambientale, lasciando al contempo invariato il volume totale delle quote, così da non compromettere l'obiettivo globale di tutela prestabilito", cfr. CAFAGNO M.,

“diritto” di inquinare per una determinata quota ha, infatti, un prezzo ed in tal modo rimane nella discrezionalità della impresa di scegliere tra la produzione di inquinamento e l'utilizzazione di sistemi di depurazione. Di norma l'impresa che incontra costi di abbattimento dei carichi inquinanti più elevati rispetto al prezzo dei permessi sarà incentivata ad acquistarli, mentre per l'impresa che si trova nella situazione opposta risulterà più conveniente venderli.¹²⁹

In definitiva, la crisi dei tradizionali strumenti di intervento autoritativi (di comando e controllo) ha evidenziato, come, in campo ambientale più che in altri settori, si debba tener conto della scienza economica¹³⁰; in tal modo favorendo la produzione di misure alternative, che hanno contribuito alla parziale riallocazione del potere regolativo centrale presso nuovi soggetti (si pensi ad es. agli accordi tra amministrazioni ed associazioni industriali in materia di rifiuti), i quali strumenti non si presentano, comunque, scevri da criticità¹³¹. Resta, infatti, “il serio problema di

FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 503; CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 183, il quale fa notare come detto sistema sia essenzialmente costituito da una scelta autoritativa che investe la quantità di risorse ambientali asportabili, nonché dalle dinamiche di mercato che concorrono alla determinazione del prezzo dei permessi; contrariamente a quanto accade per le imposte correttive, nel qual caso lo schema è rovesciato: la scelta pubblica definisce il prezzo della risorsa, mentre i mercati esistenti stabiliscono la quantità che verrà consumata.

In merito alle differenze tra approccio-quantità (permessi negoziabili) e approccio-prezzo (tassa Pigouviana), cfr. BARILETTI A., *Uso delle risorse ambientali e analisi economica*, pagg. 107 e ss., il quale rileva come, in assenza di incertezze e difficoltà informazionali, i due approcci producono effetti allocativi tra loro equivalenti, sia di breve che di lungo periodo; mentre differiscono in presenza delle incertezze e difficoltà sopra richiamate. In particolare, “in casi nei quali si ammetta che il fenomeno possa presentare un andamento “a scalino” con picchi di concentrazione oltre i quali sono possibili danni ecologici molto rilevanti (“effetto soglia”) il metodo dei permessi risulterebbe socialmente più affidabile per la sua maggiore incisività nel limitare fisicamente le emissioni. Il metodo delle imposte potrebbe in questi casi contribuire a danni ingenti per la possibilità che si verifichi – anche per difetti di controllo o regolazione del canone – un inquinamento “eccessivo” (le imprese pagano le imposte ma inquinano oltre la “soglia”). Al contrario con andamento pressoché costante e senza “soglie” di concentrazione dell'inquinamento, l'adozione delle imposte consentirebbe di evitare eventuali complicazioni causate dalla rigidità intrinseca del metodo-quantità: ad esempio evitando gli effetti di riduzione delle attività produttive che si avrebbe se per difficoltà di informazione si finisse per fissare uno standard ambientale soverchiamente “basso”. I metodi potranno, comunque, essere combinati tra loro per aumentare l'efficacia complessiva delle politiche di controllo. Sotto il profilo attuativo, le imposte Pigouviane incontrano particolari problemi di carattere informativo e valutativo. [...] Entrambi i sistemi soffrono comunque di problemi di flessibilità e omogeneità nei loro impianti.”

¹²⁹ Secondo alcuni, “lo strumento dei permessi commerciabili può costituire un valido sistema di utilizzazione dei meccanismi di mercato per conseguire gli obiettivi fissati dalle misure di regolamentazione diretta, riducendone alcuni dei principali svantaggi”, cfr. CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come “diritto dell'ambiente”*, op. cit., pag. 85, il quale evidenzia comunque i limiti applicativi da imputarsi a tale sistema, riassumibili in: difficoltà riscontrate dalle imprese, nella pratica, a realizzare scambi esterni; conseguenze che possono derivare in relazione al numero dei soggetti coinvolti nel sistema ovvero: se gli inquinatori sono troppo numerosi, si possono avere costi amministrativi molto elevati e quindi poco convenienti; se, invece, gli inquinatori sono molto pochi, questi possono paralizzare il mercato dei permessi, rifiutandone la commercializzazione, con l'ulteriore conseguenza di poter impedire l'ingresso di nuove imprese nel settore.

Di fatto l'allestimento di questi mercati artificiali ha comportato costi amministrativi molto elevati, anche connessi alla sottovalutazione della complessità dell'operazione medesima, nonché al grado di complicazione destinato a inibire gli stessi processi di scambio, cfr. CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 184; v. anche CAFAGNO M., *La cura dell'ambiente tra mercato ed intervento pubblico. Spunti dal pensiero economico*, op. cit., pag. 254.

¹³⁰ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 134; per un approccio più generale in tal senso cfr. NAPOLITANO G., *Diritto amministrativo e processo economico* - relazione al 60° Convegno di studi amministrativi, Varenna, 18-20 settembre 2014, in *Diritto amministrativo*, n. 4/2014, pag. 26.

¹³¹ Con riferimento ad esempio:

- ai modelli di tutela ambientale basati sul controllo sociale, “il dato negativo che sembra possibile cogliere, quasi alla stregua di un fattore di debolezza interna al modello, e difficilmente superabile, è che si tratta pur sempre, in linea di massima, di una tecnica di protezione ambientale che non riesce a diventare pienamente giuridica, e pertanto tale da poter essere spesa sul “mercato” delle tutele giudiziali”;
- alle tecniche di protezione ambientale di matrice giudiziale, non può non osservarsi che “nel catalogo delle tecniche e degli strumenti che possono essere mobilitati in vista di elevati obiettivi di protezione ambientale, sicuramente preferibili e migliori saranno quei modelli capaci di operare ex ante, prima che l'evento dannoso si sia verificato, essendo in qualche modo in larga parte meramente consolatorio quello strumento che, per la sua intrinseca natura, sia soprattutto suscettibile di intervento ex post, allorché il danno all'ambiente sia già stato perpetrato”;
- ai modelli della concertazione tra le parti, “non ci si può infatti sottrarre al sospetto che, in alcune esperienze concrete, l'accordo in quanto tale [...] finisca col diventare un valore per così dire assoluto, nel senso che il patto comunque raggiunto si configura, nella logica e nella visione “ideologica” dei negoziatori, come un risultato sempre e comunque positivo, quando pure l'interesse pubblico sia stato gestito al ribasso, ossia “catturato” dagli interessi dei partners economici e/o istituzionali che hanno partecipato al procedimento di formazione dell'intesa”.

individuare preventivamente gli spazi entro i quali permettere l'introduzione della flessibilità negoziale in materia ambientale, perché non si può accettare che le vicende ambientali e tutte le vicende ad esse collegate – tra cui le vicende economiche – si muovano in uno spazio svuotato di regole poste nell'interesse generale, e governato da regole confezionate nell'interesse o con la partecipazione dei soggetti privati più forti. È vero che l'ambiente deve fare i conti con il mercato. Ma il mercato può fare a meno di un ambiente regolato e controllato?¹³²

Invero, le tecniche di natura pubblicistica sembrano in grado di offrire una maggiore afferenza¹³³ ai principi di prevenzione, precauzione e correzione dei danni alla fonte, assicurando altresì la prevenzione *ex ante* dei costi esterni (*rectius*, delle diseconomie esterne); laddove, invece, un approccio alle tematiche ambientali esclusivamente economico rileva la sua inadeguatezza soprattutto dinanzi alla virtuale irreversibilità dei danni ambientali.¹³⁴ Pertanto, lo strumento autoritativo rimane strumento fondamentale ai fini della cura dell'interesse ambiente¹³⁵ (attraverso cui fissare i livelli base della protezione della salute dei cittadini e dell'ambiente¹³⁶), dove tuttavia il sistema rigido viene talvolta contemperato dalla possibilità per i soggetti privati di una maggior flessibilità di comportamenti¹³⁷. Dunque, secondo questa nuova prospettiva, che mira al superamento dei limiti del *command and control*, “non c'è abbandono dei sentieri tradizionali [...], né il ripudio degli strumenti canonici. Ma solo una coerente ed ampia applicazione del principio della prevenzione del danno alla fonte”¹³⁸.

D'altronde, se nessuno dei modelli o delle tecniche di protezione ambientale “si rileva come sufficientemente persuasivo, ed anzi risolutivo [...] sarà soltanto la contestuale mobilitazione di

In tale senso cfr. FERRARA R., *Modelli e tecniche della tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, op. cit., pagg. 1948 e ss. Ancora, secondo CONTE G., *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Nuovi paradigmi di governo delle decisioni e nuovi modelli di ripartizione delle responsabilità*, op. cit., pagg. XXIII e ss., “non appare possibile affidare la tutela dell'ambiente a logiche di tipo esclusivamente economico, considerato che in questa prospettiva si rischia di rimettere alle scelte dei medesimi operatori economici le decisioni circa il livello effettivo di inquinamento, con tutte le insidie che si celano dietro la formula di un inquinamento dietro pagamento” ed anche considerato che il principio “chi inquina paga” non riesce ad estendere il suo raggio di azione anche ai casi in cui occorre misurarsi con i danni specifici lamentati dalle vittime del deterioramento delle risorse ambientali.

¹³² NESPOR S., *I contratti ambientali: una rassegna critica*, op. cit.

¹³³ CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come “diritto dell'ambiente”*, op. cit., pag. 79.

¹³⁴ CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente: come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, pagg. 247 e ss.

¹³⁵ Ad eventuale conferma di ciò e della necessaria combinazione di strumenti diversi, la constatazione che “al momento, anche nell'ordinamento europeo, la maggior parte degli strumenti economici è concepita a supporto della regolamentazione, in funzione ancillare e strumentale al perseguimento di obiettivi di salvaguardia ambientale che sono politicamente determinati”, CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 174.

Ad avviso del CARAVITA B., *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, Tomo I, pag. 359, “le tasse ambientali e gli altri strumenti economici di tutela dell'ambiente, non possono mai sostituirsi agli strumenti di tipo “*command and control*”, avendo tali strumenti la fondamentale funzione di preservare e di porre in salvo i nuclei intangibili di tutela delle situazioni individuali”.

¹³⁶ CAFAGNO M., FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 536.

¹³⁷ CLARICH M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, op. cit.; v. anche FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 277, il quale, con riferimento al modello autoritativo, riconosce che “*si tratta di un modello molto ricorrente nel nostro ordinamento, ove talora, peraltro, sono anche introdotti margini di flessibilità, stabilendo, ad esempio, valori differenziati o la derogabilità di alcuni standard*” e richiama a riguardo il principio della maggiore protezione che può essere garantito dalla normativa regionale, nonché la disciplina dei poteri atipici di ordinanza.

¹³⁸ COCCO G., *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, op. cit., pag. 2; MASTRODONATO G., *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, op. cit., pag. 729, ad avviso della quale il tentativo di superare l'approccio basato sugli interventi di *command and control* non comporta l'esclusione di ogni attività autoritativa di regolazione, “al contrario, intonazione comune a tutta l'organizzazione della tutela ambientale è sicuramente fondata tuttora sulla base autoritativa, concretandosi nella realizzazione di “una cornice rigida all'interno della quale è garantita ai privati una maggiore flessibilità di comportamenti”. [...] Del resto, proprio le caratteristiche intrinseche che fanno dell'ambiente un settore del tutto peculiare del diritto amministrativo – ossia le immediate ripercussioni delle scelte ambientali sulla salute e sull'economia – hanno consentito l'affermarsi di principi assai distanti rispetto al diritto amministrativo tradizionale, si pensi alla precauzione, alla prevenzione, allo sviluppo sostenibile, al principio “chi inquina paga” ed alla sussidiarietà”. Secondo l'autore, l'ordinamento ambientale evolve verso l'espansione ulteriore della disciplina di diritto amministrativo; difatti, “da un lato esistono nuove metodologie d'azione amministrativa [...], dall'altro si registra la necessità sempre più avvertita che questi strumenti di nuova introduzione godano anche nella garanzia pubblicistica che deve restare collegata alle finalità disegnate dall'ordinamento generale [...] in virtù dei recenti sviluppi degli scenari così configurati, vi sarà presto “più mercato” nel complesso assetto giuridico riferito alla tutela dell'ambiente [...] ma anche “più Stato”, in particolare più ampi vincoli e regolamentazione pubblicistica sempre più minuziosa”.

tutti gli strumenti concretamente a disposizione, nessuno escluso, che potrà agevolare il raggiungimento di obiettivi di ragionevole e/o elevata tutela ambientale”¹³⁹.

In conclusione, “il mercato e l’ambiente sono oggi visti come “mondi” compatibili; l’ambiente non può venire in evidenza soltanto come “esempio di fallimento del mercato”; la tutela del primo avviene anche “attraverso” il secondo (Cafagno; Clarich)”¹⁴⁰.

1.3.3 Gli strumenti volontari ed, in particolare, gli accordi volontari.

Come anticipato, l’esigenza di implementare i tradizionali strumenti utilizzati dalla pubblica amministrazione per l’esercizio delle proprie funzioni, anche (e soprattutto) attraverso il coinvolgimento degli altri soggetti giuridici direttamente interessati dall’applicazione dei regimi ambientali, ha determinato, in una seconda fase del diritto ambientale, il ricorso a strumenti dotati di una maggiore connotazione privatistica¹⁴¹. Più precisamente, tra gli strumenti volontari che

¹³⁹ FERRARA R., *Modelli e tecniche della tutela dell’ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, op. cit., pag. 1956; ma anche CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell’ambiente*, op. cit., pagg. 173 e ss., in cui si osserva che in campo ambientale “strumenti autoritativi e strumenti economici vanno amalgamati e servono congiuntamente, poiché i difetti degli uni sono mitigati dai pregi degli altri”, in altri termini “la complessità evolutiva del sistema ambientale rende velleitaria ogni presunzione di comando e di controllo, all’insegna della rigidità e dell’accentramento. Al tempo stesso, l’indivisibilità funzionale del sistema condanna a pericolosi insuccessi ogni avventato programma di privatizzazione delle sue componenti o di indiscriminata immissione di risorse e servizi naturali nel circuito mercantile. Anche le miscele cui di fatto propendere l’Unione Europea, nel dosare scelte collettive e libertà individuali, parrebbero ispirarsi alla consapevolezza del fatto che il governo dell’ambiente esige una flessibile ed adattiva combinazione di strumenti qualitativamente diversi”; SALVIA F., *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, Milano, n. 2/1998, pag. 244, che parla di “coesistenza di politiche ispirate a “filosofie diverse” in relazione ai problemi in concreto da affrontare”; CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come “diritto dell’ambiente”*, op. cit., pag. 88; CELLERINO R., *Comando e controllo*, op. cit., pagg. 169, pervenuta alla “conclusione che l’ottimo economico e ambientale si raggiunge con l’adozione di un sistema integrato di comando e controllo e di strumenti economici”; MASTRODONATO G., *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell’ambiente*, op. cit., pagg. 730 e ss., la quale, dopo aver osservato come “la nuova parola d’ordine coincida con flessibilità, intesa come possibilità di adattare, volta a volta, laddove ciò paia più opportuno, strumenti di diritto pubblico o di diritto privato, ove gli uni o gli altri meglio rispondano all’esigenza di assicurare celermente il raggiungimento dei fini da perseguire”, riconosce comunque “la particolare propensione dell’ordinamento comunitario verso il (e il conseguente ulteriore sviluppo del) diritto amministrativo, come se anche nell’Unione Europea, prendendo le mosse dalla disciplina di protezione ambientale, si manifesti progressivamente un’evoluzione verso il modello di Stato a diritto amministrativo”; cfr. ISTITUTO PER L’AMBIENTE, *Ambiente e competitività. Rapporto finale*, Milano, 1998, pag. 108, in cui si legge “avrà migliori possibilità di successo una politica ambientale che produca sinergia fra i diversi strumenti”, in precedenza erano stati anche indicati i criteri da seguire nella individuazione dei predetti strumenti, dal punto di vista dell’ottimo socio-economico, e cioè: “efficacia ambientale: massimo risultato in termini di incentivazione all’abbattimento dell’inquinamento; efficienza economica: minimizzazione dei costi per uniformarsi alle necessità ambientali e stimolo allo sviluppo delle tecnologie pulite; equità: redistribuzione dei costi tra i diversi attori sociali in modo equilibrato; costi di gestione: riduzione al minimo dei costi di traduzione operativa, monitoraggio e controllo del sistema di strumenti economici; accettabilità politica e consenso sociale: massima informazione e condivisione delle scelte con le parti sociali”.

¹⁴⁰ FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 215.

¹⁴¹ Cfr. NESPOR S., *I contratti ambientali: una rassegna critica*, op. cit.; GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, op. cit., pag. 313, che evidenzia come già nel libro verde pubblicato il 18 luglio 2001 la Commissione europea, nel definire la responsabilità sociale delle imprese, faceva riferimento alla “integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate”. Secondo l’autore, la responsabilità sociale connessa agli interessi ambientali implica per l’impresa il superamento della mera ricerca del profitto, attraverso la “realizzazione di un contributo volontario alla tutela dell’ambiente mediante prassi e metodi decisionali, capaci di integrare, in maniera armonica e coesa, le istanze sociali ed ecologiche nelle operazioni aziendali e nei rapporti con i vari stakeholder”. Nell’attuare queste strategie, le imprese devono conformare la propria azione ai principi di tutela ambientale stabiliti dalle norme dei trattati europei: in questo senso si può leggere l’obbligo “pervasivo” posto dall’art. 3-ter del d.lgs n. 152/2006 a carico di tutti i soggetti pubblici e privati – e quindi anche delle imprese”; dunque, “la responsabilità sociale dell’impresa, con riferimento alla tutela dell’ambiente, implica un percorso verso “l’eco-consapevolezza” e “l’eco-compatibilità”, che può attivarsi mediante un processo di autoregolamentazione, implicito nel concetto di responsabilità sociale, che dovrebbe partire dal controllo e dal monitoraggio ambientale delle attività dell’impresa; proseguire con l’attuazione di soluzioni compatibili sul piano ambientale; chiudersi, ed autoalimentarsi, con la valorizzazione dei traguardi ecologici raggiunti sul mercato e, più in generale, nei confronti del pubblico”. In tale ottica si pongono anche gli strumenti dell’Ecolabel, Ecoaudit, permessi negoziabili, codici di condotta nonché rapporti e bilanci ambientali.

Di responsabilità sociale parla anche CONTE G., *Rischio di impresa e tutela dell’ambiente. Nuovi paradigmi di governo delle decisioni e nuovi modelli di ripartizione delle responsabilità*, op. cit., pagg. XI e ss., ad avviso del quale i principi di precauzione, dell’azione preventiva, della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni all’ambiente, il principio “chi

ricoprono un ruolo di particolare rilevanza ai fini della trattazione della ricerca, vanno di certo annoverati gli accordi volontari, i quali, nell'assicurare la tutela del bene ambiente, si pongono talvolta in una posizione di alternatività o integrazione rispetto ai provvedimenti autorizzatori ambientali¹⁴².

La diffusione di tali accordi in materia ambientale, fortemente sostenuta dal diritto europeo, è collegata in ambito nazionale al particolare *favor* riconosciuto dal legislatore, in via generale, allo strumento dell'accordo volontario¹⁴³ (si pensi soprattutto all'articolo 11 della L. n. 241/1990¹⁴⁴); essi riguardano di norma impegni assunti dai privati con la pubblica amministrazione¹⁴⁵, ma possono anche riferirsi ai rapporti tra pubbliche amministrazioni (art. 15

inquinata paga", "come pure la più diffusa sensibilità verso la responsabilità anche sociale e non solo giuridica dell'impresa sono tutti elementi [...] che segnalano, nel loro complesso, l'affermazione di nuovi paradigmi del governo dei conflitti e delle decisioni, di più sofisticati modelli di valutazione dei pericoli e di ripartizione delle responsabilità che sono ormai già stabilmente penetrati nell'universo dei segni giuridici".

¹⁴² La Comunicazione della Commissione europea (COM(96)561 del 27 novembre 1996) sugli accordi in materia ambientale, considera, in forza del principio della condivisione delle responsabilità, gli accordi consensuali tra l'industria e le amministrazioni pubbliche, stipulati per il perseguimento di obiettivi ambientali, come strumenti di attuazione della politica ambientale comunitaria, nonché di deregolamentazione e riduzione delle interferenze burocratiche. Con successiva Comunicazione della Commissione (COM(2002)412 def. del 17 luglio 2002) è stata meglio chiarita la funzione svolta dagli accordi in materia ambientale ed in particolare il loro ruolo di integrazione rispetto all'ordinaria funzione legislativa nell'ordinamento europeo, cfr. OGGIANU S., *Gli accordi in materia ambientale*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente, Vol. 2 - Discipline ambientali di settore*, Assago, 2013, pagg. 623 e ss.; CONTE G., *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Nuovi paradigmi di governo delle decisioni e nuovi modelli di ripartizione delle responsabilità*, op. cit., pagg. XXVIII e ss.; ma anche COCCO G., *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, op. cit., pag. 13, ad avviso del quale tali strumenti presentano "tre vantaggi principali: servono a promuovere un atteggiamento positivo da parte dell'industria; valgono ad offrire soluzioni più tagliate sul problema ed economicamente efficaci; consentono di raggiungere più rapidamente e agevolmente gli obiettivi". Ulteriori vantaggi sono da rinvenirsi, secondo l'autore, nel più ampio coinvolgimento che una procedura negoziale comporta rispetto agli ordinari strumenti normativi; senza tuttavia trascurare che la malleabilità di tali misure comporta alcuni rischi. Proprio allo scopo di evitare queste insidie la Commissione, con raccomandazione n. 96/733/CE del 9 dicembre 1996, ha opportunamente fissato un "catalogo di precauzioni che gli accordi dovrebbero rispettare: a) assumere la forma di un contratto il cui rispetto sia garantito dal diritto civile o da quello pubblico; b) specificare obiettivi esattamente quantificati e indicare obiettivi intermedi con le relative scadenze; c) ricevere adeguate forme di pubblicazione ufficiale; d) prevedere il controllo dei risultati conseguiti, periodiche relazioni alle autorità competenti e un'adeguata informazione al pubblico; e) essere aperti a tutti partner che intendono conformarsi alle condizioni dell'accordo".

¹⁴³ Ovvero "atti a struttura negoziale che disciplinano le modalità di esercizio di una competenza di titolarità dell'ente pubblico contraente. Essi sono ascrivibili all'ambito dell'attività amministrativa consensuale, che a sua volta identifica l'azione pubblica che, pur risultando finalizzata al perseguimento delle esigenze collettive affidate alle cure degli apparati burocratici, si svolge non attraverso provvedimenti di carattere unilaterale, bensì per mezzo di atti concordati con gli interessati. [...] Il vincolo assunto attraverso la stipulazione dell'accordo amministrativo, e in ciò risiede il profilo di maggiore interesse della figura, non può essere in linea di principio disatteso dalle parti contraenti, nemmeno quando queste si identifichino con un soggetto pubblico", cfr. BASSI N., *Accordi amministrativi*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, V. 1, Milano, 2006, pag. 81.

¹⁴⁴ Articolo 11 (Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento)

1. In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 10, l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo.

1-bis. Al fine di favorire la conclusione degli accordi di cui al comma 1, il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri cui invita, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati.

2. Gli accordi di cui al presente articolo debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili. Gli accordi di cui al presente articolo devono essere motivati ai sensi dell'articolo 3.

3. Gli accordi sostitutivi di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi.

4. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.

4-bis. A garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento.

¹⁴⁵ MAZZAROLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, II edizione, Bologna, 1998, pagg. 1640 e ss., in cui si evidenzia l'esistenza di due diverse ipotesi: gli accordi sostitutivi del provvedimento e gli accordi procedurali (che condizionano solo il contenuto del provvedimento) e si individuano le regole giuridiche comuni alle due ipotesi (ovvero: rinvio ai principi del codice civile in materia di obbligazioni e di contratti; obbligo di stipulazione per atto scritto e motivazione; potere unilaterale dell'amministrazione di recedere dall'accordo "per sopravvenuti motivi di pubblico interesse", salvo indennizzo). Con riferimento alla differenza tra i due tipi

della L. n. 241/1990) da improntare a criteri di contestualità, di collaborazione e di coordinamento¹⁴⁶.

Gli accordi ambientali sono comunemente stipulati per lo svolgimento di attività di programmazione e di pianificazione volte a dirimere situazioni di crisi industriale in aree ad alto rischio, in ragione delle quali gli accordi finanziano programmi di riconversione industriale contestualmente a interventi di riparazione e ripristino volti a migliorare lo stato dell'ambiente, cui è previsto di sovente il coinvolgimento anche di soggetti privati che assumono "puntuale impegni e responsabilità in ordine all'attuazione dei programmi finanziati o comunque determinati dalle amministrazioni pubbliche per il perseguimento degli obiettivi di interesse collettivo"¹⁴⁷.

La previsione generale circa la operatività degli accordi volontari in campo ambientale è contenuta nell'articolo 9, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006, che stabilisce che: "nel rispetto dei tempi minimi definiti per la consultazione del pubblico, nell'ambito delle procedure di seguito disciplinate, l'autorità competente può concludere con il proponente o l'autorità procedente e le altre amministrazioni pubbliche interessate accordi per disciplinare lo svolgimento delle attività di interesse comune ai fini della semplificazione e della maggiore efficacia dei procedimenti". Il D.Lgs. n. 152/2006 contempla, poi, accordi di programma per attuare piani e programmi (ad esempio art. 70, comma 4, in merito all'attuazione degli interventi previsti dai programmi triennali del piano di bacino); accordi con i soggetti economici interessati, per il raggiungimento di obiettivi specifici e per la semplificazione delle procedure (v. oltre); accordi di programma per i siti di interesse pubblico per la riconversione industriale (art. 252-bis)¹⁴⁸.

Diverse le fattispecie di accordi, tra soggetti pubblici e privati, contenute nel D.Lgs. n. 152/2006 e riferite alle discipline settoriali¹⁴⁹. Ad esempio, possono essere conclusi, in considerazione del particolare e rilevante impatto ambientale, della complessità e del preminente interesse nazionale dell'impianto, specifici accordi in materia di AIA di cui all'articolo 29-*quater*, comma 15, "al fine di garantire, in conformità con gli interessi fondamentali della collettività, l'armonizzazione tra lo sviluppo del sistema produttivo nazionale, le politiche del territorio e le strategie aziendali". O ancora, le autorità competenti possono, ai sensi dell'articolo 101 (in materia di scarichi idrici), comma 10, e dell'articolo 206 (in materia di rifiuti), promuovere e stipulare accordi e contratti di programma con i soggetti economici interessati, al fine di favorire rispettivamente:

- 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)¹⁵⁰;

di accordo, cfr. anche BASSI N., *Accordi amministrativi*, op. cit., pagg. 81 e ss.; ISTITUTO PER L'AMBIENTE, *Ambiente e competitività. Rapporto finale*, Milano, 1998, pagg. 132 e ss., in cui si afferma che gli accordi integrativi si inseriscono nella fase preparatoria di un procedimento destinato a trovare compimento con una determinazione unilaterale della P.A., in cui il contenuto dell'accordo deve essere riversato e che, in concreto, produrrà gli effetti, anche se - in tutto o in parte - frutto di un atto negoziale; diversamente gli accordi sostitutivi si caratterizzano per il fatto che concludono il procedimento e sostituiscono il provvedimento finale, di modo che il negozio resta l'unica fonte regolatrice del rapporto tra la P.A. ed il privato contraente: "il privato, purché il provvedimento finale venga adottato nei termini stabiliti o, in assenza, in tempi ragionevoli, è completamente vincolato rispetto a quanto pattuito. Anche la Pubblica Amministrazione è tenuta a adottare il provvedimento nei tempi e con le modalità concordate ed il privato, in caso di omissione da parte della PA, può ricorrere al giudice amministrativo per conseguire la dichiarazione dell'obbligo a provvedere da parte della PA"; entrambi risultavano di fatto inapplicati.

¹⁴⁶ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 256 e ss.

¹⁴⁷ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 257, il quale osserva come nella prassi ambientale il ricorso allo schema dell'accordo di programma ha caratterizzato l'attività amministrativa inerente alcuni siti industriali di particolare rilievo economico nazionale. A riguardo l'autore richiama l'Accordo per la chimica di Porto Marghera, divenuto modello di riferimento per numerosi accordi di programma concernenti siti industriali analoghi.

¹⁴⁸ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 257 e ss.

¹⁴⁹ Per gli aspetti attuativi, cfr. oltre capitolo 2.

¹⁵⁰ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 258, il quale evidenzia il grande rilievo da riconoscersi alla disposizione in considerazione, che attribuisce all'amministrazione "la facoltà di derogare, in sede di accordo, ai limiti normativamente fissati per gli scarichi di determinate sostanze, a condizione tuttavia che sia dimostrata la loro utilità al raggiungimento delle finalità di tutela ambientale alla base dell'accordo. Non si tratta di un potere derogatorio assoluto, in quanto, per espressa previsione legislativa, non è possibile qualificare come "sostanze ritenute utili" quelle inquinanti di origine industriale" in forza dell'espresso richiamo alla normativa comunitaria che sancisce l'assoluta

- l'attuazione di specifici piani di settore di riduzione, recupero e ottimizzazione dei flussi di rifiuti; la sperimentazione, la promozione, l'attuazione e lo sviluppo di processi e di tecnologie pulite idonei a prevenire o ridurre la produzione dei rifiuti e la loro pericolosità e ad ottimizzare il recupero dei rifiuti; le modifiche del ciclo produttivo; l'utilizzo dei sistemi di certificazione ambientale di cui al regolamento (Cee) n. 761/2001; ecc. Detti accordi e contratti di programma non possono stabilire deroghe alla normativa comunitaria e possono prevedere semplificazioni amministrative.

Ex articolo 252-*bis* (in materia di siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico) le autorità possono stipulare accordi di programma con i proprietari di aree contaminate al fine di promuovere il riutilizzo dei siti in condizioni di sicurezza sanitaria e ambientale; è fatta comunque salva l'applicazione delle norme in materia di valutazione di impatto ambientale e di autorizzazione ambientale integrata.

Con riferimento agli aspetti generali, è stato osservato che “gli accordi in materia ambientale si caratterizzano per un accentuato polimorfismo, tanto che, nonostante il loro carattere pubblicistico e intrinsecamente autoritativo, talora sono riconducibili a modelli ben definiti nella legislazione nazionale, talaltra presentano elementi di apprezzabile atipicità”¹⁵¹; si muovono nella prima direzione, gli accordi con finalità meramente semplificative, nella seconda, invece, gli accordi che assumono funzione derogatoria¹⁵² rispetto alla normativa altrimenti applicabile.

Connotazione peculiare degli accordi volontari in materia ambientale è rappresentata dalla necessità della massima trasparenza al fine di assicurare un'adeguata informazione del pubblico interessato e della collettività in generale. Viepiù, come osservato in dottrina, la Commissione europea, nella già citata raccomandazione 96/733/CE del 9 dicembre 1996, concernente accordi ambientali che attuano direttive comunitarie, ha elaborato un catalogo di precauzioni per la stipula degli stessi, “onde fugare il timore che gli accordi negoziati si rivelino strumenti deboli e vaghi, e quindi facile preda degli interessi forti della grande industria”¹⁵³.

Sotto il profilo delle carenze, è stato poi osservato che ancora oggi mancano nell'ordinamento veri e propri meccanismi di incentivo e disincentivo volti a favorire la conclusione dei predetti accordi¹⁵⁴; nondimeno difettando forme che assicurino un'adeguata tutela delle ragioni dei terzi¹⁵⁵.

inderogabilità dei relativi limiti tabellari (cfr. GERMANO'A. (a cura di) *Commento al Codice dell'ambiente*, 2013, pag. 290).

¹⁵¹ OGGIANU S., *Gli accordi in materia ambientale*, op. cit., pag. 631.

¹⁵² GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 258, ad avviso del quale “sull'ammissibilità di un'efficacia derogatoria dell'accordo di programma rispetto alla normativa in materia di tutela dell'ambiente, costituisce ancora un punto di riferimento la giurisprudenza della Corte di cassazione penale secondo cui “le deroghe devono limitarsi ai profili organizzatori e procedurali e non interferire con i profili sostanziali dell'inquinamento, oltre i limiti di legge” (Cass. Pen., III, 23 febbraio 2001, n. 12819 [...]). L'accordo di programma, sottoscritto da tutti gli enti competenti secondo le normali procedure autorizzatorie è in grado di costituire legge speciale rispetto alle condizioni e alle disposizioni dettate dalla normativa ambientale, ma si deve escludere la possibilità di stabilire contrattualmente tra le parti la disciplina sostanziale relativa ai limiti di accettabilità per la contaminazione dei siti o quella per la gestione delle emissioni, oppure quella relativa alle condizioni per la gestione dei rifiuti ecc. (nello stesso senso di Cass. Pen. cit., v. Cons. St. 3 gennaio 2002, n. 11)”. Le previsioni normative sopracitate (art. 101, comma 10 e art. 206, comma 3) hanno recepito l'indirizzo giurisprudenziale, ammettendo la definizione di limite in deroga soltanto nelle ipotesi espressamente previste dalla legge.

¹⁵³ COCCO G., *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Milano, n. 1/1999, pag. 26.

¹⁵⁴ Cfr. NAPOLITANO G., *Diritto amministrativo e processo economico*, op. cit., pag. 19, ad avviso del quale l'introduzione da parte della l. n. 241/1990 della possibilità di concludere accordi sostitutivi o determinativi del contenuto del provvedimento è da considerarsi assai rilevante anche in una logica di efficienza economica. Infatti, secondo l'autore, l'esercizio del potere amministrativo costituisce di per sé ostacolo o arreca pregiudizio allo svolgimento dell'iniziativa economica; in ragione di ciò può affermarsi che il provvedimento adottato unilateralmente dall'amministrazione non può mai generare una situazione di efficienza in senso paretiano: difatti, il destinatario cui viene limitata o ridotta la sfera giuridico-patrimoniale, subirà una riduzione del benessere individuale, un peggioramento della condizione, che pertanto può essere accettato esclusivamente laddove esso si sia reso necessario per il soddisfacimento di un interesse della collettività, “nei casi e secondo le modalità che soltanto la legge, quale strumento democratico di aggregazione e selezione delle preferenze dei cittadini, può stabilire, assegnando il potere all'amministrazione e tipizzando le relative forme di esercizio. E certo il conferimento di poteri autoritativi agli apparati pubblici in molti casi è necessario per consentire loro di porre rimedio a fallimenti del mercato e superare i costi di transazione che deriverebbero dalla ricerca spesso impossibile del consenso del privato”. Viepiù, “rispetto all'esercizio unilaterale del potere, la conclusione di accordi tra amministrazioni e privati rappresenta sempre un passo in avanti. In via generale, la teoria economica evidenzia i benefici delle soluzioni negoziali come tecniche di allocazione di beni e risorse, in tutti i casi in cui non vi siano elevati costi di transazione. Il ricorso a questo

1.3.4 La c.d. *nudge regulation* in campo ambientale ovvero “l’architettura delle scelte”.

Anche a fronte della necessità di individuare mezzi di *governance* sempre più flessibili, i *policy makers* sembrano poter contare, di recente, su un ulteriore strumento che utilizza i risultati derivanti dall’economia cognitiva applicata, attraverso l’introduzione di una regolamentazione basata su “spinte gentili” (rinforzi positivi, suggerimenti, aiuti indiretti). Il *nudge* viene, in particolare, individuato in qualsiasi meccanismo dell’“architettura delle scelte” (e dunque soprattutto informativo) idoneo ad alterare i comportamenti individuali in modo prevedibile, senza però introdurre alcuna proibizione delle altre opzioni (e senza comunque cambiare in maniera significativa i loro incentivi economici)¹⁵⁶.

tipo di soluzioni è per definizione efficiente in senso paretiano, perché aumenta il benessere di entrambi i contraenti, siano essi pubblici o privati, i quali, in caso contrario, non presterebbero il loro consenso. Più in particolare, secondo il teorema di Coase, la contrattazione tra gli agenti è in grado di condurre a un’allocazione ottimale delle risorse a prescindere da come sono assegnati inizialmente i diritti e dall’eventuale presenza di esternalità negative”. Ad avviso dell’autore, “il ragionamento vale anche nei casi in cui l’amministrazione dispone del potere autoritativo e potrebbe procurarsi il bene o l’utilità attraverso il suo esercizio, cioè mediante l’adozione di un provvedimento. Anche in tal caso, infatti, il ricorso allo schema contrattuale può risultare vantaggioso per entrambe le parti: per l’amministrazione, che così si sottrae all’oneroso iter del procedimento amministrativo e, almeno in parte, si pone al riparo da impugnazioni giurisdizionali; per il privato, che sarebbe altrimenti destinato a subire gli effetti negativi dell’atto amministrativo adottato in via unilaterale e che può fare affidamento su una relativa stabilità dell’accordo raggiunto”.

¹⁵⁵ Alcune difficoltà operative, che hanno ostacolato i patti territoriali ed i contratti sostitutivi di procedimenti di autorizzazione in materia ambientale, discendono dal fatto che, mentre le procedure in materia di ambiente e territorio sono “funzionalmente e strutturalmente procedure “aperte”, il contratto, quale strumento di mutuo consenso, si presenta il più delle volte come una procedura “chiusa” tra le parti che assumono obbligazioni, rinunciano a pretese, dispongono di diritti e potestà” (FIENGO G.), cfr. GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Tomi II, pagg. 634 e ss.

¹⁵⁶ Tale strumento di regolazione utilizza la tecnica dell’architettura delle scelte, in cui l’architetto delle scelte (nel caso della regolazione, il potere pubblico) è il soggetto chiamato ad organizzare il contesto all’interno del quale gli individui assumono le proprie decisioni, posto che di frequente le stesse dipendono dalle modalità attraverso cui i problemi vengono prospettati e che, quindi, la veste data al messaggio ricopre notevole importanza nell’orientare le scelte individuali; altrimenti detto, intervenendo sul contesto in cui le scelte vengono effettuate è possibile modificare i comportamenti individuali, cfr. CANDIDO A., *La nudge regulation. Interpretazioni dottrinali e prime applicazioni pratiche*, in *Amministrazione in cammino*, 2012, pagg. 1 e ss.; MARCHESIELLO M., *Nudge, ovvero: il tramonto dell’uomo economico*, in *Politica del diritto*, n. 3/2014, pag. 500. Peraltro, l’architetto delle scelte dispone per la costruzione del contesto di riferimento di molteplici strumenti, che vanno dagli ausili tecnologici alle scelte predefinite - che diventano effettive quando l’individuo non interviene per cambiarle (c.d. *default*) - o, ancora, alla limitazione delle alternative da presentare.

Secondo gli ideatori THALER R.H., SUNSTEIN C.R., *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness*, 2008, versione it. di OLIVERI A., *Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Milano 2009, il *nudge* consente ai poteri pubblici di agire in modo efficace ed efficiente in diversi ambiti, quali la tutela dell’ambiente, il diritto di famiglia o la tutela della salute, basandosi non più sulla coercizione o sull’imposizione di vincoli, ma su una maggiore libertà di scelta assicurata ai singoli. Tra gli esempi presi a riferimento da Thaler e Sunstein - su cui si è soffermata la dottrina italiana - uno concerne il settore energetico, nell’ambito del quale si evidenzia il potenziale risparmio in termini di spesa derivante per la collettività dall’inserimento nelle bollette, da parte dei fornitori di energia elettrica, di un calcolo approssimativo di quanto gli utenti potrebbero risparmiare se investissero in misure di aumento dell’efficienza energetica. “Risultati positivi in tal senso sono stati ottenuti a seguito di un esperimento condotto in California, dove per convincere i cittadini di San Marcos a risparmiare sull’energia elettrica, quasi trecento nuclei familiari sono stati informati della quantità di energia consumata nelle settimane precedenti, nonché del consumo energetico medio delle famiglie del quartiere. Ciò ha comportato che, sia in virtù della consapevolezza della quantità di inquinamento prodotta e delle spese sostenute, sia per una mera logica di competitività tra i cittadini, coloro che consumavano di più hanno spontaneamente corretto il proprio comportamento, riducendo i consumi energetici”, cfr. CANDIDO A., *La nudge regulation. Interpretazioni dottrinali e prime applicazioni pratiche*, op. cit., pagg. 1 e ss., il quale non manca, tuttavia, di rilevare l’effetto *boomerang* connesso all’esperimento, infatti “se da un lato i nuclei familiari che consumavano una quantità di energia superiore alla media hanno ridotto i propri consumi, dall’altro, quelli che producevano consumi inferiori alla media hanno invece iniziato a consumare di più”.

Un esempio di spinta gentile all’esercizio dell’azione di danno viene ravvisato da NAPOLITANO G., *Diritto amministrativo e processo economico*, op. cit., pag. 16, nell’articolo 2, comma 9-*quinquies*, della l. n. 241/1990 che impone nei provvedimenti rilasciati in ritardo su istanza di parte di indicare il termine previsto e quello effettivamente impiegato

L'innovativo approccio offerto dalla c.d. *nudge regulation* origina dalla nuova attenzione prestata al reale comportamento del singolo, a fronte della consapevolezza che il presupposto dell'approccio tradizionale, ovvero l'idealizzazione dell'uomo razionale, risulta troppo spesso disatteso¹⁵⁷ e che, conseguentemente, occorre sperimentare politiche pubbliche, le quali partendo dalla conoscenza dei fattori in grado di influenzare realmente i processi di scelta dei cittadini, risultino idonee ad orientare i singoli verso scelte più virtuose¹⁵⁸.

La c.d. *nudge regulation* ripropone, dunque, la tradizionale antitesi pubblico/privato, su cui è basato il sistema di *command and control*, secondo una moderna chiave di "paternalismo libertario"¹⁵⁹ che indirizza i comportamenti individuali, ritenuti desiderabili dal regolatore,

¹⁵⁷ Si parla in tal senso del definitivo superamento della teoria dell'*homo oeconomicus*. L'economia classica poneva notoriamente la razionalità quale fondamento delle scelte compiute da individui e organizzazioni, "muovendo dal presupposto secondo cui ciascun «soggetto (sia esso consumatore, lavoratore, produttore, risparmiatore, investitore) tenderebbe esclusivamente al proprio vantaggio personale; agirebbe razionalmente, valutando i pro e i contro; sarebbe informato e conoscerebbe tutte le circostanze e le situazioni»." Talune obiezioni a questo paradigma sono state sollevate dalle correnti di pensiero che hanno evidenziato l'ambito limitato delle informazioni disponibili nel processo decisionale e la presenza di valori ulteriori rispetto alla massimizzazione del benessere. In aggiunta, "a partire dagli anni '70 del secolo scorso, grazie anche all'influenza della psicologia cognitiva, l'economia comportamentale (o behavioural economics) ha posto in discussione il paradigma della razionalità degli individui, mettendo invece in luce che le decisioni umane sono molto spesso condizionate da intrinseci e ineliminabili fallimenti cognitivi. Si che, come sostiene Koslowski, «the economy is not governed by economic laws alone, but is determined by human person, in whose desires and choices a complete ensemble of economic expectations, social norms, culture views, and ethical ideas about the good is always in effect. Consequently, this totality must also be taken into consideration, and reflection on the ethical character of economic action must be included in economic action and economic theory»", cfr. CANDIDO A., *La nudge regulation. Interpretazioni dottrinali e prime applicazioni pratiche*, pagg. 4 e ss., il quale richiama a riguardo la nozione, coniata dall'economista premio Nobel Herbert Simon, di "*bounded rationality*", secondo cui la razionalità degli individui è intrinsecamente limitata dalle informazioni di cui dispongono, dai loro limiti cognitivi e dal tempo dedicato a prendere le proprie decisioni. Gli errori cognitivi possono essere utilizzati dagli architetti delle scelte per orientare le decisioni degli individui e, più in generale, le informazioni derivanti dalle scienze cognitive possono contribuire al miglioramento della qualità della regolazione. Sulla crisi della razionalità economica, cfr. anche MARCHESIELLO M., *Nudge, ovvero: il tramonto dell'uomo economico*, op. cit., pagg. 500 e ss.

¹⁵⁸ Infatti, "i regolatori dovrebbero confrontarsi con la realtà in cui dovranno operare le regole in corso di adozione. E' questo non solo un elemento di ragionevolezza e buon senso, ma anche il frutto di un'elaborazione scientifica riconducibile agli studi sull'implementation research, che hanno consentito di scardinare la cesura netta tra la definizione e la messa in opera delle public policies e hanno affermato l'esigenza di predisporre, in fase di definizione di una policy, di meccanismi in grado di facilitare l'implementation. Le scienze cognitive aggiungono a questa acquisizione informazioni interessanti sulla reazione alle regole da parte dei destinatari, che non sarebbero necessariamente razionali e che, anzi, incorrono in quelli che vengono definiti dalla letteratura "errori cognitivi" ricorrenti", individuati "in una dimensione relazionale tra l'individuo e l'ambiente alla luce della quale la rappresentazione mentale delle alternative a disposizione dipende dal modo in cui ogni soggetto interpreta i dati esterni sulla base di strutture cognitive che sono limitate e si modificano in conseguenza dell'esperienza precedente", cfr. RANGONE N., *Errori cognitivi e scelte di regolazione*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1/2012, pag. 1.

¹⁵⁹ In sintesi, "gli ideatori di tale tesi si reputano libertari, perché sostengono che gli individui debbano essere lasciati liberi di decidere nel modo in cui ritengono più opportuno; tuttavia, allo stesso tempo si professano paternalisti, poiché gli architetti delle scelte [...] possono indirizzare le scelte dei singoli, in modo da migliorare significativamente le loro condizioni di vita", cfr. CANDIDO A., *La nudge regulation. Interpretazioni dottrinali e prime applicazioni pratiche*, pagg. 3 e ss., il quale osserva a riguardo che uno dei principali argomenti utilizzati contro il *nudge* fa leva proprio sul fatto che tale strategia è sin troppo paternalistica, si che, al di là di quanto sostengono i suoi ideatori, l'espressione paternalismo libertario deve ritenersi effettivamente ossimorica. L'autore si sofferma, poi, ad analizzare la differenza intercorrente tra l'*hard paternalism* e il *soft paternalism*, confrontando le principali posizioni dottrinali, ovvero quelle di Dworkin, Pope e Ogus: "secondo Gerald Dworkin, con il termine paternalismo si prende in considerazione ogni intervento attraverso il quale l'Autorità interferisce con la libertà dei singoli, al fine di meglio perseguire il loro interesse [...]. In particolare, il paternalismo può essere di due specie: puro, nel caso in cui «the interference with a person's liberty of action is justified by reasons referring exclusively to the welfare, good, happiness, needs, interests, or values of the person being coerced»; impuro, quando esso mira non solo a proteggere colui che subisce la restrizione, ma anche a prevenire eventuali danni che potrebbero essere cagionati a soggetti terzi. Nell'ampia nozione di paternalismo rientra quella di paternalismo legale, espressione che prende in esame la strategia regolatoria per mezzo della quale la legge si preoccupa di determinare le scelte individuali [...]. Il paternalismo legale può essere a sua volta scomposto in: hard paternalism (o strong paternalism), che ricorre quando la legge obbliga gli individui a osservare talune prescrizioni, privandoli di ogni possibilità di scelta; soft paternalism (o weak paternalism), categoria entro la quale ricade il *nudging*, posto che, attraverso tale strumento, i poteri pubblici incentivano i singoli a tenere determinati comportamenti ritenuti preferibili, pur affermando di salvaguardare la loro libertà di scelta. Secondo Thaddeus Mason Pope, perché ci si trovi dinanzi a un esempio di paternalismo forte è necessario il ricorrere di quattro condizioni: l'atto adottato dall'autorità deve essere deliberatamente rivolto a limitare la libertà di scelta del singolo; esso deve essere finalizzato a produrre un beneficio per l'individuo che lo subisce o, comunque, a prevenire un danno nei suoi confronti; ancora,

mediante una modalità “relativamente tenue, indulgente e poco invadente, perché le scelte non vengono bloccate, impedito o rese eccessivamente onerose”¹⁶⁰.

Di certo, le linee innovative dell'intervento pubblico risentono ancora dello stadio iniziale in cui versa la ricerca su tali strumenti¹⁶¹ che presentano indubbi punti di forza (l'influenza sui comportamenti è esercitata senza eliminare la libertà dei destinatari, il *nudge* aumenta l'efficacia delle regole ed è a basso costo); “numerosi e delicati sono, però i punti di debolezza”¹⁶². Primo fra tutti, il rischio di incorrere comunque in una possibile limitazione della libertà dei destinatari; ma anche: la difficoltà di avviare, nonostante l'adozione di specifiche cautele (quali, ad esempio, il ricorso ad una rilevazione diretta o, quando essa non risulti possibile, alle preferenze della maggioranza o stimolando la scelta attiva in presenza di preferenze o situazioni eterogenee), al possibile opportunismo del decisore pubblico a cui spetta, in via esclusiva, l'individuazione del benessere dei destinatari; il grado di minore trasparenza delle misure adottate, che risultano quindi meno partecipate; il contributo all'inflazione regolatoria; le alte competenze richieste al decisore; la sussistenza di zone delimitate in cui il *nudge* può effettivamente funzionare.

La prevalente dottrina nutre, pertanto, perplessità in ordine alla concreta capacità della *nudge regulation* di risolvere le problematiche regolatorie, soprattutto se complesse, anche alla luce del fatto che non tutti gli strumenti utilizzati dalla tecnica risultano dotati dello stesso grado di effettività (collocandosi in ampio ventaglio che va, ad esempio, dalle norme primarie alle tecnologie innovative)¹⁶³. Inoltre, in taluni settori del campo ambientale risulta nondimeno

l'intervento deve prescindere da un'eventuale richiesta del soggetto nei cui confronti è destinato a spiegare effetti; infine, esso deve essere adottato a prescindere dalle opinioni individuali al riguardo.

A fronte di tali considerazioni, pare evidente che, tanto nell'*hard paternalism*, quanto nel *soft paternalism*, il punto di partenza è il medesimo: in entrambi i casi, infatti, il regolatore conosce (o assume di conoscere) ciò che è meglio per l'individuo; tuttavia, cambia radicalmente il punto d'arrivo, posto che, se nella prima ipotesi l'autorità costringe il singolo a comportarsi in un certo modo, nella seconda, invece, essa incentiva (e aiuta) il medesimo a propendere per una determinata opzione, piuttosto che per un'altra. Anthony Ogus si è chiesto se il paternalismo legale, nelle due versioni poc'anzi esaminate, possa costituire un adeguato strumento di policy, interrogandosi altresì su quale alternativa, tra l'*hard paternalism* e il *soft paternalism*, risulti preferibile. [...] In verità, Ogus è scettico sull'opportunità e sulla convenienza – in termini di rapporto tra costi e benefici – di adottare un paternalismo di tipo *soft*” (v. oltre).

¹⁶⁰ THALER R.H., SUNSTEIN C.R., *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness*, op. cit., pag. 11.

¹⁶¹ Anche se in realtà la strategia del *nudge* ha già notevolmente influenzato alcuni dei principali Paesi, quali gli Stati Uniti, dove il Presidente Barack Obama ha nominato Cass Sunstein capo dell'*Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), oppure l'Inghilterra, dove David Cameron ha inserito tale strategia nel programma di governo e incardinato nel proprio Ufficio di Gabinetto il *Behavioural Insight Team*, gruppo di ricerca comportamentista, cfr. CANDIDO A., *La nudge regulation. Interpretazioni dottrinali e prime applicazioni pratiche*, op. cit., pag. 2; MARCHESIELLO M., *Nudge, ovvero: il tramonto dell'uomo economico*, op. cit., pagg. 501 e 502, dove si evidenzia che in Europa dette nuove strategie hanno suscitato “due atteggiamenti in apparenza contrastanti ma curiosamente abituati a convivere: l'atteggiamento ironico di chi guarda il mondo attraverso lo specchio (sempre deformante) della Storia, e quello – un misto di ingenuità e supponenza – di chi, prima ancora di ammetterle all'interno del proprio ordinamento, esige che quelle strategie si legittimino traducendosi in teorie, tecniche di regolazione, principi generali capaci di contrapporsi al binomio tradizionale dell'Autorità: *command and control*”.

¹⁶² RANGONE N., *Errori cognitivi e scelte di regolazione*, op. cit., pagg. 9 e ss.

¹⁶³ Una sintesi delle diverse posizioni dottrinali critiche rispetto al *nudging* è rinvenibile in CANDIDO A., *La nudge regulation. Interpretazioni dottrinali e prime applicazioni pratiche*, op. cit., pagg. 7 e ss., il quale parte dello scetticismo di Ogus “soprattutto tenuto conto del fatto che, attraverso tale tecnica di regolazione, gli individui non vengono obbligati ad accondiscendere alle misure proposte, ragion per cui il livello di effettività del *nudging* dipende dal modo in cui il regolatore sia in grado di convincere i singoli a comportarsi in un certo modo. Tra l'altro, secondo lo stesso autore, risulta difficile prefigurare in anticipo il costo amministrativo delle misure di *nudge*, che alle volte paiono addirittura più onerose rispetto a quelle che derivano dal tipico paternalismo forte, la cui effettività, invece, deriva dal più o meno elevato livello di osservanza delle norme, nonché da quanto il regolatore sia disposto a investire per monitorare sul rispetto delle medesime. Ulteriori critiche alla tecnica del *nudging* vengono mosse con riferimento al rischio che l'autorità pubblica, pur affermando formalmente il principio dell'autodeterminazione, possa coartare eccessivamente le decisioni individuali; in particolare, opportunamente ci si chiede quale sia il confine tra le manipolazioni che minano la libertà di scelta e quelle che invece la salvaguardano [Baldwin-Cave-Lodge]: paradossalmente, infatti, tale strategia regolatoria potrebbe in alcuni casi incidere sulle scelte dei regolati in modo così invasivo, da condurre addirittura alla violazione della *privacy* e dei diritti della personalità [Oliver-Brown]. Inoltre, un problema non secondario è dato dal fatto che, attraverso il *nudge*, il livello di trasparenza posto in essere dall'autorità potrebbe risultare molto basso: in altri termini, c'è il rischio che gli utenti non conoscano a fondo la *ratio* di determinate richieste, vale a dire la finalità dell'intervento regolatorio. In questi casi, «*under the banner of neutrality, control regimes become less overt, less accountable, and more paternalistic*» [Baldwin-Cave-Lodge]”. Discorso che diventa ancora più complicato qualora si provi ad applicare tale strategia alle imprese, ove i processi decisionali sono intrinsecamente complessi. Emergono altresì alcune contraddizioni intrinseche alla teoria del *nudge*: da un lato, infatti, “per preservare la libertà di scelta tale strategia dovrebbe essere il più possibile trasparente; dall'altro, però, pare altrettanto scontato che i poteri pubblici potrebbero meglio perseguire determinati obiettivi qualora gli individui rimanessero totalmente

confermata la essenzialità dell'intervento dei poteri autoritativi, infatti, "il nudge non assicura una reazione uniforme dei regolati, cosicché la regolazione attraverso "spinte gentili" potrebbe non essere adeguata per la regolazione del rischio di catastrofi o per la modifica di comportamenti particolarmente dannosi per la salute"¹⁶⁴, strettamente riconnessa all'interesse ambientale.

1.4 Il modello di *command and control* e l'azione amministrativa.

Nell'ambito del sistema di interventi a regolamentazione diretta, ovvero del modello di *command and control*, è certamente riconosciuta la centralità del ruolo svolto dall'azione amministrativa¹⁶⁵. Risulta pertanto opportuno operare un breve rimando ai profili essenziali della attività amministrativa, del provvedimento amministrativo e del relativo procedimento (v. paragrafi successivi), prestando comunque un precipuo riguardo alla loro connotazione ambientale.

1.4.1 L'attività amministrativa ed i poteri della pubblica amministrazione.

Come noto, per attività amministrativa si intende l'insieme delle operazioni, comportamenti e decisioni adottati dalla pubblica amministrazione nell'esercizio di funzioni appositamente previste dalla legge, al fine di provvedere alla cura degli interessi pubblici affidati¹⁶⁶; il mancato esercizio dell'attività può essere fonte di responsabilità (c.d. carattere della doverosità).

Alla nozione di attività amministrativa fa riferimento l'articolo 1 (Principi generali dell'attività amministrativa) della legge 7 agosto 1990, n. 241¹⁶⁷, recante Nuove norme in materia

all'oscuro del fatto che il loro comportamento viene influenzato dall'architettura delle scelte. Inoltre, un utilizzo costante del *nudging* non migliorerebbe la capacità dei cittadini di affrontare e risolvere i problemi, né contribuirebbe allo sviluppo di una policy finalizzata a costruire una cittadinanza più attiva e responsabile [Burgess]".

Parla, invece, di contraddizione della spinta gentile MARCHESIELLO M., *Nudge, ovvero: il tramonto dell'uomo economico*, op. cit., pag. 502, secondo il quale "l'idea di *paternalism* (lo si voglia nella versione *hard/coercive* oppure in quella *soft/libertarian*) sembra infatti alludere – nella dimensione economica come in quella giuridica, ad essa di fatto subalterna – più alla conservazione della dimensione autoritaria e coercitiva di ogni forma di regolazione sociale, che non alla sua radicale trasformazione in senso autenticamente libertario. Si vuole cambiare volto alla razionalità, ma non rinunciare al potere di governo che essa trascina con sé. [...] Il paternalismo "*nudge*" rischia di reintrodurre, sotto la veste di una nuova razionalità, l'antica diffidenza e l'ossessione verso quanto si pone oltre, al di là del limite della legge, segnato comunque dallo stigma dell'errore e della colpa implicita che l'incorrervi comporterebbe".

¹⁶⁴ RANGONE N., *Errori cognitivi e scelte di regolazione*, op. cit., pag. 11. Anche CANDIDO A., *La nudge regulation. Interpretazioni dottrinali e prime applicazioni pratiche*, op. cit., pag. 13, evidenzia come in taluni casi "la società ha interesse a disciplinare le condotte individuali con misure paternalistiche di tipo hard, posto che i costi derivanti dall'introduzione di tali norme risultano senza dubbio inferiori rispetto a quelli di cui la collettività dovrebbe farsi carico nel caso di incidenti" (si trattava nella fattispecie di incidenti stradali).

¹⁶⁵ FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 214, secondo il quale è "indubbio che, a valle delle decisioni politiche di fondo, l'attività amministrativa risulta davvero essenziale per la tutela e per la valorizzazione dell'ambiente." Una pubblica amministrazione, infatti, è chiamata di norma ad una "verifica preventiva o un controllo successivo della compatibilità di quelle attività con l'interesse ambientale, restituendo così l'idea dell'amministrazione quale attore strategico del sistema di tutela ambientale, chiamato ad effettuare scelte d'imperio in vista della cura dell'interesse pubblico, secondo il modello del *command and control*". Viene, peraltro, fatto notare dall'autore che la rilevanza dell'amministrazione non viene diminuita laddove si passi ad un modello diverso di tutela, quale quello caratterizzato dalla valorizzazione premiante dei comportamenti di imprenditori, produttori e consumatori nel mercato; "almeno nei limiti in cui siffatti comportamenti siano caratterizzati per l'inerenza a interessi pubblici, infatti, si assiste pur sempre all'attribuzione di un significativo ruolo ai soggetti pubblici. Non si registra dunque un totale e completo affidamento della protezione ai meccanismi di mercato".

¹⁶⁶ SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, pagg. 8 e ss.

¹⁶⁷ Tale legge ha avviato, ad avviso di alcuni, un generale ridimensionamento del carattere autoritativo dell'azione amministrativa nell'ambito di una vicenda molto complessa che ha finito con l'incidere sulla stessa configurazione giuridica degli strumenti a disposizione del decisore pubblico, favorendo la diffusione in campo amministrativo di moduli giuridici di tipo convenzionale nonché di tecniche maggiormente orientate a favorire forme di collegialità e partecipazione, cfr. GULLO N., *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati. Il quadro comunitario*, Torino, 2006, pag. 14.

Con particolare riferimento alle vicende che hanno diversamente condizionato il diritto amministrativo e i suoi istituti, cfr. NAPOLITANO G., *Diritto amministrativo e processo economico*, op. cit., pagg. 1 e ss., il quale presenta una ricostruzione in termini di allineamento tra diritto amministrativo e processo economico, in cui: "la l. n. 241, concepita con lo scopo di

di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, secondo cui l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla legge sul procedimento in generale e dalle altre disposizioni che disciplinano i singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.¹⁶⁸

definire la trama generale dei rapporti tra amministrazione e cittadino, ha finito progressivamente per assumere un rilievo fondamentale anche nel fissare i modi delle interazioni tra potere pubblico e iniziativa economica privata, al punto da contenere al suo interno un numero crescente di disposizioni speciali dedicate proprie ai "procedimenti di mercato".¹⁶⁸ Secondo l'autore, infatti, anche le misure più avanzate di liberalizzazione raramente si traducono nell'eliminazione di qualsiasi forma di intermediazione e verifica pubblica delle intraprese private; mentre la richiesta di condizioni concorrenziali non discriminatorie, di adeguate infrastrutture e di tutele per gli interessi sensibili si traduce in nuove iniziative pubbliche e in corrispondenti misure regolatorie. "Tutto ciò, dunque, passa ancora lungo lo snodo fondamentale del procedimento amministrativo, richiedendo modalità di deliberazione pubblica coerenti con le esigenze di funzionamento del processo economico. La legge n. 241 è così diventata lo strumento di un nuovo patto di ri-legittimazione del diritto amministrativo e del controllo pubblico delle attività economiche finalmente coerente con la costituzione economica del XXI secolo". Specificamente, le previsioni normative dirette a garantire l'adozione delle decisioni amministrative entro un termine certo e predeterminato, la conclusione di accordi in luogo dell'emanazione di un provvedimento e l'acquisizione semplificata degli atti di assenso necessari all'esercizio di un'attività, "dovrebbero servire non soltanto, in generale, a ridurre la sudditanza del cittadino nei confronti dell'amministrazione ma anche, più nello specifico, a facilitare il libero e vantaggioso svolgimento delle intraprese economiche"; tali disposizioni, tuttavia, hanno prodotto solo parzialmente gli effetti auspicati, necessitando dunque di "spinte gentili" per prevenire fallimenti cognitivi ed orientare tutti i soggetti coinvolti (anche quelli pubblici) verso scelte coerenti con gli obiettivi determinati dal legislatore.

¹⁶⁸ L'attività della pubblica amministrazione è notoriamente assoggettata al rispetto dei principi espressamente stabiliti dalla legge, che sono contenuti, oltre che nelle disposizioni costituzionali, soprattutto nella L. n. 241/1990; la stessa è altresì retta dai principi dell'ordinamento europeo. Accanto ad essi possono comunque rinvenirsi ulteriori principi frutto della elaborazione giurisprudenziale europea e nazionale. Dunque, con specifico riferimento ai principi che permeano l'agire della pubblica amministrazione, si richiamano tra gli altri:

- i principi di derivazione costituzionali ovvero principio di legalità, principio di buon andamento nonché principio d'imparzialità e di trasparenza. L'articolo 97 della Costituzione delinea i principi fondamentali che governano l'attività amministrativa ed in particolare stabilisce che: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione". Secondo il principio di legalità, l'attività amministrativa deve trovare una corrispondenza nelle prescrizioni di legge, vale a dire le pubbliche amministrazioni possono esercitare solo i poteri indicati dalla legge e solo nei modi da questa prescritti; ciò implica ad es. la tipicità degli atti amministrativi. In forza del principio del buon andamento la pubblica amministrazione deve svolgere la propria attività secondo modalità tali da garantirne la conformità con i criteri generali di economicità, rapidità, efficacia (rapporto tra i risultati e le risorse impiegate), efficienza (rapporto tra i risultati e gli obiettivi programmati), miglior temperamento degli interessi coinvolti e minor danno per i soggetti destinatari dell'azione amministrativa. Per il principio di imparzialità (art. 3 e 97 Cost.) la P.A. deve innanzitutto operare nel pieno rispetto della giustizia, non deve attuare alcun tipo di discriminazioni o di favoritismi nello svolgimento della sua azione, ma deve agire in posizione di completa indipendenza e neutralità (equidistanza dagli altri soggetti, pubblici o privati, coinvolti). L'imparzialità è garantita attraverso l'applicazione dei principi di pubblicità e trasparenza ai quali deve uniformarsi l'intera azione amministrativa. Implicazioni di tali principi sono: l'obbligo di motivazione; il diritto di accesso agli atti, che consiste nella possibilità di prendere visione dei documenti amministrativi ed in generale gli istituti di partecipazione (c.d. giusto procedimento);

- il principio di ragionevolezza e di proporzionalità, principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, principio della tutela giurisdizionale e principio di adeguatezza. Specificamente, il principio di ragionevolezza, in cui confluiscono i principi di eguaglianza, di imparzialità e di buon andamento, richiede che l'azione amministrativa si adegui ad un canone di razionalità operativa, attraverso cui evitare decisioni arbitrarie e irrazionali. La ragionevolezza è intesa in molti modi: congruità tra la disciplina normativa e la decisione amministrativa; coerenza tra la valutazione compiuta e la decisione presa; coerenza tra decisioni comparate. Il mancato rispetto di tale principio configura vizio di eccesso di potere. Per il principio di proporzionalità, invece, gli atti amministrativi non debbono andare oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato. In base al principio di tutela giurisdizionale, il cittadino ha diritto di ricorrere a un giudice in tutti i casi in cui la pubblica amministrazione abbia leso un suo diritto (in genere, giudice ordinario) o interesse legittimo (giudice amministrativo). In base al principio di sussidiarietà, i compiti di gestione delle amministrazioni sono affidati agli enti più vicini alle comunità interessate. Ogni ente superiore esercita solo le funzioni che gli altri enti a lui subordinati non sono in grado di esercitare in modo efficiente. Le amministrazioni collaborano per la cura degli interessi pubblici (es. favorendo l'acquisizione di documenti da parte di un'altra amministrazione). In virtù poi del principio di adeguatezza l'amministrazione deve possedere una struttura idonea a garantire l'esercizio delle funzioni (art. 118 Cost.);

- i criteri di cui all'articolo 1 della L. n. 241/1990 ovvero criterio di economicità, criterio di efficacia, criterio di imparzialità, criterio di pubblicità, criterio di trasparenza;

- i c.d. criteri "moderni". Tra i criteri della moderna attività amministrativa: l'incentivazione dell'uso della telematica (informatizzazione); la pianificazione e la programmazione; nonché l'utilizzo di strumenti di diritto privato (princ. della contrattualità dell'azione amministrativa, es. accordi procedurali e sostitutivi) e l'assoggettamento alle norme di diritto privato per l'adozione di atti di natura non autoritativa.

L'attività amministrativa, tradizionalmente suddivisa in attiva, consultiva e di controllo¹⁶⁹, si esplica mediante l'esercizio dei poteri giuridici¹⁷⁰ diretti, in primo luogo, alla adozione dei provvedimenti amministrativi. Per quanto concerne specificamente l'azione amministrativa in ambito ambientale, è ampiamente riconosciuta dalla dottrina l'esigenza di una forte attivazione dei poteri amministrativi per la tutela degli interessi ambientali; difatti, sulla scorta di una consolidata prassi applicativa: "gli interessi ambientali non possono non trovare una immediata risposta nell'organizzazione dei poteri pubblici e nelle prassi e procedimenti amministrativi che consentono di garantire i diritti dei cittadini e di regolare e controllare tutte le attività in grado di ledere l'ambiente o comunque di incidere sui suoi equilibri"¹⁷¹.

Secondo la riflessione giuridica, il potere amministrativo, definito quale "potere di emanare un atto unilaterale produttivo di effetti giuridici, rilevanti anche nei confronti di altri soggetti, attribuito a una pubblica amministrazione per lo svolgimento di una funzione amministrativa", si caratterizza per la sua forte funzionalizzazione ovvero: non è libero nel fine, ma discrezionale; è un potere a esercizio doveroso; si esercita attraverso un procedimento disciplinato da regole, generali e speciali; deve essere esercitato entro un certo termine; può essere esercitato con un provvedimento negativo; è soggetto a controlli penetranti di organi amministrativi e giurisdizionali, volti ad assicurare il corretto perseguimento dell'interesse pubblico; è inalienabile, intrasmissibile e irrinunciabile¹⁷².

I principali poteri amministrativi, espressione dell'attività della pubblica autorità soprattutto esplicantesi nei confronti dei soggetti privati, sono rappresentati dai poteri autorizzatori, concessori, ablatori, sanzionatori, di ordinanza, di programmazione e pianificazione, di imposizione di vincoli, nonché di controllo, i cui elementi vengono poi trasfusi nei provvedimenti finali che ne costituiscono esercizio e le cui tipologie risultano definite dalla legge¹⁷³; anzi, proprio i tratti qualificanti dei provvedimenti hanno consentito una definizione, in via riflessa, del potere amministrativo quale potere di tipo unilaterale, autoritativo e coercitivo.

Tali poteri autoritativi, e quindi i relativi provvedimenti dell'amministrazione, incidono sfavorevolmente o favorevolmente su posizioni di vantaggio altrui (vale a dire, situazioni di libertà individuale, di iniziativa economica, diritti su beni, ecc.)¹⁷⁴; attitudine che comporta, peraltro, la necessità di individuare nel principio di legalità il parametro forte per la verifica della corrispondenza dell'attività amministrativa alle previsioni normative¹⁷⁵. Segnatamente, i poteri

¹⁶⁹ Precisamente: - amministrazione attiva, con cui la P.A. agisce direttamente per realizzare i propri fini (es. attività deliberative); - amministrazione consultiva, diretta a fornire orientamenti alla P.A. che svolge i compiti di amministrazione attiva; - amministrazione di controllo che verifica l'operato dei soggetti agenti. Cfr., tra gli altri, SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., pagg. 589 e ss.

¹⁷⁰ Il potere giuridico si presenta come la possibilità, appunto giuridica, di costituire, modificare o estinguere situazioni giuridiche soggettive; quindi come una situazione eminentemente dinamica, in tal senso v. ROMANO A., *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive del diritto amministrativo*, in MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, II edizione, Bologna, 1998, pagg. 288-289. Più in generale, l'autore distingue le situazioni giuridiche soggettive in: favorevoli (o attive o positive) e sfavorevoli (o passive o negative). Le prime vengono definite a fronte di norme che rendono possibili ai soggetti giuridici determinati comportamenti (e sono ad es. i diritti soggettivi, le facoltà, i poteri giuridici). Le seconde vengono definite a fronte di norme che viceversa vincolano in diverso modo determinati comportamenti soggettivi (e sono ad es. i doveri, gli obblighi, gli oneri). Cfr. anche SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., pag. 119, che correla all'esercizio del potere la c.d. soggezione, che è quindi la situazione in cui vengono a trovarsi i soggetti nei confronti dei quali l'esercizio del potere ha la possibilità di produrre modificazioni.

¹⁷¹ GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 1130.

¹⁷² In tali termini si esprime MATTARELLA B.G., *Potere amministrativo*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, V. 5, Milano, 2006, pagg. 4393 e ss.

¹⁷³ CASETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011, pag. 337. In tal senso v. anche ROMANO A., *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive del diritto amministrativo*, op. cit., pag. 292.

¹⁷⁴ In particolare, essi incidono, secondo il gianniniano insegnamento, in termini di "recessione della situazione giuridica del soggetto passivo", la quale varia per specie ed intensità: si va, infatti, da "fattispecie astratte nelle quali la situazione soggettiva di cui è titolare il soggetto si estingue (espropriazione, confisca), a quelle nelle quali è trasferita ad altro soggetto (trasferimenti coattivi), o subisce l'amputazione di facoltà più o meno essenziali (imposizione di servitù pubblica, divieti relativi alla circolazione di beni), o è sottoposta ad un regime autoritativo scelto dall'autorità, che si sostituisce alla scelta del soggetto o la elimina totalmente (autorizzazioni ad attività, pianificazioni territoriali o economiche, discipline autoritative di negozi interprivati), o si aggrega l'imposizione di obblighi personali o patrimoniali stabiliti dall'autorità (ordini di polizia, imposizioni tributarie), oppure di obblighi di comportamenti strumentali (ordini di denunciare, di registrare), e così via secondo criteri che possono talora giungere ad alta sofisticazione".

¹⁷⁵ Sullo stretto legame intercorrente tra principio di legalità e potere autoritativo, cfr. MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, op. cit., pagg. 196 e ss.; ma

amministrativi sfavorevoli sono caratterizzati da estrema eterogeneità, potendo incidere in vario modo sulle situazioni giuridiche individuali; mentre i poteri amministrativi favorevoli sono tradizionalmente classificati secondo le due categorie di tipo autorizzatorio e concessorio.

In particolare, il potere autorizzatorio produce come effetto la rimozione dei limiti posti dalla legge all'esercizio di una preesistente situazione di vantaggio e si sostanzia nella preventiva verifica della compatibilità di detto esercizio con un interesse pubblico, nonché nel relativo consenso espresso dall'amministrazione. L'uso di tale potere, a fronte del quale il soggetto destinatario si presenta come titolare di interessi legittimi pretensivi, produce l'effetto giuridico di "modificare una situazione soggettiva preesistente, consentendone l'esplicazione (se potere) o l'esercizio (se diritto) in una direzione in precedenza preclusa, ma non di costituire nuovi diritti. L'ordinamento ritiene qui sufficiente "appoggiarsi" alla iniziativa di un soggetto (in genere si tratta di un privato), limitandosi a condizionarne lo svolgimento"¹⁷⁶. Tanto è vero che di norma è rimessa esclusivamente al soggetto privato, senza possibilità di intervento pubblico con finalità sostitutiva, la decisione di cessare l'attività assentita. Pertanto, una volta esercitato il potere autorizzatorio e rilasciata l'autorizzazione, il privato ha la facoltà, ma non il dovere, di esercitare l'attività autorizzata; mentre l'amministrazione ha l'obbligo di consentire la sua attività, residuando, tuttavia, in capo all'autorità un potere conformativo sulla stessa, in quanto può impartire istruzioni e porre limiti, allo scopo di rendere l'attività del privato non contrastante con l'interesse pubblico, unitamente ad un potere di vigilanza sullo svolgimento dell'attività, a seguito del quale l'autorità può adottare misure sanzionatorie. Le posizioni individuali di vantaggio in merito alle quali l'autorità amministrativa può esercitare poteri autorizzatori, mediante l'adozione dei relativi provvedimenti, possono avere natura differente, ad esempio ricorrendo: situazioni di libertà, di iniziativa economica, di proprietà, ecc. Tali posizioni individuali acquistano rilievo specifico per l'ordinamento limitatamente, però, a profili di possibile contrasto con gli interessi pubblici che si contrappongono ad alcune loro utilizzazioni. "In ciò consiste il regime autorizzatorio: l'assoggettamento a questo consenso dell'Amministrazione, di date esplicazioni di situazioni individuali che, per tutti gli altri profili, sono, per contro, di libertà, e di vantaggio in genere"¹⁷⁷.

anche SINISI M., *Introduzione allo studio del potere autoritativo*, Roma, 2009, pagg. 37 e ss., la quale evidenzia come assuma una valenza assolutamente "risolutiva l'impostazione cui si sceglie di aderire in riferimento alla qualificazione del vincolo della legalità, legata alle oscillazioni tra una nozione di legalità di tipo sostanziale e una di tipo formale, se non addirittura "debolissima" (c.d. preferenza della legge), per cui tale vincolo verrebbe inteso in termini di mera non contraddittorietà dell'atto alla legge; interpretazione, quest'ultima, cui corrisponde l'idea di una Amministrazione che può fare tutto ciò che non le sia impedito dalla legge". Diversamente, il principio di legalità secondo l'accezione di: "conformità formale" richiede uno specifico fondamento legislativo dell'azione amministrativa; "conformità di tipo sostanziale" richiede che la P.A. agisca "non solo entro i limiti fissati dalla legge, ma in conformità con la disciplina sostanziale da essa posta. [...] Vero è però che le modalità di esercizio del potere amministrativo, espresso in chiave partecipativa o consensuale, in cui i fini e le modalità dell'azione amministrativa vengono individuati attraverso forme "concertate", implicano, ove possibile, una lettura direzionata del vincolo legislativo che impone di rivisitare il rapporto legalità-amministrazione in una visione orientata al risultato. La varietà dei moduli attraverso i quali viene esercitata l'attività amministrativa lascia spazi interpretativi sufficientemente ampi in merito."

¹⁷⁶ CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., pag. 338; FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 220, il quale aveva osservato, in precedenza, che "il potere amministrativo che, imponendo una valutazione espressa antecedentemente all'inizio di un'attività, forse riflette meglio l'esigenza di prevenire i rischi che al bene ambiente possono derivare dall'azione umana, potenzialmente qualificabile come "aggressione", è l'autorizzazione. Ciò spiega la circostanza che il potere autorizzatorio sia certamente il più diffuso all'interno della disciplina ambientale."

A favore dell'effetto costitutivo dei provvedimenti autorizzatori v. oltre.

¹⁷⁷ ROMANO A., *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive del diritto amministrativo*, op. cit., pagg. 298 e ss., per il quale le situazioni giuridiche soggettive connesse con i poteri e i provvedimenti di tipo autorizzatorio hanno normalmente il carattere di interesse legittimo di tipo pretensivo quando riferite all'interesse del potenziale beneficiario dell'autorizzazione; diversamente, sono veri diritti soggettivi quelli connessi alle nuove situazioni eventualmente costituite dalle autorizzazioni (v. oltre, capitolo 2).

In merito alla differenza tra diritti soggettivi ed interessi, non possono non richiamarsi sommariamente nel seguito i principali caratteri contraddistintivi:

- il diritto soggettivo perfetto è una posizione di vantaggio riconosciuta ad un soggetto e consistente nell'attribuzione da parte di una norma di un potere diretto ed immediato per la realizzazione di un proprio interesse cui corrisponde un obbligo facente capo a soggetti determinati o alla collettività (diritto di credito o diritto assoluto). La tutela del diritto soggettivo è riservata al giudice ordinario, salvo i casi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. I diritti soggettivi condizionati sono diritti condizionati da un provvedimento amministrativo, che sottopone il loro esercizio a condizione risolutiva, c.d. affievolimento del diritto (es. esproprio) o a condizione sospensiva, c.d. espansione del diritto (es. iscrizione all'albo);

Altro potere amministrativo, di particolare rilievo per l'indagine, è rappresentato dal potere di condurre da parte dell'autorità pubblica controlli amministrativi nei confronti dei soggetti privati¹⁷⁸. Tali controlli presuppongono di norma che si sia instaurata una relazione peculiare tra il soggetto privato e l'amministrazione, il che avviene, ad esempio, a seguito dell'adozione di un atto autorizzatorio o della segnalazione di inizio attività ad opera del privato. Il predetto potere si fonda sulla presenza di norme garanzia recanti divieti stabiliti in ordine al compimento di talune azioni o che impongono la comminazione di sanzioni. Preme soffermare l'attenzione su tale ultimo profilo, proprio in ragione del fatto che il carattere autoritativo del controllo pubblico si esprime soprattutto attraverso l'applicazione delle c.d. misure sanzionatorie, la quale risulta, però, solo eventuale, essendo subordinata all'accertamento dell'inosservanza delle norme di riferimento o, alternativamente, all'esito negativo della verifica di conformità alle regole prefissate. Pertanto, al fine di procedere alla irrogazione della sanzione, l'amministrazione deve aver preventivamente concluso un apposito procedimento di controllo mediante cui, nel valutare la rispondenza dei comportamenti imprenditoriali ai precetti generali indicati dalle norme, vengono raccolte le informazioni essenziali per la formulazione di un giudizio di conformità o di difformità; ciò comporta che, "nel momento antecedente alla formulazione del giudizio di controllo, l'amministrazione deve agire con l'obiettivo di procurarsi tutti i dati e le notizie necessarie ad attuare la piena conoscenza dell'oggetto da valutare" avvalendosi dei mezzi tipici dell'attività conoscitiva pubblica, ivi compresi gli strumenti autoritativi che impongono agli imprenditori obblighi passivi di *pati* (ad es. le ispezioni con accesso ai luoghi ed i prelievi di campioni) e gli strumenti che fissano obblighi attivi di *facere* (ad es. le comunicazioni e l'invio di dati inerenti l'attività svolta); "nel primo come nel secondo caso l'azione pubblica si esterna in forma procedimentale"¹⁷⁹. In altri termini, l'attività conoscitiva della pubblica amministrazione si sostanzia attraverso il ricorso a istituti differenti - tra cui può essere annoverata la richiamata ispezione amministrativa, - i quali constano di specifiche procedure svolte nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento (europeo e nazionale), nonché del dettato legislativo e danno vita "ad

- l'interesse legittimo è la posizione di vantaggio riconosciuta ad un soggetto dall'ordinamento in ordine ad un bene oggetto di potere amministrativo e consistente nella attribuzione al medesimo soggetto di poteri atti ad influire sul corretto esercizio dell'azione amministrativa ovvero che la stessa sia esercitata in conformità con la legge. L'interesse legittimo, che può essere pretensivo o oppositivo, deve essere riconosciuto dall'ordinamento giuridico come meritevole di tutela, c.d. carattere della qualificazione, (es. interesse alla salute, alla salubrità dell'aria) in capo ad un soggetto individuato, c.d. carattere della differenziazione. La tutela dell'interesse legittimo è assicurata dal giudice amministrativo e dagli istituti di partecipazione attiva al procedimento. Con sentenza n. 500/1999 della Cassazione a Sezioni Unite è stata riconosciuta la risarcibilità degli interessi legittimi non indiscriminatamente, come categoria generale, ma solo quando l'attività illegittima della P.A. abbia determinato una lesione dell'interesse al bene della vita, riconosciuto meritevole di tutela, cui è collegato l'interesse legittimo;

- l'interesse collettivo o di categoria è l'interesse al corretto esercizio del potere amministrativo riconosciuto dall'ordinamento in capo ad un ente esponenziale di un gruppo non occasionale, ma organizzato (es. ordini, associazioni) e autonomamente individuabile. L'interesse deve essere differenziato (ovvero diverso da quelli della collettività e dei singoli appartenenti) e qualificato (ovvero fondato su un titolo qualificante, es. il diritto di partecipare al procedimento, collegamento territoriale, ecc.). La tutela amministrativa dell'interesse collettivo segue le regole della tutela per l'interesse legittimo. Mentre gli interessi diffusi o adesivi sono gli interessi comuni ad individui di una formazione sociale non organizzata e non autonomamente individuabile. I criteri per distinguere tra gli interessi collettivi ed interessi diffusi adottati dalla giurisprudenza sono: il collegamento territoriale; la personalità giuridica della formazione sociale; la rappresentatività e la partecipazione al procedimento;

- per interessi amministrativamente protetti o interessi semplici si intende la pretesa che la pubblica amministrazione nell'esercizio del potere discrezionale si attenga ai criteri di opportunità e di convenienza riguardanti il merito amministrativo, di cui alle norme di buona amministrazione (c.d. norme non giuridiche di azione). La tutela è assicurata soprattutto mediante ricorsi gerarchici. Interessi di fatto sono, invece, gli interessi non qualificati né differenziati a che la P.A. osservi i doveri giuridici posti a suo carico e a vantaggio della collettività organizzata. Essi sono di norma irrilevanti, unica garanzia è il dovere di buona amministrazione della P.A. Possono essere tutelati mediante la presentazione di reclami ed eccezionalmente di azioni popolari. Infine, l'aspettativa è la situazione soggettiva attiva strumentale ad altre, cui è riconosciuta una propria rilevanza giuridica (es. diritto di insistenza del concessionario di impianti elettrici). Cfr, tra gli altri, SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., pagg. 103 e ss.

¹⁷⁸ FONDERICO F., *Ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 211, il quale riconosce centralità, nel settore ambientale, alle procedure pianificatorie e di consenso preventivo (valutazioni, autorizzazioni, nulla osta ecc.); mentre "in posizione servente o di chiusura rispetto al sistema autorizzatorio si collocano le attribuzioni di controllo, conoscitive, di ordinanza e sanzionatorie".

¹⁷⁹ Cfr. DI LASCIO F., *Le ispezioni sull'inquinamento acustico*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1-2/2012, pagg. 104 e 105, che richiama a riguardo PEREZ R., *L'acquisizione di notizie da parte della pubblica amministrazione*, in *Riv. Trim. dir. pubb.*, n. 4/1968; LEVI F., *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967; CARLONI E., *Le verità amministrative - L'attività conoscitiva pubblica tra procedimento e processo*, 2011, Milano.

un insieme di eventi giuridicamente rilevanti, orientati teleologicamente alla formazione di un atto amministrativo di esternazione¹⁸⁰.

Il già citato potere sanzionatorio in materia amministrativa si manifesta, invece, come capacità di procedere alla irrogazione di sanzioni in seguito all'accertamento della sussistenza di un illecito amministrativo, ossia della violazione di un precetto di provenienza normativa o amministrativa.

Tra gli strumenti diretti ad assicurare la tutela degli interessi ambientali, ricopre una posizione peculiare l'esercizio da parte della pubblica amministrazione del potere di ordinanza¹⁸¹, che si pone generalmente come potere di adottare, in situazioni ambientali di particolare emergenza, ordinanze contingibili ed urgenti, le quali hanno contenuto non preordinato, difettano del carattere della tipicità, e sono largamente utilizzate ai fini di tutela. Invero, la potestà dell'autorità pubblica di fare ricorso alle ordinanze di necessità per affrontare le situazioni di emergenza ambientale è stata espressamente prevista dalla legge, in relazione a ciascuno dei livelli territoriali di governo (statale, regionale, provinciale, comunale), solo negli ultimi decenni e nelle materie dell'inquinamento acustico, gestione dei rifiuti e tutela delle acque.¹⁸² Per quanto concerne gli altri fenomeni di inquinamento la possibilità della pubblica amministrazione di esercitare poteri di ordinanza non è stata espressamente prevista da alcuna disposizione legislativa; tuttavia, fermi restando i presupposti formali e sostanziali richiesti dall'ordinamento per l'esercizio del potere di ordinanza, non sembrano comunque esservi dubbi sulla legittimità dell'adozione da parte dei soggetti competenti di ordinanze contingibili e urgenti in presenza di situazioni di emergenza ambientale¹⁸³. Ai sensi dell'articolo 3-bis del D.Lgs. n. 152/2006, i

¹⁸⁰ DI LASCIO F., *Le ispezioni sull'inquinamento acustico*, op. cit., pag. 105.

¹⁸¹ GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 1131 e pag. 1139, in cui si evidenzia come tali provvedimenti pongano delicati problemi sul piano della legittimità, discendendo dagli stessi obblighi in capo ai soggetti privati non fondati su norme primarie che ne abbiano predeterminato i relativi criteri e presupposti.

Si rammenta, con riferimento all'istituto generale, che le ordinanze di necessità, ovvero atti straordinari, sono adottabili - nel rispetto della Costituzione, delle riserve assolute di legge, dei principi europei e dei principi generali dell'ordinamento - da autorità amministrative (es. Presidente della Regione in materia di rifiuti) sul presupposto della necessità e urgenza del provvedere, al fine di fronteggiare un pericolo concreto ed attuale per la generalità dei cittadini, con contenuto determinabile discrezionalmente in quanto non prestabilito dalla legge (si parla infatti di atipicità) e con la capacità di incidere solo derogativamente e sospensivamente (pertanto non abrogativamente) sulla legislazione in vigore, nonché con efficacia temporanea e territorialmente limitata (non si tratta pertanto di vera forza normativa). Devono essere adeguatamente motivate, adottate a seguito di una idonea istruttoria, proporzionate al fine da raggiungere e pubblicizzate con mezzi idonei (Corte cost. 14/04/1995, n. 127). Oltre al requisito dell'urgenza, per la loro adozione occorre non poter ricorrere ad altri mezzi ordinari (contingibilità e residualità delle ordinanze). Cfr. tra gli altri, CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pagg. 53 e ss.

Relativamente ai profili ambientali, è stato osservato che "soltanto le ordinanze contingibili e urgenti in materia ambientale sono assoggettate a specifici principi, ai sensi dell'art. 3-bis D.Lgs. 152/2006, che valgono a condizionare la discrezionalità di cui gode l'amministrazione", v. FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 241.

¹⁸² In particolare, l'articolo 9, c. 1, della L. 26 ottobre 1995, n. 447 (legge quadro sull'inquinamento acustico) conferisce al Sindaco, al Presidente della Provincia, al Presidente della Giunta regionale, al Prefetto, al Ministro dell'ambiente ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nell'ambito delle rispettive competenze, il potere di ordinare, con provvedimento motivato, il ricorso temporaneo ad eccezionali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività, qualora ciò sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente.

Con il D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (decreto "Ronchi"), il potere di ordinanza della PA per la salvaguardia dell'ambiente veniva esteso anche alla gestione dei rifiuti. Ai sensi dell'articolo 13, c. 1, (ora articolo 191 del D.Lgs n. 152/06) il Presidente della Giunta regionale o provinciale o il Sindaco, nell'ambito delle rispettive competenze, possono emettere ordinanze contingibili ed urgenti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti per garantire un elevato livello di tutela della salute pubblica e dell'ambiente qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità. L'efficacia delle ordinanze non può essere superiore a sei mesi.

Ulteriore estensione in materia ambientale del potere di adottare ordinanze di necessità viene disposta, infine, dal D.Lgs. 11 maggio 1999 n. 152, recante disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento, il cui articolo 10 (ora articolo 84 del D.Lgs n. 152/06) affida al Presidente della Giunta regionale o provinciale il potere di adottare, ove richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della qualità delle acque dolci, provvedimenti specifici e motivati, integrativi o restrittivi degli scarichi o degli usi delle acque.

¹⁸³ La predetta legittimità trova, infatti, fondamento nella interpretazione giurisprudenziale della normativa vigente laddove l'adozione di provvedimenti d'urgenza viene correlata "alla possibilità di intendere la tutela dell'igiene e della salute pubblica in senso estensivo ed evolutivo come protezione dell'ambiente in tutte le sue componenti essenziali", cfr. Consiglio di Stato, V, 2 aprile 2001, n. 1904. Già in precedenza il Consiglio di Stato si era espresso in questo senso, ritenendo legittima l'emanazione di ordinanze anche nel caso di una minaccia alla salute pubblica operata da fenomeni di inquinamento ambientale (C. Stato, V, 19 maggio 1998, n. 623). In particolare, l'articolo 38 della L. n. 142/1990 (ora artt. 50 e 54 del D.Lgs. 8 agosto 2000, n. 267, recante Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) veniva interpretato dalle due

principi previsti dalla Parte I costituiscono regole generali della materia ambientale nell'emanazione dei provvedimenti di necessità.

Delineate, in via del tutto sommaria, le caratteristiche generali dei principali poteri esercitati dalla pubblica amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni, soprattutto in campo ambientale, si intende ora porre in evidenza le peculiari connotazioni che, in tale ambito, i poteri affidati all'amministrazione vengono ad assumere. Difatti, l'esigenza di assicurare la massima protezione per gli interessi ambientali ha determinato, ad avviso di autorevole dottrina¹⁸⁴, la nascita di un diritto amministrativo speciale, in cui l'ambiente, nella sua natura indeterminata e di valore costituzionale trasversale in espansione (di pari passo alla crescente coscienza delle problematiche ambientali nell'ambito della collettività), diviene clausola generale, che "legittima il ruolo dell'amministrazione nell'imporre il rispetto degli interessi collettivi, con strumenti autoritativi e comunque legati alla posizione di supremazia dei poteri pubblici"¹⁸⁵. In particolare, l'emersione in campo ambientale di poteri "esorbitanti" della pubblica amministrazione, in antitesi con l'attuale tendenza verso un diritto "paritario" del diritto amministrativo generale¹⁸⁶, viene comprovata: dalle molteplici deroghe alle procedure tipiche di cui alla legge n. 241/1990 (in materia, ad esempio, di silenzio-assenso)¹⁸⁷; dall'altissima frequenza del ricorso ai piani ambientali¹⁸⁸; dalla sussistenza di intensi poteri discrezionali che caratterizzano l'attività di controllo svolta dalle amministrazioni ambientali¹⁸⁹; dalla diffusa previsione di poteri di urgenza.

pronunce in senso estensivo sulla base del riconoscimento esplicito di uno stretto legame tra la tutela dell'ambiente e della salute; interpretazione estensiva poi ripresa dal giudice amministrativo in relazione all'adozione di provvedimenti d'urgenza in materia di elettrosmog (C. Stato, ordinanza 13 settembre 2001 n. 730) e di inquinamento elettromagnetico ed aereo (TAR Campania, sez. I, 30.03.2001 n. 1426, T.A.R. Emilia Romagna, sez. di Parma, 12 giugno 2003 n. 303).

¹⁸⁴ MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, Tomo II, pagg. 1121 e ss.; MORBIDELLI G., *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e Diritto*, Firenze, 1999, Tomo II, pagg. 307 e ss.; ma anche GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 166 e pag. 200.

¹⁸⁵ GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 1130; GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 166. Ad avviso di MORBIDELLI G., *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, op. cit., pag. 312, la nuova clausola generale, sul piano amministrativo, "consente interventi di amplissima discrezionalità e scarsamente controllabili sul piano giurisdizionale, come era un tempo per le misure di ordine pubblico. [...] Si è visto che il fondamento costituzionale di tutto questo sta nel valore (anzi nel plusvalore) ambiente e nella priorità che esso assume nel giudizio di bilanciamento. Ma sta anche – a ben guardare – nel fatto che a proposito di ambiente non si può parlare solo di diritti, ma anche di doveri. Il valore della tutela dell'ambiente reca con sé sia posizioni soggettive di vantaggio sia il dovere di tutti di concorrere a tale tutela [...]. Sicché le situazioni di intensa soggezione al potere amministrativo non sono una deroga ingiustificata al regime amministrativo ordinario, in quanto trovano ragionevole giustificazione nel dovere di tutelare l'ambiente che si impone a tutti i cittadini".

¹⁸⁶ Regime amministrativo sempre più caratterizzato da strumenti non autoritativi, si parla a riguardo di "depurazione del diritto amministrativo dalle sue componenti autoritarie" avvenuta attraverso l'influenza della dottrina e della giurisprudenza costituzionale, nonché l'adozione di una normativa amministrativa generale contrassegnata da notevoli caratteri innovativi, si pensi alla legge sul procedimento amministrativo, alla legge sulle autonomie locali ed alla legge di privatizzazione del pubblico impiego, cfr. MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, op. cit., pag. 1143.

¹⁸⁷ Prima dell'entrata in vigore della riforma Madia, la regola sintetizzata prevedeva che: "se la normativa è volta direttamente a tutelare l'ambiente e dunque quest'ultimo è l'interesse primario, allora operano le regole ordinarie, talvolta ancora più semplificate del solito, anche con misure sostitutive, perché *suprema salus* è l'ambiente; se invece l'ambiente è solamente uno dei valori che entra in comparazione con altri interessi che sono primari nel procedimento, allora ha l'effetto di rallentare le procedure cui accede, oltre che di arrestare il procedimento, a dimostrazione che all'interesse primario si sovrappone l'ambiente che è costantemente interesse superprimario", cfr. MORBIDELLI G., *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, op. cit., pag. 308.

¹⁸⁸ In pratica, i piani ambientali, mediante le tecniche alternative della elencazione di una numerosa serie di obiettivi o della previsione di generiche finalità di protezione ambientale, "costituiscono espressione di un latissimo potere discrezionale", risultando sostanzialmente assenti i criteri di indirizzo dell'attività amministrativa; ciò in ragione soprattutto di un'ipotizzata crisi del classico rapporto tra legge ed atto amministrativo: "la crescente incapacità della legge di risolvere in via preventiva, generale e astratta i conflitti di interesse, comporta l'esigenza di trasferire all'amministrazione il compito di verificare e comporre gli interessi collegati alle situazioni concrete [...] Tale perdita di legittimazione viene però compensata dalla valorizzazione del procedimento con le sue garanzie di istruttoria, di partecipazione, di ricerca, di coordinamento", in sintesi dalla regola della ragionevolezza. Senonché, in ambito ambientale, "il sindacato di ragionevolezza, e dunque la stessa elaborazione di principi regolatori del formarsi dei vari piani, sono sbarrati dal fatto che le prescrizioni dei piani sono nella maggioranza dei casi espressione di discrezionalità tecnica", cfr. MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 1151 e ss.

¹⁸⁹ La normativa ambientale è "costellata" di autorizzazioni, evidentemente tese a verificare la coerenza tra le varie attività con impatto ambientale e la legislazione; "residua all'amministrazione – nella stragrande maggioranza dei casi – una notevole discrezionalità a carattere tecnico, poiché si richiede l'applicazione di regole specialistiche o comunque tratte dalla tecnica [...]. La discrezionalità non si esaurisce con il rilascio dell'autorizzazione: infatti le prescrizioni dell'autorizzazione possono

Il tutto in nome di un'affermata e assolutamente pervasiva discrezionalità tecnica che caratterizza la materia ambientale¹⁹⁰.

Sicché, “la compresenza di tutti questi caratteri, l'intensità delle previsioni, la costanza di regole procedurali autonome (seppure in sincronia con previsioni normative a tutela della salute, che peraltro è materia sotto tutti profili, a partire da quello delle situazioni soggettive, “gemellata” con la materia ambiente), e in ogni caso l'ancoraggio ad un concetto indeterminato come l'ambiente, finiscono per dare all'amministrazione un potere di intervento nei confronti degli altri interessi in conflitto (che pure possono inerire ad altri interessi pubblici) tale da indurre a parlare di un regime amministrativo speciale”, evocativo del plusvalore dell'amministrazione nei suoi rapporti con i cittadini, in cui l'ambiente finisce per atteggiarsi alla stregua di un concetto giuridico indeterminato, in quanto consente l'adattamento continuo dell'ordinamento al mutare dei fattori sociali¹⁹¹.

Strumenti autoritativi applicati, dunque, con particolare vigore, cui vengono, comunque, ad affiancarsi modelli organizzativi emergenti¹⁹², con cui condividono l'unitarietà della funzione di protezione dell'ambiente dagli inquinamenti, disciplinando l'ordinato svolgimento delle attività umane, promuovendo la gestione razionale delle risorse, nonché assicurando la prevenzione dalle turbative¹⁹³.

Le attività per la prevenzione degli inquinamenti e per la tutela dell'ambiente occupano, quindi, una posizione di particolare rilievo nell'ambito dei compiti attribuiti alla pubblica amministrazione, la quale è, pertanto, chiamata allo svolgimento di funzioni di natura particolarmente complessa, aventi connotazione autoritativa, oltre che tecnica (di vigilanza e controllo) e di mera gestione¹⁹⁴. Specificamente, le azioni per la difesa di tale interesse si traducono tanto in programmi e controlli amministrativi preordinati a garantire che le iniziative economiche e di intervento sul territorio non incidano negativamente sull'ambiente, quanto nella predisposizione di servizi pubblici di disinquinamento (ad es. lo smaltimento dei rifiuti urbani, la

essere modificate in seguito alle evoluzioni della migliore tecnologia disponibile, nonché alla evoluzione della situazione ambientale”, cfr. MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, op. cit., pag. 1157; MORBIDELLI G., *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, op. cit., pag. 309, che definisce “immanente” tale discrezionalità.

¹⁹⁰ MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 1144 e ss., secondo il quale “la nozione di discrezionalità tecnica identifica quell'attività dell'amministrazione che non si esprime attraverso valutazioni di interessi pubblici, e che dunque non si risolve attraverso l'applicazione di regole di opportunità. Di contro è espressione di criteri tendenzialmente obiettivi (anche se non univoci e spesso opinabili), tratti dalla scienza e dalla tecnica o comunque da acquisizioni specialistiche”, con conseguente insindacabilità in sede giurisprudenziale dell'attività svolta ovvero il giudice si limita a controllare dall'esterno la congruità del percorso logico seguito dall'amministrazione (ragionevolezza e logicità), omettendo di verificare dall'interno, mediante l'impiego delle regole specialistiche del caso, la correttezza delle decisioni dell'amministrazione (v. anche oltre).

¹⁹¹ MORBIDELLI G., *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, op. cit., pag. 310; MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 1163 e ss., che richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 278/1988, la quale “ha affermato l'impossibilità di predeterminare interamente in sede di normazione primaria una disciplina che risulti efficace per una effettiva tutela dell'ambiente, sottolineando la necessità di conferire a livello amministrativo idonei poteri di adeguamento tempestivo supportati dalla disponibilità – in continua evoluzione – di conoscenze e dati tecnici sulla realtà da tutelare. L'essenziale dinamicità degli interventi di tutela ambientale viene così assicurata da poteri conferiti ad organi tecnici ed amministrativi volti ad adeguare tale tutela a mutamenti che la realtà (e la capacità di percezione della stessa) subisce nel tempo”. Opera, in sostanza, il favor verso la protezione dell'ambiente, sicché di fronte ad esigenze di protezione ambientale gli spazi liberi dell'ordinamento “cedono”.

Con particolare riferimento ai concetti giuridici indeterminati, l'autore definisce gli stessi quali “organismi respiratori dell'ordinamento nel senso che permettono l'inserimento in esso di precetti attraverso una valutazione ad hoc operata dall'interprete che tiene conto della evoluzione sociale, di nuove acquisizioni tecnico-scientifiche, di nuove esigenze, del mutare del costume. A differenza però dei concetti giuridici indeterminati che vengono riempiti dall'interprete, l'ambiente viene riempito soprattutto dal legislatore”.

¹⁹² Anche questo sintomatico, secondo alcuni, della già richiamata specialità del diritto ambientale, la quale viene dunque riscontrata non solo laddove la tutela giuridica di un interesse porta a derogare taluni principi generali, ma anche “quando conduce con sé elementi di innovatività, istituti e nozioni originali, oppure “costringe” nozioni e istituti precedenti ad un forzato adattamento. Ora, tutte queste ipotesi si verificano nel caso del diritto dell'ambiente” (FONDERICO F.), cfr. GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Tomi II, pag. 637. Per altri, “se – per paradosso – c'è una sorta di specialità del diritto dell'ambiente questa è proprio la partecipazione dei singoli, delle comunità, i procedimenti aperti, le procedure orali, il sistema delle comunicazioni” (FIENGO G.), cfr. GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Tomi II, pag. 636.

¹⁹³ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 135, che richiama gli studi condotti da M.S. Giannini in materia.

¹⁹⁴ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 133 e ss.

depurazione delle acque)¹⁹⁵. In altri termini, in ragione della esigenza di assicurare la tutela ambientale sono posti in capo alla amministrazione compiti di tipo precettivo-autoritativo e compiti di vera prestazione materiale.¹⁹⁶

Peraltro, a fronte dell'esercizio di tali compiti di tipo precettivo-autoritativo, la recessione della posizione giuridica del soggetto passivo (che, per quanto di più prossimo interesse, coincide con quella dell'impresa) assume, in campo ambientale, "connotati e spessore assai marcati, tanto che il regime autoritativo delineato dall'ordinamento può sostituirsi alla scelta del soggetto o determinarne in modo amplissimo le decisioni e le attività"¹⁹⁷. Il rapporto giuridico tra amministrazione ed impresa assume, così, le vesti di "una soggezione speciale, costituita sia dall'assoggettamento dell'impresa a regime autorizzatorio, sia dall'attribuzione di poteri ispettivi e prescrittivi all'autorità di controllo, con finalità preventive"¹⁹⁸.

Le funzioni autoritative dell'amministrazione "ambientale" sono poi distinte in: potestà normative, che si manifestano mediante l'adozione di regolamenti (o normative secondarie) o ordinanze contingibili ed urgenti; potestà conformative, permissive e di controllo; potestà sanzionatorie e tariffarie¹⁹⁹.

1.4.2 Procedimenti amministrativi e procedimenti ambientali.

È stato autorevolmente osservato in dottrina che il procedimento amministrativo, in relazione agli interessi ambientali, "assume un rilievo assorbente per almeno due ordini di motivi: il primo è il dato, unanimamente riconosciuto, della natura trasversale e multireferenziale del concetto di ambiente", riferito sia ai molteplici fattori biotici ed abiotici che lo compongono sia alla complessa rete di relazioni che permettono di considerarlo come sistema, da cui consegue l'esigenza di integrare le valutazioni ambientali in tutti gli altri procedimenti; "il secondo è il ruolo decisivo che, nella stessa definizione dell'oggetto della tutela, assumono i principi dell'azione amministrativa destinati a garantire il bilanciamento degli interessi ambientali con gli altri interessi affidati alla tutela dei pubblici poteri e nella stessa scelta ponderata tra i diversi – talora confliggenti – interessi direttamente connessi con la tutela dell'ambiente"²⁰⁰. Integrazione e bilanciamento, dunque, che avvengono nell'ambito eletto del tradizionale procedimento amministrativo, il quale si pone, in via teorica, come l'insieme di una pluralità di atti (conseguenti

¹⁹⁵ O, ancora, svolgendo servizi pubblici potenzialmente inquinanti, ad es. nel caso di opere pubbliche, adottando le opportune cautele, v. FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 214.

¹⁹⁶ Cfr. MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, op. cit., pagg. 876 e ss.

¹⁹⁷ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 135.

¹⁹⁸ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 139.

¹⁹⁹ Tale distinzione è elaborata da DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 138 e ss., il quale ritiene in particolare che, a differenza delle potestà permissive che esprimono una mera efficacia permissiva, le potestà conformative assumono un valore di proposizioni prescrittive, intese come ordini singolari con cui vengono fissati modalità, oneri, tempistiche, ecc. e, più in generale, intese come determinazione puntuale delle caratteristiche e delle circostanze, alle quali viene sottomessa la posizione giuridica soggettiva amministrata dal provvedimento amministrativo. "Il potere autorizzatorio, pertanto, conforma il diritto d'impresa "oggettivando in tal modo la gestione", che deve corrispondere in alcuni sui accadimenti essenziali a moduli prefissati (dalla norma o dall'autorità competente). In tale vicenda si realizza quella subordinazione di interessi privati agli interessi pubblici di specie, che costituisce la funzione generale del procedimento autorizzatorio"; la compenetrazione si appalesa dunque con veri e propri poteri di codecisione, che intervengono in ambiti tradizionalmente riservati al potere organizzativo e decisionale dell'imprenditore. V. anche DELL'ANNO P., *Disciplina della gestione dei rifiuti*, op. cit., pag. 221, in cui si ribadisce che le prescrizioni conformano "in modo penetrante ed invasivo i poteri di scelta dell'imprenditore, incidendo sulla localizzazione dell'impianto, sulla sua tipologia, sulla taglia, sulla funzione, sui materiali da trattare, sulle prestazioni e sui risultati attesi (ben al di là della necessaria conformità ai precetti dettati direttamente dal legislatore)".

Di potestà conformative in materia ambientale aveva già parlato GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1993, pag. 184.

²⁰⁰ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 194, che disegna il diritto all'ambiente soprattutto come diritto al procedimento, nella convinzione che: "piuttosto che definire lo schema di un diritto fondamentale all'ambiente, occorre avere la garanzia che questo compito venga svolto secondo tecniche di imparzialità, di trasparenza, di informazione e di partecipazione [...] I diritti procedurali e le garanzie nel corretto svolgimento del procedimento amministrativo diventano quindi centrali per giungere alla stessa corretta definizione dell'obiettivo da raggiungere. La qualità degli equilibri ambientali e la salubrità degli elementi e delle risorse della natura sono determinati in buona sostanza dalla qualità del metodo con il quale si costruiscono i processi decisionali".

e diversi fra loro) che, nonostante la loro eterogeneità e autonomia, sono destinati allo stesso fine e cioè alla produzione degli effetti giuridici propri di una determinata fattispecie²⁰¹. Come è stato evidenziato, mediante il procedimento è possibile cogliere il “farsi del potere” ovvero la progressione dello stesso verso il provvedimento finale, alla cui emanazione sono connessi gli effetti giuridici prefigurati dalla legge²⁰².

Sotto un profilo normativo, non esisteva prima dell'adozione della L. n. 241/1990 una disciplina generale del procedimento amministrativo, il quale pertanto era regolato solo con riferimento ad alcuni tipi di atti, lasciando in tal modo spazio ad una eccessiva discrezionalità della pubblica amministrazione²⁰³. Con l'entrata in vigore della L. n. 241/1990 sono stati introdotti nell'ordinamento giuridico interno i principi cardine dell'attività procedimentale²⁰⁴, in virtù dei quali l'operato della pubblica amministrazione diviene più trasparente, equo, efficiente ed economico²⁰⁵.

Viepiù, tale disciplina, laddove qualifica il provvedimento come posto doverosamente a valle di un procedimento in cui sono stati soppesati tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti, si pone nel solco già in precedenza tracciato dalla scienza amministrativa più avveduta²⁰⁶, attribuendo nuova veste al concetto stesso di autoritatività dell'azione amministrativa. Difatti, come pacificamente rilevato, l'autoritatività modernamente intesa si connette all'esistenza stessa del procedimento: “un'amministrazione sottoposta a regole di azione (“regolata”) si può dire senz'altro autoritativa, perché comunque esercita potere, ma si tratta di un'autoritatività indubbiamente diversa da quella dell'amministrazione che agisce in assenza di tali regole. L'autoritatività di cui oggi parliamo, almeno teoricamente e sotto il profilo delle garanzie positive,

²⁰¹ MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, in MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, II edizione, Bologna, 1998, pag. 1191, in cui si definisce come procedimento “la serie concatenata di atti, provenienti da soggetti pubblici (organi ed uffici) e anche da soggetti privati (o da persone giuridiche pubbliche che operano come amministrati: c.d. atti non amministrativi procedurali, anche se sono atti di diritto amministrativo perché si inseriscono in un procedimento) e di operazioni, previsti da norma primarie o secondarie e talvolta (nei limiti di cui appresso) determinati facoltativamente dalla p.a.; preordinati alla produzione di un provvedimento finale, come tale suscettibile di produrre effetti innovativi nell'ordinamento”; scopo unitario del procedimento amministrativo è la produzione di un provvedimento amministrativo teso a curare gli interessi indicati dalla legge.

²⁰² Effetti essenzialmente consistenti “nella produzione di una vicenda giuridica – costituzione, estinzione, modificazioni – relativa a situazioni soggettive di terzi, i quali, a fronte di quel potere, sono titolari di un interesse legittimo. In sostanza, ciò significa che costoro non possono “pretendere” il bene della vita che hanno di mira (realizzare l'opera sottoposta a valutazione di impatto ambientale, mantenere il terreno sottoposto a esproprio e così via) perché l'amministrazione ha, appunto, un potere che condiziona quelle aspirazioni”, potendo tuttavia i privati pretendere che l'azione amministrativa si svolga in modo corretto e legittimo, cfr. FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pagg. 216 e ss. Sempre ad avviso dell'autore, “il nostro ordinamento si sta orientando nel senso di utilizzare un unico procedimento per addivenire ad un solo atto finale che “riassuma” l'esercizio di più poteri provvedimentali (procedimento come sede dell'esercizio di più poteri)”. In tal modo si realizza, in applicazione del principio di unicità e di responsabilità, l'intento del legislatore di semplificare l'attività amministrativa e di avvantaggiare la posizione del privato interessato al rilascio di provvedimenti, il quale può proporre una sola istanza ed ottenere un'unica risposta che sostituisca una pluralità di determinazioni; “ciò avviene non solo nel settore ambientale; in questo contesto, però, siffatto modello è molto diffuso, anche perché corrisponde al principio di integrazione, e merita dunque di essere attentamente considerato”.

²⁰³ “La disciplina generale del procedimento amministrativo era da tempo attesa, ed auspicata, soprattutto al fine di raggiungere i due fondamentali obiettivi di “democratizzazione e di semplificazione” dei “modi di esercizio” della funzione amministrativa”, cfr. GOLA M., *L'amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, 1995, pag. 227.

²⁰⁴ Accanto ai principi del giusto procedimento (garanzia di partecipazione al procedimento dei soggetti interessati), di trasparenza, di semplificazione, di informatizzazione, di leale cooperazione istituzionale eccetera, i principi cardine del procedimento amministrativo sono: - il non aggravamento del procedimento da parte della P.A., se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria (art. 1, comma 2); - la conclusione entro termini prefissati del procedimento (art. 2); - obbligo di conclusione esplicita del procedimento (eventualmente in forma semplificata, in caso di domanda manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile ed infondata) (art. 2); - obbligo generale di motivazione. Particolarmente significativo, per la materia ambientale, risulta anche il rinvio previsto dalla legge n. 241/1990 ai principi dell'ordinamento comunitario come principi generali dell'attività amministrativa.

²⁰⁵ MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, op. cit., pagg. 1206 e 1207, secondo cui suddetta legge (“legge breve”) “non è una legge generale sull'azione amministrativa: bensì detta alcuni principi dell'azione amministrativa. [...] Di conseguenza l. n. 241/1990 non smentisce la tesi, da tempo prevalente nella nostra dottrina, circa la inopportunità di codificare e così cristallizzare il procedimento amministrativo, che d'altro canto è già regolato da una “rete” di principi elaborati a livello giurisprudenziale e in continua evoluzione.”

²⁰⁶ Si pensa, in particolare, all'introduzione della nozione di procedimento, soprattutto grazie alla monografia di Sandulli del 1940 o agli studi sulla funzione condotti da Benvenuti nel 1952, in tal senso cfr. DE LEONARDIS F., *Alla riscoperta dell'autoritatività “buona”: in equilibrio tra provvedimento e procedimento*, in AA.VV., *Aipda - Annuario 2011 - L'atto autoritativo - Convergenze e divergenze tra ordinamenti - Atti del Convegno Annuale - Bari - 30 settembre/1 ottobre 2011*, Napoli, 2012, pagg. 335 e ss.

per il suo inestricabile collegamento con il procedimento, si atteggia più come auctoritas che come potestas. [...] Alla luce del diritto positivo (ma anche della consapevolezza) attuale, l'autoritatività appare necessariamente collegata con la funzione: si tratta di una unilateralità che si arricchisce fisiologicamente del consenso, di un'autoritatività che ha perso il suo carattere graffiante e che, come tale, almeno astrattamente, potrebbe essere qualificata come "buona"²⁰⁷.

Con riguardo alla funzione (o meglio alle funzioni) da riconoscersi al procedimento²⁰⁸, va menzionata in primo luogo la funzione di accertamento della corrispondenza tra il provvedimento da adottarsi e la normativa di riferimento ovvero la funzione di mera applicazione della legge attraverso la verifica dei fatti e la verifica di legittimità. Altre rilevanti funzioni del procedimento sono: la funzione di integrazione della legge mediante la determinazione del contenuto discrezionale del provvedimento (attività integrativa, peraltro, necessaria non solo in ragione della compresenza di molteplici interessi pubblici da curare, ma anche a causa della loro indeterminatezza); la funzione di acquisizione e selezione degli interessi (in altri termini, la composizione degli interessi stessi a fronte della crescente incapacità della legge di risolvere in via preventiva, generale ed astratta i conflitti di interesse); nonché la funzione di organizzazione dei fini pubblici (dando ordine ai fini stessi).²⁰⁹

In ordine alla tipologia dei procedimenti amministrativi, giova precisare che, a fronte della sterminata casistica dei procedimenti²¹⁰, è possibile operare una serie di classificazioni in funzione dei diversi profili interessati²¹¹, ad esempio: effetti prodotti (procedimenti dichiarativi o costitutivi); oggetto (procedimenti di primo grado o di secondo grado); numero di interessi pubblici coinvolti (procedimenti semplici o complessi), ecc. Talune di queste classificazioni svolgono una funzione meramente descrittiva (es. la distinzione in merito alla materia investita: procedimenti in materia ambientale), altre volte invece la classificazione risponde a significative esigenze di regolamentazione giuridica, nel qual caso a ciascun tipo corrispondono principi specifici. Rilevante esempio di quest'ultima tipologia è costituito dalla classificazione operata sulla base degli effetti prodotti dal provvedimento finale e quindi: procedimenti volti alla emissione di atti normativi e a contenuto generale; procedimenti di pianificazione e programmazione; procedimenti volti alla concessione di sovvenzione e contributi; procedimenti autorizzatori; procedimenti concessori; procedimenti ablatori, procedimenti cautelari; procedimenti sanzionatori; procedimenti di esecuzione; procedimenti tariffari; ecc.²¹²

²⁰⁷ DE LEONARDIS F., *Alla riscoperta dell'autoritatività "buona": in equilibrio tra provvedimento e procedimento*, op. cit., pag. 336, il quale avverte però che risulta piuttosto facile cadere nell'eccesso dei due estremi opposti: enfatizzando il ruolo del procedimento e non riconoscendo l'autorità dell'amministrazione e, quindi, del provvedimento (errore definito pan-procedimentalismo); o, invece, enfatizzando troppo l'unilateralità e il provvedimento e omettendo di considerare la doverosità della fase procedimentale (errore qualificato come pan-provvedimentalismo).

²⁰⁸ MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, op. cit., pagg. 1207 e ss.

²⁰⁹ Mentre le fasi del procedimento amministrativo sono riassumibili nella: a) fase di iniziativa, diretta a predisporre ed accertare i presupposti dell'atto da emanare, fase propulsiva del procedimento (istanze, denunce e ricorsi; richieste o proposte di altre autorità). Tre gli obblighi principali: individuazione del termine finale; nomina del responsabile del procedimento e avvio del procedimento; b) fase istruttoria, nel corso della quale si acquisiscono e si valutano i singoli dati pertinenti e rilevanti ai fini della emanazione dell'atto. In particolare si effettua l'acquisizione dei fatti (cioè condizioni di ammissibilità es. posizione legittimante o interesse a ricorrere; requisiti di legittimazione, es. cittadinanza o titolo di studio; circostanze di fatto, rilevabili con accertamenti semplici), l'acquisizione degli interessi pubblici e privati coinvolti, nonché l'elaborazione di fatti ed interessi (es. richieste di pareri). Si applicano i principi inquisitorio (in forza del quale la PA non è vincolata dalle allegazioni dei fatti contenute nelle istanze), della libera valutazione delle prove e del non aggravamento; c) fase decisoria, diretta a determinare il contenuto dell'atto, provvedendo anche alla sua formazione ed emanazione. In particolare, se l'atto è discrezionale, la P.A. effettua la comparazione tra gli interessi coinvolti, se l'atto è dovuto si limita a verificare la sussistenza dei presupposti per adottare l'atto. Il contenuto può essere direttamente determinato da accordi preliminari (es. intese concertate e deliberazioni preparatorie) e indirettamente determinato da nomine per designazioni, autorizzazioni in funzione di controllo, proposte o pareri vincolanti; d) fase integrativa dell'efficacia (eventuale), che interviene quando la legge richiede ulteriori e successivi atti (es. comunicazioni e notifiche per i provvedimenti recettizi o controlli).

²¹⁰ I quali si dividono, tra l'altro, in: procedimenti d'ufficio o ad istanza di parte; procedimenti contenziosi (richiesto il contraddittorio tra le parti) o non contenziosi; procedimenti principali o sub-procedimenti (preordinati alla realizzazione di un elemento del procedimento principale ma dotati di propria autonomia).

²¹¹ MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, op. cit., pagg. 1371 e ss.

²¹² CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011, pag. 337, dove si imputa, peraltro, alla corrispondenza tra potere e provvedimento la spiegazione per cui la manualistica talvolta affronta il problema classificatorio nella parte relativa ai provvedimenti, talaltra, considerato che i poteri vengono esercitati attraverso procedimenti, nella parte relativa a quest'ultimi.

Con riferimento ai principali procedimenti ambientali, è possibile differenziare:

Per quanto di prossimo interesse, in merito ai procedimenti autorizzatori, si può osservare che la loro individuazione spesso risente della difficoltà di determinare univocamente la categoria delle autorizzazioni. Inoltre, in tali procedimenti l'esercizio della discrezionalità può risultare talvolta ridotto, mentre acquisisce una particolare centralità il principio di collaborazione tra i soggetti privati e la pubblica amministrazione, chiamata quest'ultima ad integrare l'istanza di eventuali carenze o inesattezze, oltre che ad indicare eventuali diverse soluzioni nel caso in cui ritenga di non approvare la domanda per ragioni connesse all'esercizio della discrezionalità²¹³.

▪ Discrezionalità amministrativa e tecnica. Cenni.

Indubbi profili di interesse possono riscontrarsi, nell'ambito della indagine, negli istituti della discrezionalità amministrativa e della discrezionalità tecnica²¹⁴, i quali vengono ad assumere valenze specifiche per i procedimenti ambientali²¹⁵, informando anche i contenuti degli atti autorizzatori finali.

La discrezionalità amministrativa viene diffusamente definita come la facoltà di scelta, lasciata alla pubblica amministrazione nell'esercizio di un potere, tra più comportamenti giuridicamente leciti per la cura dell'interesse pubblico individuato dalla legge, tenendo conto di tutti gli altri interessi, anche privati, presenti e coinvolti (c.d. ponderazione degli interessi). La scelta deve avvenire in base ai precetti di ragionevolezza ed imparzialità, di esatta e completa informazione, nonché di rispondenza del fine perseguito alla causa posta a fondamento del potere esercitato (questione dell'eccesso di potere), c.d. limiti della discrezionalità. La discrezionalità può essere piena o parziale e può riguardare: *an* (se emanare o meno un determinato provvedimento), *quid* (quale contenuto dare al provvedimento), *comodo* (come, con quale procedimento o forma) e *quando*²¹⁶. La L. n. 20/1994 (Corte dei Conti) sancisce "la insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali", ove il merito costituisce la sfera di attività,

-
- procedimenti autorizzatori (v. oltre), che, secondo parte della dottrina, presentano tra i caratteri comuni: la preesistenza di un interesse legittimo e non di una situazione di diritto soggettivo; la mancata, o limitata, operatività del silenzio-assenso e del meccanismo della notifica di inizio attività da parte del privato. Tali procedimenti si caratterizzano altresì per la sussistenza di differenze anche di rilievo tra le diverse tipologie, che rimangono disciplinate dai relativi criteri ispiratori, modalità di istruttoria e di partecipazione, efficacia anche temporale;
 - procedimenti di controllo, che si distinguono in procedimenti ispettivi (sopralluoghi, accessi, prelievi di campioni) e attività di monitoraggio;
 - procedimenti concessori, nonché procedimenti di pianificazione;

cfr. DELL'ANNO P., *Ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pagg. 313 e ss.

²¹³ MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, op. cit., pagg. 1375 e 1376.

²¹⁴ GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Volume II, III edizione, Milano, 1993, pagg. 45 e ss.; VILLATA R., *L'atto amministrativo*, in MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, II edizione, Bologna, 1998, pagg. 1393 e ss.; VIRGA P., *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, III edizione aggiornata, Milano, 1995, pagg. 7 e ss.; SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., pagg. 591 e ss.

²¹⁵ DE PRETIS D., *Discrezionalità e ambiente*, in DE CAROLIS D., FERRARI E., POLICE A. (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, pagg. 434 e ss., in cui l'autrice conclude nel senso che la discrezionalità amministrativa in materia ambientale presenta innegabili specificità di tipo sia quantitativo che qualitativo (v. oltre).

Si osserva peraltro che in campo ambientale anche in presenza di valutazioni non strettamente discrezionali (es. valutazione del fatto) può essere nondimeno riconosciuto in capo alla p.a. un vero potere di scelta a fronte dello svolgimento di una attività valutativa avente ad oggetto fatti normalmente complessi, che richiedono la applicazione di concetti indeterminati, di conoscenze scientifiche e tecniche dagli esiti incerti.

²¹⁶ GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, op. cit., pag. 47, ad avviso del quale "taluni provvedimenti sono discrezionali sotto un solo aspetto (*an* o *quid* o *quomodo*), altri sotto due dei tre (p. es. *an* e *quid*), altri sotto tutti e tre insieme. Quali che siano le specie e il numero delle specie, la discrezionalità comporta però sempre una scelta fra più soluzioni possibili: la scelta della soluzione più opportuna per il caso concreto. Si va da scelte ristrette ad alternative – com'è nel caso in cui la norma consente solo di emanare o non emanare un certo atto, che è poi interamente regolato nel suo oggetto e nei suoi modi -, fino a scelte che spaziano almeno teoricamente all'infinito – come è, per esempio, nella determinazione di piani urbanistici", comunque "la scelta dell'autorità amministrativa spazia in un ambito circoscritto da norme: quando l'amministrazione agisce, deve curare l'interesse pubblico proprio". Ancora, "se la scelta è il risultato della discrezionalità, questa consta di una ponderazione comparativa di più interessi secondari in ordine ad un interesse primario. Gli interessi secondari da ponderare sono pubblici, collettivi e privati e non devono essere necessariamente tutelati dall'ordinamento; basta che esistano di fatto; l'interesse primario è sempre un interesse pubblico."

Peraltro, tale interesse potrebbe risultare, nel silenzio della legge, soccombente rispetto ad un altro interesse valutato, nel caso concreto, meritevole di maggiore considerazione all'esito della operazione comparativa posta in essere dalla pubblica amministrazione.

connessa alla applicazione dei criteri di opportunità, riservata all'amministrazione e pertanto insindacabile da parte della autorità giurisdizionale.

Nel caso della discrezionalità tecnica la scelta fra le differenti alternative avviene attraverso una valutazione da effettuarsi sulla base dei criteri, cognizioni e mezzi forniti dalla scienza e dalla tecnica (es. rilascio patente, abilitazione)²¹⁷. Nell'ambito di tale scelta, non viene comunque operata alcuna ponderazione di interessi coinvolti. Dottrina recente parla, in caso di discrezionalità tecnica, di "applicazione di regole e di standard tecnici, anche se talora non meramente meccanica", ad una determinata fattispecie, segnalando poi l'elaborazione da parte della giurisprudenza amministrativa di una particolare categoria di discrezionalità tecnica basata sul concetto di valutazione tecnica complessa²¹⁸.

²¹⁷Specificamente, si parla di discrezionalità tecnica "allorquando l'Amministrazione pubblica pervenga alle proprie determinazioni sulla base dell'applicazione di categorie scientifiche, di cognizioni pertinenti al sapere specialistico", separandola dalla discrezionalità amministrativa in quanto si pongono "da un punto di vista logico su un piano di netta separazione: l'una non implica l'altra", cfr. VILLATA R., *L'atto amministrativo*, op. cit., pag. 1400.

Giannini riscontrava la discrezionalità tecnica nell'attività conoscitiva e di valutazione operata dalla p.a. attraverso il ricorso a regole tecnico-scientifiche, ossia provenienti da ambiti di sapere specialistici, comunque estranei al diritto, prescindendo dagli esiti opinabili o meno di tali valutazioni.

²¹⁸Come nel caso di materie di particolare complessità, "in cui si applicano regole di scienza non esatte, in attuazione di norme contenenti clausole generali o concetti indeterminati. Fra gli esempi tratti dalle pronunce giurisprudenziali, si possono ricordare la valutazione di impatto ambientale", ecc., cfr. D'ALBERTI M., *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2013, pagg. 183 e ss. Con riferimento al sindacato giudiziale sulla discrezionalità tecnica, lo studioso precisa che dopo una prima fase in cui il sindacato giurisdizionale era stato limitato o affidato al giudice ordinario, il giudice amministrativo "ha aperto la via verso un controllo più incisivo, anche se talora più attenuato rispetto a quello che riguarda l'esercizio del potere discrezionale. Secondo la giurisprudenza, il sindacato giudiziale può censurare "macroscopiche illegittimità", illogicità, contraddittorietà o incongruenze manifeste, evidenti errori di fatto, violazioni di regole procedurali, cattiva applicazione di regole tecniche (Cons. Stato, Sez. VI, n. 316/2004, in materia di valutazione di impatto ambientale). Ma a volte, come avvenuto proprio in materia di concorrenza, il controllo del giudice si è fatto più penetrante e la giurisprudenza ha sostenuto che si possono censurare anche gli errori dell'analisi economica che conduce alle decisioni dell'Autorità antitrust (Cons. Stato, Sez. VI, n. 926/2004; e n. 515/2007)". Sul tema anche VIPIANA P.M. (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, Milano, 2005, pag. 231, in cui si individua (Videtta C.) una prima svolta negli insegnamenti di cui alla decisione del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 601/1999: "in primo luogo, vi è la recisa distinzione tra merito e discrezionalità tecnica, con la conseguente affermazione della insindacabilità del primo ma non della seconda; in secondo luogo, deve rilevarsi l'introduzione di una nuova figura di eccesso di potere destinata proprio a consentire un maggior approfondimento del controllo dei giudici sulle valutazioni di tale natura, ovverosia la verifica di "attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico ad a procedimento applicativo", resa allora possibile dall'esperibilità della consulenza tecnica". Il secondo momento di svolta è rappresentato dalle sentenze Consiglio di Stato, Sez. V, n. 1247/2001 e Sez. IV, n. 5287/2001 che hanno introdotto la distinzione tra sindacato estrinseco (sindacato sull'iter logico seguito dall'amministrazione) e sindacato intrinseco (verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico ad a procedimento applicativo), nonché tra sindacato debole (sindacato di ragionevolezza e coerenza tecnica sulla base delle informazioni eventualmente fornite dal consulente tecnico) e sindacato forte (vera e propria sostituzione della valutazione effettuata dall'amministrazione con quella effettuata dal giudice sulla base della consulenza tecnica). Per quanto concerne le valutazioni che coinvolgono interessi ambientali, l'atteggiamento della giurisprudenza è piuttosto cauto, privilegiando un sindacato debole; infatti, la commistione tra valutazione tecnica e ponderazione degli interessi (valutazione di opportunità e convenienza che attiene al merito), che risultano talvolta indissolubilmente fuse in un procedimento logico unitario, risulta particolarmente accentuata nei casi in cui la valutazione presenti "caratteri di obiettività complessità, collegata alla rilevanza di interessi di rango primario" (cit. sent. n. 5287/2001). Inoltre, laddove l'opinabilità degli apprezzamenti sembra massima il sindacato del giudice assume sempre più spesso le vesti del controllo di proporzionalità.

Da ultimo cfr. TAR Pescara, sentenza n. 427 del 24 ottobre 2014 in materia di VIA, secondo cui "le valutazioni di compatibilità ambientale costituiscono espressione paradigmatica della discrezionalità tecnica della Pubblica amministrazione non suscettibile di sindacato in sede di legittimità in assenza di incongruenze istruttorie e motivazionali; l'Amministrazione, infatti, nell'ambito della valutazione d'impatto ambientale, esercita un'amplissima discrezionalità, che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, con conseguenti limiti al sindacato giurisdizionale sulla determinazione finale emessa. Tali valutazioni tecniche, caratterizzate dalla complessità delle discipline specialistiche di riferimento e dall'opinabilità dell'esito della valutazione, sfuggono pertanto in via generale al sindacato del giudice amministrativo, non potendo il giudice, secondo i principi generali, sostituire una propria opinabile valutazione a quella dell'Amministrazione, salvo però che tali valutazioni "non siano manifestamente illogiche, irrazionali, irragionevoli, arbitrarie ovvero fondate su di un altrettanto palese e manifesto travisamento dei fatti" o siano inficiate da "macroscopiche contraddittorietà o incongruenze". In definitiva, nel processo amministrativo tali valutazioni possono essere sindacate dal Giudice nel solo caso in cui appaiano manifesti gli errori compiuti dall'Amministrazione, in relazione alle figure sintomatiche dell'eccesso di potere per manifesto difetto, insufficienza o contraddittorietà della motivazione e di istruttoria o

Manca, invece, qualsiasi scelta o apprezzamento da parte dell'autorità amministrativa nel caso degli accertamenti tecnici²¹⁹, che sono valutazioni effettuate sulla base di conoscenze scientifiche o specialistiche (nell'accertare, ad esempio, la quantità di inquinante presente in un campione).

Nell'ipotesi in cui la pubblica amministrazione dispone sia della discrezionalità amministrativa che tecnica (es. scoppio di un'epidemia tra animali e conseguente ordine di abbattimento dei capi malati) si parla, infine, di discrezionalità mista.

- I procedimenti ambientali.

E' stato anticipato che, ai fini della produzione dei provvedimenti autorizzatori in campo ambientale, giocano un ruolo di particolare rilievo le procedure ambientali, quali "canali in cui scorrono le ideologie", momento di incontro dei molteplici interessi coinvolti²²⁰, attraverso cui le istanze di tutela ambientale da indefinita finalità politica si trasformano in precetti ragionevoli ed efficaci²²¹. A causa della natura trasversale dell'ambiente, la sua tutela finisce molte volte con l'incidere sulla tutela di altri interessi (es. produzione, infrastrutture), pertanto i procedimenti in materia ambientale si sono contraddistinti, soprattutto in una fase iniziale, per essere dei sub-procedimenti ovvero procedimenti inseriti in un procedimento più ampio, con conseguente necessità di procedere ad una ponderazione comparativa dell'interesse ambientale con gli altri interessi coinvolti.

Attualmente, i procedimenti in cui risultano coinvolti interessi ambientali possono essere distinti in due principali tipologie che si caratterizzano per la compresenza o meno di poteri permissivi a tutela di interessi diversi da quelli prettamente ambientali²²². Mentre, il problema

per manifesta illogicità o irragionevolezza della scelta operata (Cons. St., sez. IV, 9 gennaio 2014 n. 36, e sez. V, 27 marzo 2013, n. 1783)".

²¹⁹ Posti dal Giannini tra gli atti dichiarativi. Specificamente, sono ricompresi in detti atti amministrativi - che non sono provvedimenti e non hanno contenuto volitivo -, oltre agli accertamenti, gli acclamamenti (acquisizioni di scienza che riguardano l'esistenza, la misurazione e l'analisi tecnica o amministrativa di dati fattuali del mondo reale, senza avere però la caratteristica, propria degli accertamenti, di attribuire la qualità giuridica di un dato fattuale), certazioni (acquisizioni di scienza che hanno ad oggetto la creazione - e non la mera attribuzione - della qualificazione giuridica, cioè un nuovo bene immateriale), ispezioni (v. oltre), inchieste (v. oltre), verbalizzazioni (atti di scienza attraverso cui l'amministrazione raccoglie la narrazione di fatti, atti, operazioni avvenuti in sua presenza), certificazioni (dichiarazioni di scienza esternate in un documento in funzione partecipativa e concernenti fatti precedentemente acquisiti dal pubblico ufficio), ecc.

²²⁰ Il "procedimento amministrativo, pur con tutti i suoi limiti, è la sede naturale (l'unica sede, a ben vedere) nella quale ecologia ed economia possono incontrarsi e confrontarsi, in una dimensione pur conflittuale ma comunque con l'obiettivo di favorire il raggiungimento di risultati utili di positiva conciliazione", laddove "il diritto dell'ambiente è in se stesso un diritto di conciliazione e di riconciliazione, grazie al quale si afferma il "giusto" e "l'utile", e cioè l'inevitabile "compromesso" che deve essere trovato fra il mondo dell'impresa e le politiche pubbliche di protezione dell'ambiente", cfr. FERRARA R., *Politiche ambientali e sistema delle semplificazioni amministrative: verso quali scenari?*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 3-4/2014, pag. 382.

²²¹ E' proprio a livello amministrativo che sembra essere operata, nel settore ambientale, la composizione più rilevante degli interessi coinvolti, anche considerata l'impossibilità o inopportunità di operare il bilanciamento tra il valore "ambiente" (il cui peso non trova sul piano costituzionale una determinazione *a priori*, se non in termini di pari ordinazione del valore costituzionale ambiente agli altri dello stesso rango e di "primarietà" del valore stesso, nel senso di una non secondarietà *a priori*) e gli altri valori costituzionali su un piano meramente astratto, mediante il ricorso ad una prestabilita scala gerarchica dei valori e stante l'assenza.

²²² Talvolta il procedimento sfocia in un atto conclusivo che riassume provvedimenti eterogenei, alcuni dei quali non preordinati alla cura dell'ambiente; "il relativo interesse cessa di essere oggetto esclusivo del procedimento: in ossequio al già richiamato principio dell'integrazione, l'ambiente si confronta con altri valori - in posizione ora sovraordinata, ora paritaria - e viene curato nel medesimo episodio procedimentale in cui questi ultimi sono considerati", ne costituiscono esempio: la disciplina dello sportello unico per le attività produttive e le conferenze decisorie esterne (autorizzazione unica per gli impianti di energia elettrica). In altri casi, invece, la legge consente l'esercizio, nel corso di un solo procedimento, di una pluralità di poteri permissivi caratterizzati dal fatto che essi sono tutti attinenti all'ambiente (ad es. l'autorizzazione ambientale integrata), realizzando così un approccio integrato alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento. "Vi è poi il caso, rilevato in dottrina (Dell'Anno), in cui la legge, invece di imporre distinti procedimenti per l'analisi della compatibilità dell'attività del privato con le varie componenti dell'ambiente (acqua, suolo, aria e così via), prevede un'unica sequenza procedurale nell'ambito della quale valutare gli effetti prodotti sull'ambiente stesso, globalmente inteso, da determinate opere (si tratta del procedimento di valutazione di impatto ambientale) e da piani e programmi (valutazione strategica)", cfr. FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 218. Ad avviso del quale, peraltro, attraverso il ricorso alla figura della conferenza di servizi, in una logica di semplificazione e di unità procedimentale, l'atto conclusivo assorbe e riassume ogni altro atto, solitamente di assenso, necessario. L'effetto sostitutivo

inerente l'esistenza di un modello generale di procedimento ambientale è stato risolto negativamente²²³, nel senso che non è attualmente possibile definire un procedimento tipico in materia ambientale, sebbene possano invece essere individuati principi specifici²²⁴.

Peraltro, la sussistenza di un'accentuata proliferazione delle forme procedurali ambientali, e la loro estrema frammentazione, sembra in qualche modo dettata dalle "caratteristiche paradossali che assumono gli interventi a tutela dell'ambiente: da un lato, occorre avere presente l'effetto complessivo che sull'equilibrio ambientale producono le decisioni che vengono assunte (ed avere perciò chiari alcuni principi guida del sistema) e, dall'altra parte, occorre che le misure e gli interventi che vengono decisi siano adeguati e proporzionati rispetto alle situazioni specifiche che debbono affrontare (ed essere quindi dettati dalla regola del caso per caso)"²²⁵.

I principali elementi distintivi dei procedimenti ambientali rispetto ai procedimenti ordinari sono:

ricorre, ad esempio, nella valutazione di impatto ambientale, nell'autorizzazione integrata ambientale, nell'ipotesi di approvazione dei progetti relativi agli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché nell'autorizzazione regionale in tema di interventi di bonifica ex articolo 242 del D.Lgs. n. 152/2006.

²²³ FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pagg. 243 e ss., secondo il quale la soluzione del problema non può rinvenirsi nella disciplina legislativa "l'ordinamento, infatti, non propone uno schema di procedimento specificamente preordinato alla materia ambientale e, cioè, una scansione di momenti connessi all'emanazione dell'atto finale che risulti differenziata rispetto a quella prevista per altri settori di attività. Vero è che la considerazione di interessi ambientali spesso è motivo di particolare disciplina relativa ad alcuni istituti procedurali: tuttavia si tratta, appunto, di singoli episodi del farsi del potere, i quali non valgono a caratterizzare il procedimento nel suo complesso, anche se, come si dirà, l'attività che deve valutare quegli interessi tollera solo in misura limitata l'applicazione degli istituti di semplificazione dell'azione amministrativa". D'altro canto, la sussistenza di rilevanti ipotesi di procedimenti ambientali unitari, nei quali viene fatto confluire l'esercizio di più poteri amministrativi, non consente di definire un modello specifico della materia ambientale; difatti, anche al di fuori di detta materia vi sono ipotesi analoghe o comunque "al suo interno continuano a sussistere i tradizionali procedimenti (quelli cioè legati all'esercizio di un solo potere amministrativo provvedimento). [...] L'espressione "procedimenti ambientali", dunque, parrebbe costituire formula descrittiva e riassuntiva di una serie di procedimenti, non riconducibili ad un modello unitario, che sono preordinati all'emanazione di provvedimenti a tutela di beni ambientali" ed in prevalenza all'emanazione di autorizzazioni "in ragione del profilo funzionale delle stesse, pienamente corrispondente al principio della prevenzione, in quanto caratterizzato da una valutazione preliminare della compatibilità di un'attività con la cura dell'interesse pubblico". In tale senso anche GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 199 e ss.; GANDINO A., GRASSI SILVIA, *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e provvedimenti*, in VIPIANA P.M. (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, Milano, 2005, pagg. 153 e ss., in cui, nel risolvere in senso negativo la questione circa la esistenza di una matrice autonoma e speciale per il procedimento ambientale, si afferma che a tale conclusione si è pervenuti a fronte della considerazione della "valenza puramente dogmatica e priva di ricadute pratiche del problema, atteso che alla ipotizzata sussistenza di un'autonoma categoria di procedimento amministrativo in campo ambientale non corrisponde comunque una disciplina di diritto positivo sostanzialmente difforme rispetto alla regolamentazione generale di cui alla l.7 agosto 1990, n. 341".

FERRARA R., *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in DE CAROLIS D., FERRARI E., POLICE A. (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, pagg. 343 e ss., pur condividendo la sopra richiamata impostazione, individua, su un piano meramente funzionale, alcuni elementi di unificazione dei diversi modelli tra i quali: collocazione generale e trasversale occupata nel sistema complessivo dei procedimenti ambientali dalle materie di VIA ("un procedimento di procedimenti che finisce col costituire una sorta di fattore costante, strutturale ed unificante delle discipline ambientali"); l'influenza ed il ruolo anticipatorio svolti dalle discipline ambientali sul procedimento amministrativo, la loro straordinaria capacità di fare sistema, plasmando regole ed istituti che poi trascinano in altri settori sensibili dell'ordinamento; la natura di provvedimenti sottoposti a condizioni (prescrizioni). Nello stesso senso GANDINO A., GRASSI SILVIA, *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e provvedimenti*, op. cit., pagg. 156 e ss., in cui si riconosce l'innegabile "tendenziale univocità funzionale e strutturale" dei procedimenti ambientali, individuandone altresì i tratti comuni nella "valenza conformativa del provvedimento, adozione di misure di prevenzione sulla base delle migliori tecnologie disponibili, procedimento di rinnovo, effetto sostitutivo di ogni altro visto, nullaosta, parere o autorizzazione in materia ambientale".

²²⁴ Ovvero, accanto ai principi generali di cui alla legge n. 241/1990, che talvolta assumono nel settore ambientale una valenza peculiare (si pensi, ad esempio, alla trasparenza, partecipazione e semplificazione), i principi contenuti tra l'altro nel D.Lgs. n. 152/2006, il quale detta ora "una regolamentazione minima e comune a tutte le forme di esercizio di poteri amministrativi ambientali", applicabile "in tutti i settori dell'ambiente, ancorché disciplinati "fuori" dal c.d. "Codice"", nonché, essendo di derivazione europea, da qualsivoglia amministrazione pubblica, cfr. FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 245.

GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 194 e ss., è andato oltre, individuando nei principi costituzionali e comunitari diretti all'"elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente", imposto dal Trattato sull'Unione europea all'articolo 3, par. 3, il filo conduttore degli sviluppi dei procedimenti amministrativi ambientali.

²²⁵ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 202.

- la centralità del progetto, nella fase di iniziativa, anche in un'ottica di collaborazione tra soggetti privati e pubblica amministrazione in ragione della difficoltà di acquisire i dati conoscitivi necessari, che risultano spesso particolarmente complessi per il loro contenuto essenzialmente tecnico²²⁶;

- la molteplicità di interessi pubblici coinvolti e la pluralità di fattori interessati, da valutare nella fase istruttoria, spesso molto articolata e caratterizzata dalla presenza di un supporto tecnico-scientifico assicurato di norma dal sistema agenziale²²⁷;

- relativamente alla decisione, la natura tendenzialmente “pluri-strutturata” e il suo essere “frutto di valutazioni estremamente tecnicizzate”²²⁸;

- con riguardo ai contenuti delle autorizzazioni:

a) le prescrizioni, che rappresentano le misure a cui viene subordinata la rimozione dell'ostacolo allo svolgimento di una attività che possa incidere negativamente sull'ambiente ed hanno la funzione di assicurare la tutela dell'interesse ambientale (il loro mancato rispetto può condurre alla revoca dell'autorizzazione);

b) la flessibilità dell'atto soprattutto in termini di modificabilità nel corso del tempo;

- il controllo periodico del permanere dei requisiti richiesti.

Nell'ambito dei procedimenti ambientali sono attribuiti alla pubblica amministrazione poteri ampiamente discrezionali, soprattutto in ragione della necessità di raggiungere l'obiettivo dell'elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente, nonché a fronte della ampiezza dei principi diretti a garantirne il risultato. In particolare, in campo ambientale, la discrezionalità amministrativa assume connotazioni peculiari sia sotto il profilo quantitativo (connesse: alla molteplicità delle norme prodotte; agli ampi spazi attuativi dalle stesse lasciati alla pubblica amministrazione a fronte di concetti normativi indeterminati spesso a contenuto tecnico e prognostico, nonché di norme che si presentano di frequente come norme in bianco) che qualitativo (connesse: alla straordinaria varietà degli interessi potenzialmente rilevanti; alla incertezza della tipizzazione degli interessi di riferimento)²²⁹. Dette specificità comportano la necessità di individuare nuovi meccanismi di legittimazione dell'esercizio della discrezionalità ambientale da parte della pubblica amministrazione, potenziando i tradizionali strumenti procedurali di contrappeso della discrezionalità (ad es. la partecipazione, la motivazione) nonché sviluppando nuove forme di trasparenza e informazione.

Pertanto, il procedimento ambientale assume, più che in altri settori, un “ruolo centrale per definire gli spazi e i limiti della discrezionalità. La complessità degli interessi ambientali implica,

²²⁶ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 217.

²²⁷ FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 222 e pag. 262; GANDINO A., GRASSI SILVIA, *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e provvedimenti*, op. cit., pag. 165, ad avviso del quale, “dal punto di vista squisitamente procedimentale”, un elemento assai ricorrente in materia ambientale è rappresentato dalla complessa articolazione della fase istruttoria, che, per il suo arricchimento contenutistico, necessità di norma del fattivo contributo del soggetto richiedente, tramite la presentazione di puntuali elementi progettuali.

²²⁸ MORBIDELLI G., *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, op. cit. pag. 325, per il quale la “tecnocrazia” (con conseguente depotenziamento del controllo popolare) e l'alto grado di competenze specialistiche che la materia presuppone incentrano il cuore del dibattito circa la tutela in materia di ambiente attorno appunto al sindacato sulle scelte tecniche.

²²⁹ DE PRETIS D., *Discrezionalità e ambiente*, op. cit., pagg. 434 e ss.

In ordine alla necessità che, in campo ambientale, la discrezionalità amministrativa venga completamente rivisitata, a fronte di una decisione amministrativa sempre più frequentemente assunta in assenza di presupposti tecnico-scientifici (difatti, “i mutamenti intervenuti soprattutto grazie all'uso delle tecnologie hanno moltiplicato i casi di incertezza tecnico-scientifica”), v. anche DE LEONARDIS F., *Precauzione e tutela amministrativa dell'ambiente*, op. cit., pagg. 21 e ss., ad avviso del quale la discrezionalità “classica”, in precedenza incardinata su un giudizi conoscitivi “relativamente” certi, viene a confrontarsi oggi con situazioni totalmente nuove e mutevoli, in cui l'intervento del legislatore appare continuamente superato dalla velocità dei cambiamenti tecnologici; “in tale quadro di sempre maggiore incertezza si potrebbe ritenere (erroneamente) che la decisione amministrativa possa recuperare una sorta di libertà, proprio quel potere assoluto che le conquiste dello Stato di diritto erano riuscite faticosamente a contenere”. A riguardo l'autore evidenzia l'assoluta incompatibilità di tale prospettiva con il ruolo costituzionale dell'amministrazione come apparato di servizio; occorre dunque muoversi lungo il diverso percorso, battuto dalla giurisprudenza comunitaria e successivamente dalle giurisprudenze dei vari paesi europei e dei legislatori nazionali, per il quale, “anche in ipotesi di incertezza tecnico-scientifica, la decisione amministrativa non può dimenticare l'aggancio con il principio di ragionevolezza. Non tutte le soluzioni potranno, quindi, essere considerate ugualmente legittime ma solo quella che appaia, alla luce delle risultanze istruttorie, come la più ragionevole. Ed è proprio questo contenuto di ragionevolezza applicato a situazioni di incertezza tecnico-scientifica che esprime il senso più pregnante del principio di precauzione. [...] L'incertezza tecnico-scientifica non “regala”, quindi, in nessun caso all'amministrazione una libertà assoluta di agire dovendo, anche in ipotesi di danni potenziali, la scelta sottesa alla decisione amministrativa essere comunque rispettosa dei predetti vincoli procedurali”.

infatti, la necessità di vagliare e descrivere tutti i presupposti di fatto, con una ricognizione completa delle implicazioni delle decisioni da adottare. Il procedimento diventa così la sede per definire il punto di equilibrio tra i vari interessi e le modalità con cui si svolge diventano decisive per la corretta individuazione di tale equilibrio. La discrezionalità nell'applicazione dei principi di prevenzione e di precauzione, riguarda in particolare la valutazione dei rischi derivanti dalle azioni capaci di incidere sugli interessi ambientali: il procedimento permette di individuare il punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione di tali rischi. Di qui il carattere assorbente dell'istruttoria e della motivazione²³⁰.

Altrimenti detto, in presenza di un procedimento che, secondo i prevalenti orientamenti giurisprudenziali e legislativi, risulta finalizzato alla pronuncia di un provvedimento prescrittivo di natura tecnico-discrezionale, “un ruolo centrale dovrà essere attribuito alla fase istruttoria in cui l'ufficio provvede direttamente all'accertamento dei requisiti e dei presupposti di legge su cui fondare la valutazione discrezionale²³¹. Particolarmente noto è, poi, per quanto di interesse, il rigore della giurisprudenza nel valutare la completezza dell'istruttoria quando i provvedimenti in materia ambientale incidono sulle iniziative economiche dei privati²³².

²³⁰ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 212, il quale richiama peraltro:

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

- in merito alla motivazione, l'orientamento secondo cui “tutte le decisioni adottate dalle competenti autorità in materia ambientale devono essere assistite – in relazione... alla pluralità ed alla rilevanza degli interessi in gioco – da un apparato motivazionale particolarmente rigoroso, che tenga conto di un'attività istruttorie parimenti ineccepibile” (TAR Friuli Venezia Giulia, 28 gennaio 2008, n. 90).

DE LEONARDIS F., *Precauzione e tutela amministrativa dell'ambiente*, op. cit., pag. 27, per il quale “l'istruttoria appare come il “cuore” dell'attività amministrativa non solo per le decisioni amministrative ordinarie ma anche (e soprattutto) per le decisioni amministrative connotate da incertezza”, richiamando la sentenza comunitaria National Farmers Union del 1998 in cui viene chiaramente affermato che il rischio connesso all'adozione di una misura precauzionale deve essere, oltre che ragionevole, accertato da apposita istruttoria.

²³¹ ISTITUTO PER L'AMBIENTE, *Ambiente e competitività. Rapporto finale*, Milano, 1998, pag. 88, che così prosegue “quando il procedimento di autorizzazione si svolge secondo questo schema, che costituisce a tutti gli effetti lo schema “ordinario”, potrà essere utilmente potenziata l'efficacia formale delle certificazioni ambientali, quali possibile fonte di semplificazione degli oneri documentali dell'impresa richiedente”. In sostanza, l'amministrazione dovrebbe poter basare le proprie valutazioni, almeno per quanto concerne la documentazione presentata dal richiedente, sugli atti di certificazione ambientale, rimanendo invece esclusa, secondo il citato rapporto, l'autocertificazione; “la funzione dell'autocertificazione è infatti tipicamente quella di inserirsi in iter procedurali totalmente privi di discrezionalità ed in cui il ruolo dell'amministrazione mira puramente e semplicemente a consentire l'esercizio di un diritto o lo svolgimento di un'attività, senza nulla aggiungere in termini prescrittivi od ordinativi. L'autocertificazione diviene quindi strumento adeguato di accesso alle procedure autorizzatorie nei casi di regime semplificato, in cui i margini di discrezionalità dell'azione amministrativa risultano praticamente azzerati dalla fissazione in sede legislativa dei requisiti e delle condizioni di accesso al regime stesso”. Detta osservazione si inserisce, specificamente, nella riflessione che tenta la ricostruzione di una proposta autorizzatoria ambientale, in cui è stato altresì osservato che l'accertamento istruttorio che tiene conto di eventuali certificazioni ambientali consentirebbe peraltro una semplificazione delle procedure con contrazione delle tempistiche, nella stessa direzione cooperativa potrebbe muoversi l'inserimento di una fase preliminare di scoping nella quale impresa richiedente e responsabile del procedimento instaurano un contratto preliminare per definire il programma procedimentale.

²³² TAR Abruzzo, Pescara, Sezione prima, 28 novembre 2012, n. 507 ha affermato in materia di AIA che: “va ricordato innanzi tutto che – come ha già avuto modo di evidenziare sia questa Sezione (con sentenza 3 ottobre 2012, n. 403), che altri organi della giustizia amministrativa (da ultimo, T.A.R. Trentino Alto Adige, sede Trento, 25 marzo 2010, n. 93, T.A.R. Toscana, sez. II, 31 agosto 2010, n. 5145, T.A.R. Liguria sez. II, 15 ottobre 2010, n. 9501, e T.A.R. Umbria, 10 novembre 2011, n. 360) – la immediata applicabilità alla materia in questione dei principi di precauzione e di proporzionalità impone che tutte le decisioni assunte dall'Autorità competente in materia debbano essere assistite da un apparato motivazionale particolarmente rigoroso, che tenga conto di un'attività istruttoria parimenti ineccepibile. Inoltre, è stato anche chiarito che il principio di precauzione, pur preminente nel quadro della tutela della salute sugli interessi economici, deve trovare il proprio equilibrio nel contemperamento con quello di proporzionalità, nella ricerca di un equilibrato bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco.

Ciò detto e per passare all'esame del caso di specie, dall'esame degli atti sembra al Collegio che relativamente alla prescrizione in parola l'attività istruttoria sia stata carente, così come ugualmente carente sembra l'apparato motivazionale

Sempre con riferimento all'atteggiarsi nell'ambito del procedimento ambientale della discrezionalità, è stato fatto anche notare che “sulla effettività della salvaguardia ambientale incidono standard di pianificazione ad alto grado di tecnicità, e questo si traduce in un significativo decremento della discrezionalità come capacità di manovra rispetto al merito dell'azione amministrativa”²³³, nonché in un “costante ritorno” agli standard ambientali, fissati da norme tecniche, del modello di *command and control*²³⁴.

1.5 Il modello di *command and control* e la tutela dagli inquinamenti.

Le risultanze della analisi finora condotta inducono a far ritenere necessaria, al fine di assicurare la migliore tutela in campo ambientale che passi anche attraverso il contemperamento del principio di prevenzione con il concetto dello sviluppo sostenibile, una combinazione tra strumenti autoritativi e alternativi, che consenta di superare i limiti riscontrati nell'ambito della operatività di ciascuno di essi, senza, quindi, giungere al “ripudio”, nelle politiche ambientali attuali, della componente pubblicistica autoritativa.

L'esigenza della predetta contaminazione è, come visto, fortemente connessa alla complessità e gravità della questione ambientale e dei problemi alla stessa collegati, a fronte dei quali: da un lato, viene rafforzandosi la consapevolezza che il mercato, dinanzi ad interessi pubblici da tutelare come quello ambientale, si mostra inadeguato ad “internalizzare e proteggere” in via autonoma; dall'altro, si traduce nella necessità, almeno in linea teorica, che l'azione amministrativa perda il suo tradizionale andamento lineare a vantaggio di una ciclicità, in cui la possibilità di retroazioni trasformi la medesima attività in un “ideale circuito, aperto ad adattamenti conseguenti al sedimentarsi di nuove conoscenze”, con l'inconveniente del possibile venir meno dei paradigmi sottesi alla *Rule of Law* o, in altri termini, al principio di legalità²³⁵. Più

posto a supporto della imposizione di tale prescrizione. Dagli atti istruttori non si rileva, invero, che le misure imposte siano le uniche possibili per tutelare adeguatamente ed in modo soddisfacente la salute e l'ambiente.

Va, invero, al riguardo ricordato che – come è noto – il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa impone un'indagine, che passa attraverso l'accertamento della necessità della misura, della sua idoneità allo scopo da raggiungere e della stretta proporzionalità della misura applicata con il fine da raggiungere; per cui in applicazione di tale principio deve essere preferita “la misura più mite” che consenta di raggiungere lo scopo perseguito dalla norma. In altri termini, il principio di proporzionalità è principio di giustizia sostanziale, per cui il giudice amministrativo, pur non potendosi sostituire alle valutazioni dell'Amministrazione, può sempre verificare che la misura adottata sia sorretta da adeguata motivazione e si basi su fatti e circostanze particolarmente gravi, tali da indurre la stessa Amministrazione a considerarli incompatibili con la prosecuzione di un'attività in atto (cfr. sul punto, da ultimo, Cons. St., sez. IV, 4 aprile 2012, n. 1993).

Tale principio di proporzionalità, in definitiva, richiamando una valutazione che incide sulla misura dell'esercizio del potere, impone alla Pubblica Amministrazione di valutare attentamente le esigenze dei soggetti titolari di interessi coinvolti nella sua azione, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio per gli interessi stessi, ed è, al contempo, manifestazione del principio di ragionevolezza nel quale confluiscono i principi di uguaglianza, di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

Ora, come già detto, sembra al Collegio che la prescrizione in parola, che per la sua rilevante onerosità è destinata ad incidere in modo rilevante sull'attività svolta dalla ricorrente, sembra sproporzionata in relazione al fine da raggiungere, specie ove si consideri che dall'attività istruttoria non emerge con evidenza che tali misure siano nella sostanza le uniche possibili per una adeguata tutela dell'ambiente, non essendovi misure alternative”.

Sul principio di proporzionalità, in forza del quale la pubblica amministrazione deve “adottare la soluzione idonea ed adeguata, comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi compresenti”, v. anche Consiglio di Stato, sezione V, 16 aprile 2006, n. 2087, che dichiarava l'illegittimità della prescrizione relativa al monitoraggio dei reflui di uno stabilimento effettuato attraverso controlli giornalieri, reputati eccessivamente gravosi rispetto al sistema dei controlli già in atto e quindi sproporzionati.

²³³ ESPOSITO G. M., *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, Torino, 2008, anche secondo la lettura del PIEROBON A., *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente - Analisi giuridica, economica, tecnica e organizzativa*, Rimini, 2012, pagg. 94 e ss.

²³⁴ PIEROBON A., *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente - Analisi giuridica, economica, tecnica e organizzativa*, op. cit., pag. 95.

²³⁵ In particolare, “l'ottavo requisito fulleriano, che impone che l'azione dei pubblici funzionari sia conforme a preannunciate quanto stabili regole generali, sembra di difficile realizzazione in un contesto normativo caratterizzato da vaghezza così spiccata da indurre a riproporre il fulcro delle strategie di tutela delle previsioni universali contenute nei testi normativi, che meglio assicurano prevedibilità e uguaglianza di trattamento, alle specifiche sensibilità e concrete esperienze dei singoli centri decisionali”, cfr. CONTE G., *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Nuovi paradigmi di governo delle decisioni e nuovi modelli di ripartizione delle responsabilità*, op. cit., pagg. XVII e ss.

in generale, le occorrenze sottese al diritto dell'ambiente contribuiscono ad alimentare la inevitabile necessità di interrogarsi sull'eventuale significato assunto in epoca più recente dalla funzione di regolazione.

Peraltro, le direzioni evidenziate dalla moderna scienza giuridica ambientale sono orientate: verso la configurazione di un diritto amministrativo speciale, in cui l'ambiente, nella sua natura indeterminata e di valore costituzionale trasversale in espansione diviene clausola generale, che "legittima il ruolo dell'amministrazione nell'imporre il rispetto degli interessi collettivi, con strumenti autoritativi e comunque legati alla posizione di supremazia dei poteri pubblici"²³⁶; nonché verso lo sviluppo di nuovi modelli di amministrazione che si prefiggono la medesima finalità di protezione dell'ambiente, in funzione della quale vengono, appunto, introdotti per la prima volta nei procedimenti ambientali importanti strumenti di partecipazione, di adesione volontaria da parte dei privati al perseguimento degli obiettivi di interesse collettivo, nonché di coordinamento tra i diversi livelli di governo.

Alla luce delle preminenti novità legislative introdotte dalla c.d. riforma Madia, gli orientamenti poc'anzi menzionati sono oggi tutti da verificare.

Nell'ottica sopra delineata, assume quindi particolare rilevanza l'analisi condotta in termini di diritto positivo, tesa ad indagare un fenomeno, quale quello dei controlli ambientali preventivi e successivi, che favorisce un punto di osservazione privilegiato rispetto al rapporto autorità-libertà di gianniniana elaborazione. A riguardo preme rimarcare che la legislazione europea e nazionale in materia ambientale si caratterizza, soprattutto negli ambiti a maggior rischio per l'ambiente e per la salute (allo stesso correlata²³⁷), per il preponderante ricorso ad una molteplicità di strumenti autoritativi (ed in particolare provvedimenti autorizzatori e relativi sistemi di controlli e sanzionatori), per i quali, per quanto innanzi esposto, si riafferma l'utilità di condurre un esame in termini di specificità di dette misure rispetto agli istituti di riferimento comuni, che muova anche nella direzione della sopra richiamata contaminazione, nonché del tecnicismo che contraddistingue la materia, cercando di recuperare una visione maggiormente unitaria ed omogenea²³⁸, nonché gli indizi²³⁹ delle nuove tendenze evolutive degli strumenti autoritativi "tradizionali". A tale proposito, giova preavvertire che il quadro normativo che si delinea sembra riflettere i condizionamenti derivanti dall'esito del dibattito relativo alla questione ambientale ed alla attualità del sistema di *command and control*; mentre, nonostante le sempre più pressanti esigenze semplificatorie, continuano ad affiorare impellenze valorizzatrici delle più recenti tecniche "di razionalizzazione del ciclo *command and control*".

In ogni caso, a fronte dell'ampiezza degli argomenti trattati, si ritiene utile privilegiare, anche ai fini di una maggiore coerenza espositiva, una analisi volta ad indagare in maniera più approfondita gli strumenti autoritativi rivolti ad assicurare la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti in rapporto principalmente con le attività produttive, da cui derivano in buona parte

²³⁶ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 166.

²³⁷ In merito alla riconosciuta complementarità di ambiente e salute, cfr. AMIRANTE D., *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 247; ma anche CARAVITA B., *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, pagg. 41 e ss., ad avviso del quale comunque "pur sussistendo tra tutela dell'ambiente e tutela della salute taluni punti di contatto, si tratta di ambiti che teoricamente e praticamente devono essere mantenuti distinti: la tutela della salute riguarda la persona umana [...]; la tutela dell'ambiente è rivolta invece alla conservazione dell'equilibrio ecologico degli ambiti di volta in volta considerati". Ciò posto, per l'autore, la prevenzione sanitaria "non è in grado, già in astratto, di risalire la scala delle cause fino all'intervento di tutela ambientale; effettuerà tali interventi solo quando si saranno create emergenze ambientali; sarà portatrice di un'ottica dimidiata" incentrata sulla salute umana.

²³⁸ Tale indagine, incentrata sugli strumenti autoritativi utilizzati - con finalità di prevenzione - dai pubblici poteri in campo ambientale, tenta, infatti, di ispirarsi agli insegnamenti gianniniani in forza dei quali bisognerebbe, attraverso i canoni consueti della ricerca propria delle scienze del diritto, cercare tratti comuni e differenze specifiche; tentando di giungere alla elaborazione della teoria connessa a tali strumenti "nella varia determinazione delle loro componenti soggettive ed oggettive, dei loro effetti, e così via".

²³⁹ Ritenendo, pertanto, condivisibile l'osservazione che riconosce nei principi di precauzione, dell'azione preventiva, della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni all'ambiente, "chi inquina paga", come pure nella più diffusa sensibilità verso la responsabilità anche sociale e non solo giuridica dell'impresa elementi "che segnalano, nel loro complesso, l'affermazione di nuovi paradigmi del governo dei conflitti e delle decisioni, di più sofisticati modelli di valutazione dei pericoli e di ripartizione delle responsabilità che sono ormai già stabilmente penetrati nell'universo dei segni giuridici", cfr. CONTE G., *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Nuovi paradigmi di governo delle decisioni e nuovi modelli di ripartizione delle responsabilità*, op. cit., pagg. XI e ss.

effetti negativi sull'ambiente e sulla salute²⁴⁰, e con riferimento alle quali il legislatore è intervenuto a disciplinarne l'inerenza con l'interesse pubblico attraverso strumenti ormai tipizzati, ossia: il regime autorizzatorio ed il controllo ispettivo.

Rileva poi, nel contesto di riferimento dello studio, la riconosciuta complementarità di ambiente e salute.²⁴¹ Tale termine si ritrova con particolare frequenza nelle principali discipline di cui alla legislazione ambientale attuale (ma anche nelle previgenti normative) e nella stessa definizione di inquinamento contenuta nel D.Lgs. n. 152/2006, in cui l'articolo 5, comma 1, lettera i-ter) recita appunto: "inquinamento: l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore o più in generale di agenti fisici o chimici, nell'aria, nell'acqua o nel suolo, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento dei beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi"²⁴².

Permane nondimeno la consapevolezza che, pur esistendo tra tutela dell'ambiente e tutela della salute diversi punti di contatto, essi trattano ambiti che teoricamente e praticamente devono essere mantenuti distinti: se, infatti, la tutela della salute riguarda la persona umana; la tutela dell'ambiente è rivolta "alla conservazione dell'equilibrio ecologico degli ambiti di volta in volta considerati"; ciò posto, è stato fatto osservare che "la prevenzione sanitaria non è in grado, già in astratto, di risalire la scala delle cause fino all'intervento di tutela ambientale; effettuerà tali interventi solo quando si saranno create emergenze ambientali; sarà portatrice di un'ottica dimidiata" incentrata, appunto, esclusivamente sulla salute umana.²⁴³

²⁴⁰ Almeno nella considerazione del legislatore che le reputa "come principale fonte inquinante, o, con maggiore probabilità, come destinatarie più agevolmente individuabili rispetto alle sorgenti diffuse", cfr. GOLA M., *L'amministrazione degli interessi ambientali*, op. cit., pag. 11.

²⁴¹ Cfr. AMIRANTE D., *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in DELL'ANNO P., *Ambiente (diritto amministrativo)*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente: Vol. 1 - Principi generali*, Assago, 2012, pag. 247; ma anche CARAVITA B., *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, pagg. 41 e ss. Nel Piano nazionale della prevenzione 2014-2018, approvato dalla Conferenza Stato Regioni in data 13 novembre 2014, pagg. 52 e ss., si legge: "il tema "Ambiente e Salute" ha acquisito negli ultimi anni una crescente rilevanza ed ha destato sempre maggiore interesse da parte delle istituzioni e dei cittadini. Le modificazioni ambientali sono uno dei determinanti fondamentali dello stato di salute della popolazione. L'inquinamento delle matrici ambientali è infatti un'importante concausa di malattie nei Paesi industrializzati, soprattutto per quel che riguarda le patologie cardiovascolari, respiratorie e neoplastiche".

²⁴² Il termine salute ricorre altresì nelle definizioni di inquinamento atmosferico, inquinamento delle acque superficiali, marine e sotterranee, inquinamento acustico, ecc., recate dalle specifiche discipline di settore di cui al D. Lgs. n. 152/2006 ed altre normative ambientali (cfr. capitolo 2). Ed ora nella nuova definizione di "impatti ambientali" di cui al D. Lgs. n. 152/2006 (articolo 5, comma 1, lettera c), v. oltre.

²⁴³ In tal senso CARAVITA B., *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, pagg. 41 e ss.

CAPITOLO 2

LE AUTORIZZAZIONI AMBIENTALI

SOMMARIO: 2.1 Il command nella politica ambientale; 2.2 L'istituto giuridico delle autorizzazioni; 2.2.1 Il punto di partenza: la teoria generale delle autorizzazioni amministrative. Concetto, natura, capacità e volontà per le autorizzazioni; 2.2.2 Il contributo della dottrina successiva; 2.2.3 I profili generali della fattispecie autorizzatoria; 2.3 Le autorizzazioni ambientali; 2.3.1 Le autorizzazioni settoriali in taluni comparti di speciale interesse: emissioni in atmosfera, scarichi idrici, inquinamento acustico; 2.3.2 Le autorizzazioni uniche che ricomprendono anche profili non strettamente ambientali. Dai nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti agli impianti alimentati da fonti rinnovabili; 2.4. Le "nuove" autorizzazioni ambientali uniche; 2.4.1 L'approccio integrato; 2.4.2 L'autorizzazione integrata ambientale; 2.4.3 L'autorizzazione unica ambientale; 2.4.4. Il provvedimento unico in materia ambientale; 2.5 I profili "comuni" delle autorizzazioni ambientali; 2.5.1 Caratteri e qualificazioni delle autorizzazioni ambientali e la questione della discrezionalità; 2.5.2 Le vicende connesse ai provvedimenti autorizzatori: rinnovabilità, revoca, trasferimento, modifiche sostanziali; 2.5.3 Regimi autorizzatori e innovazioni normative.

2.1 Il command nella politica ambientale.

L'adozione dei provvedimenti di tipo autorizzatorio, oggetto di studio, rappresenta la prima fase della politica di protezione ambientale basata su interventi di tipo *command and control* di cui al capitolo 1, prevalentemente costituiti dagli strumenti di regolamentazione diretta per fonte normativa²⁴⁴. Nel vigente ordinamento ambientale vengono, infatti, sottoposte a regime amministrativo tutte le attività produttive e di erogazione di servizi per le quali si ritiene sussistere inerenza con gli interessi ambientali²⁴⁵.

Segnatamente, le attività incidenti su tali interessi, sia perché suscettibili di provocare fenomeni di inquinamento, sia perché finalizzate al risanamento ambientale, sono state riconosciute dal legislatore come meritevoli di una disciplina puntuale che ha comportato la produzione di "una intera serie di procedimenti amministrativi di consenso, alcuni con finalità permissive a carattere preventivo (localizzazioni²⁴⁶, approvazioni²⁴⁷, autorizzazioni, licenze,

²⁴⁴ La scelta di fondo, sottesa al lavoro, di connettere al *command* l'istituto delle autorizzazioni trova origine nella osservazione (che verrà in seguito verificata) che, in campo ambientale, la regolamentazione dei comportamenti avviene spesso anche a livello amministrativo e, dunque, nella natura essenzialmente conformativa dei provvedimenti permissivi ambientali; ciò è avallato, tra l'altro, dal dettato costituzionale di cui all'articolo 41, comma 1, nonché in via generale dalla considerazione secondo cui, con l'introduzione del meccanismo del divieto legale con riserva di autorizzazione, si assiste ad una sorta di "sostituzione" dell'autorità amministrativa alla figura del legislatore nella concreta regolamentazione delle situazioni da considerare lecite (cfr. oltre).

²⁴⁵ DELL'ANNO P., *Ambiente (diritto amministrativo)*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente: Vol. 1 - Principi generali*, Assago, 2012, pagg. 285 e ss.; ma anche BRUNO F., *Le autorizzazioni ambientali*, in ALPA G., CONTE G., DI GREGORIO V., FUSARO A., PERFETTI U. (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Precauzione - responsabilità - assicurazione*, Napoli, 2012, pagg. 59 e ss., il quale sottolinea come, già con i primi programmi di azione in materia ambientale (risalenti al 1973, 1977 e 1983), l'Unione europea, nel predisporre un sistema di protezione volto a contrastare o, quantomeno, limitare il degrado dell'ambiente, aveva iniziato a dedicarsi alle grandi opere di costruzione, agli impianti industriali ed alle attività di sfruttamento delle risorse naturali; considerate opere ad elevato inquinamento, tra le principali cause del degrado ambientale. Tale interesse era mosso dall'esigenza di limitarne l'impatto negativo, "nel tentativo di escogitare uno strumento idoneo ad attuare quella politica ecologica propria dei primi tre programmi d'azione: evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, anziché combatterne successivamente gli effetti"; rimedi rinvenuti poi nelle valutazioni ambientali e nelle autorizzazioni integrate ambientali.

²⁴⁶ Le localizzazioni o procedimenti di localizzazione sono procedimenti permissivi ambientali, aventi ad oggetto la valutazione delle attività che l'imprenditore ha intenzione di svolgere in un dato luogo. Esse producono l'effetto di rimuovere il fatto impeditivo alla localizzazione di un nuovo impianto, costituito dal divieto generale di realizzare impianti non preventivamente autorizzati dalla pubblica amministrazione ed hanno la finalità di controllare e regolare le scelte relative alla distribuzione delle libertà di impresa sul territorio, cfr. DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2003, pag. 267. Anche GANDINO A., GRASSI S., *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e*

abilitazioni²⁴⁸, concessioni, nulla osta²⁴⁹), altri con funzione di controllo e di verifica successiva (collaudi²⁵⁰, licenza di agibilità), altri ancora con funzione probatoria (comunicazioni, autocertificazioni²⁵¹)²⁵². Le intenzioni del legislatore sembrano, dunque, orientate nel senso di sottoporre ad azioni di controllo “qualsiasi attività umana produttiva o insediativa che sia oggettivamente idonea a produrre ambienti aggressivi”²⁵³, costituendo un rapporto giuridico di specie tra autorità pubblica ed impresa, tradizionalmente qualificato come potestà - soggezione²⁵⁴, volto ad assicurare una “sorveglianza permanente” dell’attività imprenditoriale, da cui derivano in buona parte gli effetti negativi sull’ambiente e sulla salute (ad esso connessa); la quale attività deve conformarsi alle prescrizioni adottate nelle diverse sedi (sia legislativa che amministrativa) a tutela dell’ambiente. L’intervento autoritativo, quale espressione delle urgenze preventive, si rinviene, dunque, soprattutto negli ambiti a maggior rischio per l’ambiente e per la salute allo stesso correlata²⁵⁵.

Il principale provvedimento permissivo, ovvero l’autorizzazione²⁵⁶, si presenta in campo ambientale quale strumento²⁵⁷ attraverso cui la pubblica amministrazione, svolgendo la propria

provvedimenti, in VIPIANA P.M. (a cura di), *Il diritto all’ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, Milano, 2005, pagg. 166 e ss., evidenzia “l’importante potere di autorizzazione in funzione di controllo della scelta di ubicare l’impianto in un dato luogo (localizzazione). Certamente la finalità sottesa a tale potere è quella di effettuare un “controllo della distribuzione qualitativa e territoriale della libertà d’impresa”, ma anche quella di realizzare un’efficace ripartizione delle “quote” di sostenibilità ambientale attraverso una valutazione di eco-compatibilità dello sviluppo industriale su scala pianificatoria”. Secondo l’autore, la delicata funzione ha, tuttavia, scontato le difficoltà connesse ad un equilibrato riparto delle competenze; inoltre, raramente il procedimento di localizzazione trova una sua disciplina specifica, cosicché l’individuazione del sito per l’insediamento di un impianto destinato a produrre impatti sull’ambiente avviene sulla base delle prescrizioni contenute negli ordinari strumenti di gestione e governo del territorio.

²⁴⁷ Nel settore ambientale, l’approvazione di un progetto (richiesta ad es. per le attività di bonifica dei siti inquinati o per gli impianti di gestione dei rifiuti) non differisce dalla autorizzazione alla realizzazione; non vi sono, infatti, differenze di regime autorizzatorio, né di natura giuridica, in quanto l’approvazione vale come autorizzazione alla costruzione dell’impianto, mentre tale autorizzazione comporta anche l’approvazione del progetto. I due procedimenti svolgono la stessa funzione di consentire all’impresa la realizzazione dell’opera in conformità a quanto disposto dalla legge e dall’autorità amministrativa, cfr. DELL’ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 272-274; ma anche GANDINO A., GRASSI S., *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell’ambiente: procedimenti e provvedimenti*, op. cit., pag. 166. Secondo Dell’Anno, l’autorizzazione all’esercizio, essendo finalizzata all’accertamento della corrispondenza del manufatto al progetto approvato, nonché alla verifica della conformità agli standard operativi ambientali, costituisce manifestazione di mera discrezionalità tecnica, che può essere sostituita mediante procedimenti alternativi o impliciti (autocertificazioni, notifiche, silenzio-assenso).

²⁴⁸ Le abilitazioni concernono procedimenti attributivi di una *qualitas* riconosciuta dall’ordinamento ad un soggetto, con specifico riferimento ai suoi requisiti professionali, all’organizzazione, all’attività svolta o all’esperienza maturata nello specifico settore ambientale, attraverso un accertamento (ad esempio nel caso di rilascio di patentini) o un’autorizzazione ricognitiva (es. iscrizioni in albi o elenchi), cfr. DELL’ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 274.

²⁴⁹ Nella legislazione ambientale, talvolta, il nulla osta si pone come vero e proprio procedimento autorizzatorio (es. in materia di rischio di incidenti rilevanti, nel qual caso in assenza dello stesso non può essere neanche assentito il permesso edilizio); tuttavia, di norma, non sono procedimenti autorizzatori, ma atti con i quali un’autorità dichiara di non avere eccezioni da fare in ordine all’adozione di un provvedimento da parte di un’altra autorità, avendo accertata la sussistenza di determinate condizioni. Si tratta di un atto di partecipazione procedimentale, cfr. DELL’ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 276-278; GANDINO A., GRASSI S., *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell’ambiente: procedimenti e provvedimenti*, op. cit., pag. 166.

²⁵⁰ Il collaudo è un atto di controllo di tipo successivo e singolare di un impianto o di un’opera, finalizzato a riscontrare la conformità dello stesso al progetto a suo tempo approvato, nonché a verificarne le caratteristiche di buona funzionalità; è pertanto un controllo, cfr. DELL’ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 278.

²⁵¹ Si tratta di dichiarazioni unilaterali, rese alla pubblica autorità da parte di chi intende intraprendere una data attività o porre in esercizio un impianto ed aventi funzione probatoria in ordine alla sussistenza di determinati requisiti legittimanti; nonché efficacia ampliativa della situazione giuridica dell’interessato. La loro funzione accessoria consiste nel portare a conoscenza della p.a. fatti rilevanti per l’esercizio delle funzioni di vigilanza e di polizia ambientale, cfr. DELL’ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 275-276.

²⁵² DELL’ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 261.

²⁵³ GIANNINI M.S., “Ambiente”: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, pag. 478.

²⁵⁴ GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, op. cit. La potestà tuttavia non si può manifestare, ad avviso dello studioso, “se non nei modi e nelle misure stabiliti dalle norme, salvo che non vi sia il consenso del controllato e che essa si manifesti in modi diversi o di più ampia misura”.

²⁵⁵ In merito alla riconosciuta complementarità di ambiente e salute, cfr. AMIRANTE D., *Profili di diritto costituzionale dell’ambiente*, in DELL’ANNO P., *Ambiente (diritto amministrativo)*, in DELL’ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente: Vol. 1 - Principi generali*, Assago, 2012, pag. 247; ma anche CARAVITA B., *Diritto pubblico dell’ambiente*, Bologna, 1990, pagg. 41 e ss.

²⁵⁶ La quale, come già evidenziato, si pone, sul piano generale, come lo strumento mediante il quale l’amministrazione provvede a controllare in modo preventivo le attività dei privati, e segnatamente quelle di carattere economico, al fine di

funzione di protezione dell'ambiente e della salute, valuta, in via preventiva e caso per caso, il compimento di talune attività che, in ragione di diversi fattori (es. dimensione, tipologia, prodotto) si presume possano incidere negativamente sui beni pubblici oggetto di tutela. Le autorizzazioni ambientali si connotano rispetto alle altre autorizzazioni amministrative sotto un profilo soggettivo (in quanto atti promanati dalle autorità preposte alla cura degli interessi ambientali) ed oggettivo (essendo atti da ricondursi alle precipue azioni di tutela dell'ambiente, che consentono alle autorità competenti di effettuare un controllo finalizzato ad impedire che lo svolgimento di attività incidenti sull'ambiente possa comportare un pericolo per l'interesse ambientale e la salute).

Detta specificità rispetto agli istituti di riferimento comuni sembra trovare un riflesso ulteriore nelle nuove tendenze evolutive emerse per gli strumenti autoritativi afferenti l'ambito in considerazione, specie a seguito della lunga ed articolata disputa connessa alla questione ambientale ed all'attualità del sistema di *command and control*, nonché a fronte dell'acquisita consapevolezza circa la necessitata sovrapposizione di diversi strumenti di politica ambientale.

La specialità di tali misure si manifesta anche sotto un profilo strettamente quantitativo. La legislazione ambientale generale - ed in particolare quella connessa alla tutela dagli inquinamenti - si caratterizza, come sopra accennato, per la vasta produzione di regimi autorizzatori e, conseguentemente, anche per la grande varietà di autorizzazioni che presentano profili di interesse ambientale, le quali si differenziano tra loro, oltre che per il separato oggetto di tutela (acqua, atmosfera, suolo), anche per la profonda diversità di approcci. La normativa ambientale prevede, appunto: autorizzazioni ambientali di settore (autorizzazione agli scarichi idrici, autorizzazione alle emissioni in atmosfera); autorizzazioni uniche aventi natura esclusivamente ambientale (il provvedimento di VIA qualora assorba anche le autorizzazioni di esercizio, le autorizzazioni integrate ambientali, le autorizzazioni uniche ambientali); autorizzazioni uniche in cui sono ricompresi anche profili non strettamente ambientali (autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energie elettrica alimentati da fonti rinnovabili). A fronte della predetta molteplicità di figure autorizzative presenti nel settore ambientale²⁵⁸, sembra opportuno tentare la già segnalata manovra di recupero di una visione maggiormente unitaria e meno frammentata²⁵⁹, anche al fine di provare a definire gli eventuali aspetti comuni della disciplina, ma primariamente allo scopo di tracciarne le linee evolutive²⁶⁰, le quali si sono manifestate, ad esempio, nel passaggio dalle autorizzazioni settoriali alle autorizzazioni integrate oppure nella commistione degli elementi autorizzatori tradizionali con quelli di più recente introduzione e di derivazione economica (come avviene ad esempio per la materia dei rifiuti) o, ancora, con una più marcata integrazione delle componenti salute e ambiente mediante l'impiego della valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VIAS) e della valutazione di impatto sanitario (VIS).

appurare l'insussistenza di situazioni confliggenti con gli interessi pubblici "potenzialmente antagonisti", cfr. GULLO N., *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati. Il quadro comunitario*, Torino, 2006, pag. 7.

²⁵⁷ Si è parlato da parte di alcuni di "vero e proprio perno del sistema di tutela ambientale" basato sul controllo preventivo, cfr. GANDINO A., GRASSI S., *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e provvedimenti*, op. cit., pag. 157.

²⁵⁸ Come osservato, tale varietà sembra costituire il risultato della esigenza di tutelare l'ecosistema sotto diversi e sopravvenienti profili, i quali sono stati "evidenziati dal progresso delle conoscenze scientifiche in materia ambientale e scanditi dal succedersi nel tempo di numerose direttive comunitarie, circostanza, questa, che ha comportato il proliferare (e in alcuni casi il sovrapporsi) delle discipline autorizzatorie"; molteplicità che diviene però, soprattutto per le piccole e medie imprese, un ostacolo di ordine burocratico allo svolgimento della propria attività economica, cfr. ALBERTAZZI B., *La nuova disciplina dell'A.U.A. (autorizzazione unica ambientale) e dell'A.I.A. (autorizzazione integrata ambientale)*, Santarcangelo di Romagna, 2013, pag. 158, che cita la relazione governativa al DPR 13 marzo 2013, n. 59, che ha introdotto la disciplina in materia di autorizzazione unica ambientale.

²⁵⁹ Accogliendo l'insegnamento in base al quale, "per risolvere problemi complessi occorre individuare criteri e principi in grado di suggerire un metodo coerente ed una visione complessiva delle molteplici alternative. L'ampiezza dei punti di vista giuridici dai quali viene affrontato il tema [ambientale] risponde a questa esigenza di metodo; alla constatazione cioè che una tutela giuridica dell'ambiente ne presuppone una visione non settoriale e sostanzialmente unitaria", cfr. GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, pagg. 8 e ss.

²⁶⁰ A comprova del fatto che la complessità della questione ambientale si traduce nella necessità di un ripensamento del diritto medesimo, da cui discende il convincimento che le configurazioni tradizionali di molti strumenti giuridici "manifestino la loro insufficienza rispetto alla questione ambientale e costringano giuristi a individuare nuovi strumenti di interpretazione del mondo che li circonda e nuove tecniche di predisposizione delle risposte ai problemi che l'ambiente pone alla comunità umana", cfr. GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 10 e pag. 115.

Perseguendo tale obiettivo, una strada utilmente percorribile è stata rinvenuta nella preliminare e sommaria disamina dell'istituto autorizzatorio generale, anche attraverso la ricostruzione della riflessione giuridica e la descrizione del modello del Ranelletti che ricerca la teoria generale delle autorizzazioni, con il conseguente tentativo di applicare il metodo induttivo allo stesso sotteso all'ambito di interesse²⁶¹, principalmente con finalità ricostruttive, eventualmente allo scopo ulteriore di indagare se sussiste, in tale campo, un indirizzo evolutivo peculiare per le autorizzazione ambientale²⁶², in considerazione della funzione e specificità dei provvedimenti medesimi (comunque da verificare a livello di diritto positivo) e stante la diffusa opinione che la decisione in materia ambientale si caratterizza per l'imprescindibilità del fondamento tecnico-scientifico, pena l'inefficacia e l'irragionevolezza dell'esercizio del potere amministrativo stesso.²⁶³ Si tenta, dunque, di orientare l'indagine nel senso di "ricomporre, in un tentativo di visione unitaria, le varie ipotesi in cui l'autorizzazione costituisce esercizio di una funzione pubblica"²⁶⁴, esplicita nei confronti di soggetti privati e pubblici in difesa del bene ambiente, il cui carattere pregnante risulti essere la sopra richiamata imprescindibilità del fondamento tecnico-scientifico.

Secondo la prospettiva prescelta, assume un ruolo di rilievo l'analisi, in termini di diritto positivo, volta ad indagare in maniera più approfondita i principali strumenti autoritativi diretti ad assicurare la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, che rappresenta, come si è avuto già modo di rilevare, il "nocciolo duro del diritto ambientale", in difficile equilibrio con l'attività imprenditoriale, soprattutto laddove emerga quel forte collegamento tra le componenti ambiente e salute ormai al centro di una attenzione generale sempre maggiore. Esula, invece, dalle finalità della presente trattazione l'intento di procedere ad una compiuta catalogazione di tutti i provvedimenti autorizzatori o di consenso afferenti alla cura dell'interesse ambientale, che, stante la loro ampia diffusione, "risulterebbe al contempo inutile e carente"²⁶⁵.

2.2 L'istituto giuridico delle autorizzazioni.

I provvedimenti autorizzatori sono riconosciuti dal nostro ordinamento, sin dalla seconda metà dell'ottocento, quali strumenti di controllo, cui affidare la sorveglianza delle attività economiche e più in generale la tutela dei pubblici interessi²⁶⁶. Essi sono da ricondurre, secondo

²⁶¹ Invero, l'approfondimento dello studio del Ranelletti ha consentito, tra l'altro, di individuare e ponderare un metodo, appunto quello induttivo, che potrebbe proficuamente essere preso a riferimento nel corso di tutta la trattazione.

²⁶² In un momento storico in cui l'istituto autorizzatorio generale si rapporta con figure, per lo più, sostitutive.

²⁶³ Tuttavia, in ordine alla sussistenza di un'autonoma categoria di procedimenti ambientali, è stato già osservato che tale sussistenza "potrebbe dipendere dal ricorrere di un provvedimento tipico in materia ambientale: ove ciò si verificasse, sarebbe più agevole concludere per la qualificazione del relativo procedimento come "ambientale". Va però notato che non esiste un unico provvedimento disciplinato dall'ordinamento a tutela dell'interesse ambientale. Piuttosto, è di interesse rilevare che una standardizzazione di alcuni moduli procedurali è imposta dal diritto comunitario", cfr. FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008, pagg. 243 e ss.

²⁶⁴ SALVATORE P., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit., pag. 1.

²⁶⁵ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 274; consapevoli altresì delle necessarie limitazioni allo studio degli atti amministrativi, che sono state volontariamente poste dal suo illustre autore (v. oltre), a fronte del prioritario obiettivo di "tentare la costruzione di una teoria generale dentro una data sfera di atti amministrativi, salvo poi a discutere della sua estensione, quando sarà fatta: in altri termini faccio così per comodo di studio, senza però temere di giungere ad una teoria falsa per il numero ristretto dei tipi scelti, perché essi costituiscono un'intera categoria, dentro cui le conclusioni dovranno sempre valere, se per loro stesse lo meriteranno, e solo dovrà discutersi dei limiti della loro estensione", cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giurisprudenza Italiana*, volume XLVI, 1894, parte IV, pag. 31.

²⁶⁶ LICCIARDELLO S. (a cura di), *Le autorizzazioni di polizia*, Milano, 2013, pag. 17. Con specifico riferimento alle attività economiche, SALVIA F., *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, Milano, n. 2/1998, pag. 239, rileva che, poiché nelle società complesse ad alto grado di interdipendenza la maggior parte delle attività umane produce, con maggiore o minore intensità, un'incidenza su "interessi "altri", in tutte le legislazioni dei paesi industrializzati si è progressivamente affermata la tendenza di sottoporre gran parte delle attività economiche a provvedimenti permissivi (Giannini), che spesso – a causa della accentuata frammentazione amministrativa – non si esauriscono in un unico contesto, dando luogo invece ad una molteplicità di procedimenti non sempre adeguatamente coordinati".

un rapporto di *species a genus*, ai provvedimenti amministrativi, definiti²⁶⁷ quali atti di amministrazione attiva consistenti in manifestazioni di volontà²⁶⁸ a rilevanza esterna, provenienti da una pubblica amministrazione nell'esercizio di un'attività amministrativa e indirizzate a soggetti determinati o determinabili al fine di apportare una modificazione unilaterale nella sfera giuridica degli stessi. I provvedimenti amministrativi sono generalmente tipici e nominati²⁶⁹ ovvero sono solo quelli previsti dal legislatore, comunque preordinati alla tutela di uno specifico interesse pubblico²⁷⁰. Essi si dividono essenzialmente in provvedimenti autorizzatori, concessori e ablatori; anche se, la *summa divisio*, nell'ambito dei provvedimenti amministrativi, è quella relativa ai provvedimenti accrescitivi e restrittivi, nonché, tra i provvedimenti accrescitivi, quella che distingue l'autorizzazione e la concessione²⁷¹.

Con specifico riferimento all'autorizzazione, "non vi è forse categoria giuridica rispetto alla quale vi sia stata e tuttora vi sia maggiore indeterminazione circa gli atti che debbano esservi fatti rientrare"²⁷², incertezza che sembrerebbe pertanto riflettersi anche sulle autorizzazioni ambientali

²⁶⁷ Tra gli altri, cfr. SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, pagg. 611 e ss.

²⁶⁸ Come noto, i provvedimenti amministrativi rientrano, a loro volta, nella categoria più generale degli atti amministrativi ovvero degli atti unilaterali a rilevanza esterna posti in essere da una autorità pubblica nell'esercizio di una funzione amministrativa, che possono consistere in manifestazioni di volontà (ad es. tra i provvedimenti, le autorizzazioni; tra gli atti amministrativi non provvedimentali - categoria residuale di atti tendenti a riconoscere ciò che già esiste (funzione statica), generalmente non dotati di esecutorietà, autoritarietà e del carattere della tipicità/nominatività -, le designazioni, gli atti paritetici o di controllo, anche se parte della dottrina ricomprende questi ultimi tra le manifestazioni di giudizio); giudizio (sono gli atti c.d. di valutazione, ad es. pareri, proposte); scienza e conoscenza (sono gli atti c.d. ricognitivi che svolgono una funzione dichiarativa, ad es. ispezioni, verbalizzazioni, certificazioni, comunicazioni). In tal senso, tra gli altri ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, VIII edizione, Milano, 1958; SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit. pagg. 607 e ss.; VILLATA R., *L'atto amministrativo*, in MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, II edizione, Bologna, 1998, pagg. 1390 e ss.

In particolare, le autorizzazioni rientrano tra gli atti provvedimentali c.d. ampliativi (appunto autorizzazioni, ma anche concessioni), che si differenziano dagli atti restrittivi (ad es. ordini, atti ablativi reali ovvero espropriazione per pubblica utilità, occupazione d'urgenza, requisizione in uso), in quanto ampliano la sfera giuridica del destinatario.

Oltre alla divisione tra atti provvedimentali e non, nonché tra atti ampliativi e restrittivi, è poi possibile classificare gli atti amministrativi in:

- atti procedimentali, che si inseriscono in un procedimento amministrativo senza acquisire rilievo autonomo, ma risultano preordinati all'adozione di un atto finale (pertanto non sono autonomamente impugnabili) ed atti presupposti, che rappresentano l'atto finale di un sub-procedimento (sono autonomamente impugnabili) es. il rapporto VIA-autorizzazione integrata ambientale previsto dall'abrogato D.Lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, recante Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento;

- atti costitutivi, che creano, modificano o estinguono un rapporto giuridico, e atti dichiarativi, che si limitano ad accertare una situazione (distinzione che, come si avrà modo di vedere più avanti, ricopre un rilievo specifico per lo studio sulle autorizzazioni);

- atti particolari o con una pluralità di destinatari (generali, plurimi, collettivi).

Pertanto, le conseguenze giuridiche connesse all'emanazione di un provvedimento amministrativo sono diversamente articolate, si parla a riguardo di efficacia legale ed efficacia precettiva: nel primo caso le conseguenze sono inerenti alla tipologia dell'atto; nel secondo al precetto contenuto nel provvedimento. In merito alla problematica connessa all'ammissibilità di clausole particolari, estranee al normale contenuto dell'atto, è di interesse segnalare che essa è stata risolta dalla giurisprudenza mediante l'applicazione del principio di tipicità del provvedimento amministrativo, in forza del quale sono da ritenersi ammissibili nel caso di provvedimenti discrezionali nel *quid*, a condizione che non alterino la struttura e la funzione tipica dell'atto.

²⁶⁹ Cfr. SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit. pagg. 611 e ss.; VILLATA R., *L'atto amministrativo*, op. cit., pag. 1415, laddove si legge che: "la tipicità attiene alla predefinizione dei tipi di vicende giuridiche che possono essere prodotte dall'Amministrazione, la nominatività alla predeterminazione degli schemi (elementi del potere e loro connessioni reciproche) cui si può ricorrere per conseguire quegli effetti". Come già anticipato, difettano invece del carattere della tipicità le ordinanze contingibili ed urgenti, le quali hanno contenuto non preordinato e vengono largamente utilizzate per la tutela degli interessi ambientali.

²⁷⁰ Oltre alla tipicità e nominatività, che sono espressione del principio di legalità, i provvedimenti (quantunque illegittimi) sono altresì dotati del carattere della: autoritarietà, vale a dire la forza di produrre unilateralmente effetti anche contro la volontà del destinatario; esecutività, ossia l'attitudine dell'atto ad essere eseguito; esecutorietà, cioè la possibilità per la P.A., nei casi e nei modi stabiliti dalla legge, di dare immediata e diretta esecuzione all'atto, senza previa pronuncia giurisdizionale.

²⁷¹ Brevemente, la prima ha la funzione di rimuovere un limite all'esercizio di un diritto preesistente in capo al soggetto autorizzato; la seconda, invece, vale a costituire (concessione costitutiva) o trasferire (concessione traslativa) in capo al privato una situazione di vantaggio di cui questi in precedenza non era titolare. Cfr. oltre.

²⁷² FRANCHINI F., *Le autorizzazioni amministrative costitutive di rapporti giuridici fra l'amministrazione ed i privati*, Milano, 1957, pag. 5.

(si pensi, ad esempio, all'osservazione avanzata in dottrina²⁷³ che evidenzia come, in materia di rischio di incidenti rilevanti, il nulla osta si pone quale vero e proprio procedimento autorizzatorio).

Sotto un profilo più in generale, l'individuazione delle categorie provvedimentali in ambito amministrativo è essenzialmente dovuta allo sforzo ordinativo compiuto dalla scienza giurispubblicistica a fronte di una copiosa normativa frammentaria e disorganica. Tale individuazione non risponde, peraltro, a mere esigenze classificatorie che rimangono fini a se stesse, ma assume una funzione "direttamente normativa", nel senso che consente l'individuazione volta per volta dei profili di regolamentazione applicabili alle singole fattispecie²⁷⁴. Tuttavia, secondo le previsioni di alcuna parte della dottrina, "il passaggio dalla centralità del provvedimento alla funzione ed al procedimento amministrativo renderanno del tutto inattuati e per certi versi inutili gli sforzi di individuare le categorie giuridiche dove collocare i provvedimenti. Infatti la centralità della funzione fa recedere ogni problema classificatorio."²⁷⁵

Relativamente, poi, alle autorizzazioni amministrative che si riconnettono alle attività imprenditoriali, occorre richiamare brevemente il pensiero giuridico²⁷⁶ che ne rinviene il fondamento nell'articolo 41 della Costituzione, che reca appunto la disciplina costituzionale dell'impresa²⁷⁷, in forza della quale "1) si possono imporre limiti, tanto negativi che positivi, alla libertà d'impresa, all'esercizio del diritto di impresa, all'autonomia privata, a tutela di interessi pubblici attinenti all'utilità sociale, alla sicurezza [...] e a garanzia di diritti fondamentali (libertà, dignità umana), e ciò tanto mediante atti conformativi, sia legislativi che amministrativi, quanto mediante controlli; 2) ai pubblici poteri sono da affidare potestà di controllo e di programmazione, aventi finalità sociali, e contenuto di indirizzo e/o di coordinamento, che possono svolgersi anche mediante atti conformativi, oltre che mediante atti di controllo e di programmazione"²⁷⁸.

2.2.1. Il punto di partenza: la teoria generale delle autorizzazioni amministrative. Concetto, natura, capacità e volontà per le autorizzazioni.

Come sopra accennato, tra i provvedimenti ampliativi di maggior rilevanza possono essere annoverati senza dubbio i provvedimenti autorizzatori, mentre la nozione di autorizzazione è considerata tra le più significative della materia, poiché si colloca all'origine della nascita e dello sviluppo della moderna scienza del diritto amministrativo italiano²⁷⁹ e, in quanto tale, costituisce l'oggetto di numerosi contributi dottrinali, diretti a delimitarne i contorni nozionistici, nonché a precisarne funzioni e finalità²⁸⁰.

²⁷³ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 276-278; il che potrebbe evocare una qualche difficoltà con riguardo all'attuazione del principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi.

²⁷⁴ VILLATA R., *L'atto amministrativo*, op. cit., pagg. 1487 e ss.

²⁷⁵ LICCIARDELLO S. (a cura di), *Le autorizzazioni di polizia*, op. cit., pag. 18

²⁷⁶ GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1993, pagg. 177 e ss.

²⁷⁷ Più precisamente, tale articolo recita: "1. L'iniziativa economica privata è libera. 2. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. 3. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

²⁷⁸ L'ambito della norma costituzionale è molto ampio, in quanto qualunque genere e specie d'impresa può essere assoggettato ad atti conformativi, a controlli e ad atti di programmazione per ragioni attinenti ad un interesse pubblico; "nella nozione di utilità sociale e di finalità sociale si comprende infatti qualsiasi specie di interesse pubblico", cfr. GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, op. cit., pag. 179.

Rapportando, poi, alla figura dell'impresa anche i concetti generali dell'istituto autorizzatorio: "si dicono in regime di autorizzazione le attività imprenditoriali per le quali l'inerenza dell'interesse pubblico si conforma in un procedimento autorizzatorio per l'esercizio del diritto di impresa, a seguito del quale si costituisce un rapporto giuridico tra pubblico potere e impresa, di potestà-soggezione, che ha per contenuto una sorveglianza sull'attività imprenditoriale, affinché questa si svolga nel rispetto di disposizioni e di regolamenti, di provvedimenti generali dell'autorità (se vi sono) e del provvedimento autorizzatorio. Gli interessi pubblici che riguardano questo modello sono di più specie. La prima attiene all'ordinata distribuzione sul territorio delle attività imprenditoriali, cioè l'interesse ad una distribuzione programmata"; sottolineando altresì come, per ormai pacifica dottrina e giurisprudenza, l'autorizzazione attenga non al diritto di impresa, ma all'esercizio del diritto di impresa. Cfr. GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, op. cit., pagg. 190 e 191.

²⁷⁹ VILLATA R., *L'atto amministrativo*, op. cit., pag. 1487.

²⁸⁰ Peraltro, gli studi storici condotti hanno dimostrato che l'istituto rispondeva originariamente ad un modello di amministrazione pubblica caratterizzato da due fondamentali connotati, destinati a rimanere invariati, anche con il mutare degli assetti costituzionali: a) "con l'introduzione del meccanismo del divieto legale con riserva di autorizzazione, che

Contributo determinante alla definizione di autorizzazione, oltre che alla individuazione di un criterio di differenziazione delle stesse dagli atti concessori, è rinvenibile nella vasta opera dello studioso Oreste Ranalletti²⁸¹, che per primo²⁸² ha evidenziato in modo organico la sussistenza, nel diritto positivo, di atti il cui compimento da parte del soggetto privato risulta subordinato alle facoltà permissive dell'autorità pubblica, in ragione della esigenza di conservazione dello Stato e della conseguente apposizione, proprio in funzione conservatrice, di limiti al libero esercizio delle facoltà individuali che sono *astrattamente* in possibile opposizione con gli interessi generali della collettività. L'esercizio del diritto ascrivibile al privato diviene, dunque, possibile solo a seguito del riconoscimento *in fatto* da parte della autorità pubblica della esistenza o meno della opposizione temuta dalla legge ai fini della eventuale rimozione del limite, cioè dell'avvenuto riscontro ad opera del soggetto pubblico che tutte le ragioni di pubblico interesse sottese alla imposizione rimangono comunque impregiudicate.²⁸³

proibisce lo svolgimento di una certa attività privata, salva la possibilità per l'amministrazione di ammetterne caso per caso l'esercizio sulla base di una valutazione di non pregiudizialità effettiva, si assiste alla sostituzione dell'amministratore al legislatore nella concreta regolamentazione delle situazioni da considerare lecite"; b) la misura autorizzatoria, "ben lungi dallo svolgere una mera funzione di controllo esterno delle attività private, è in molti casi espressione di un approccio marcatamente dirigitico dell'amministrazione nei confronti della società ed assolve ad una funzione che può essere finalizzate sia al controllo delle coscienze - o se vogliamo degli orientamenti culturali -, sia al governo dell'economia". Elementi che ricorrono, anche se con diversa intensità, almeno fino all'entrata in vigore della Costituzione del 1948 e soprattutto dei trattati istitutivi delle Comunità europee; la prima ha, in particolare, segnato un momento di parziale svolta, soprattutto in termini di assoluta intangibilità delle libertà civili da parte dei poteri autorizzatori, mantenendo al contempo una continuità con la tendenza che ha rafforzato l'ambito di applicazione delle autorizzazioni in funzione di governo dell'economia, anche con la previsione di cui all'articolo 41, considerata uno dei capisaldi del diritto pubblico dell'economia, la quale sembra fondare sia le c.d. autorizzazioni di polizia che le autorizzazioni economiche in senso stretto, cfr. GULLO N., *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati. Il quadro comunitario*, op. cit., pagg. 22 e ss.

²⁸¹ In particolare, RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giurisprudenza italiana*, 1894; RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, vol. 17, fasc. 1-2, 1894; RANELLETTI O., *Facoltà create dalle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, vol. 22, fasc. 1, 1896, con cui lo studioso persegue l'obiettivo di elaborare una teoria generale dell'atto amministrativo, sulla falsariga di quanto accaduto nel diritto privato con il negozio giuridico, in forza della quale l'atto amministrativo venga svincolato dal contratto.

²⁸² Infatti, il Ranalletti viene considerato il primo studioso ad aver elaborato, "utilizzando il metodo giuridico messo a punto negli stessi anni da Vittorio Emanuele Orlando, una teoria generale delle autorizzazioni", in una fase della scienza amministrativistica in cui era pressoché sconosciuta l'analisi dell'autorizzazione e addirittura della categoria generale del provvedimento amministrativo, dato che gli interessi della scienza giuridica si concentravano prevalentemente sui temi della struttura dello Stato, del contenzioso amministrativo, della divisione dei poteri o delle funzioni. "Pur avendo una formazione romanistica, Ranalletti, consapevole della peculiarità del diritto amministrativo, segue un percorso teorico del tutto originale rifiutando un acritico ricorso alle categorie del diritto privato in modo da pervenire alla individuazione di qualificazioni giuridiche inedite per i provvedimenti amministrativi." L'approccio metodologico prescelto è induttivo e va dall'analisi dei casi particolari all'enunciazione dei principi, fino a risalire alla struttura degli istituti; i provvedimenti ampliati vengono studiati sotto i diversi profili (concetto, natura giuridica, competenza e capacità dell'autorità pubblica di emanarli, capacità dell'individuo a riceverli, ecc.) mentre "l'essenza degli atti autorizzativi viene individuata nella circostanza che essi sono intesi ad aumentare le facoltà dei soggetti cui sono diretti, nel senso che "rendono possibile l'esercizio di un diritto o di un potere che già loro appartiene"; secondo la ben nota formula che tanta fortuna avrà nella dottrina e nella giurisprudenza successive, l'autorizzazione consente di rimuovere un limite legale all'esercizio di un diritto", cfr. GULLO N., *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati. Il quadro comunitario*, op. cit., pag. 52.

²⁸³ VILLATA R., *L'atto amministrativo*, op. cit., pag. 1488; ma anche GULLO N., *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati. Il quadro comunitario*, op. cit., pagg. 53 e ss., che ben sintetizza come alla base della distinzione tra autorizzazioni e concessioni del Ranalletti possa rinvenirsi la contrapposizione tra funzione conservatrice (o giuridica) e funzione di perfezionamento (o sociale) dello Stato; mentre, infatti, le prime sono tese a rimuovere i limiti posti dalla legge "al libero espletamento delle attività individuali o, in altri termini, all'esercizio di una facoltà o di un potere ricompreso nel contenuto di un diritto preesistente nella sfera giuridica del destinatario"; le seconde sono dirette ad "agevolarne e spronarne lo sviluppo, attribuendo al privato un diritto soggettivo nuovo che non preesiste nella sua sfera giuridica". Nelle autorizzazioni, dunque, il diritto soggettivo preesiste in quanto già creato da una precedente legge generale o da altre persone: ma è un diritto "puramente possibile oppure potenziale che può essere acquistato o esercitato quando l'autorità pubblica riconosca che tutte le condizioni, in vista delle quali la legge ha posti quei limiti al libero esplicamento dell'attività individuale, esistono in maniera rispondente alla esigenza di quell'interesse che la legge con la proibizione condizionata vuole tutelare". L'autore rileva, poi, l'importanza, nel pensiero di Ranalletti, della distinzione tra esistenza del diritto ed esercizio o acquisto del diritto, tra momento statico e momento dinamico, in mancanza del quale non potrebbe concepirsi quale effetto dell'autorizzazione la rimozione del limite all'esercizio di un diritto già preesistente. In ordine alla situazione su cui incide l'autorizzazione, il riferimento è "ora all'attività dell'individuo, ora al diritto subbiettivo (*latu sensu*), a dimostrazione dell'ampiezza che presenta per Ranalletti la nozione di diritto soggettivo"; stante, invece, la funzione di tutela riconosciuta dal Ranalletti all'autorizzazione, i requisiti necessari al rilascio del provvedimento autorizzatorio coincidono con la capacità a non far male, laddove nel caso di concessione è richiesta anche ed esclusivamente la capacità a far bene. Infine,

Più ampiamente, il quesito intorno a cui si sviluppa lo studio del Ranalletti²⁸⁴ verte sulla possibilità di elaborare una teoria generale per quegli atti tramite cui gli enti pubblici estrinsecano la loro volontà dirigendola agli effetti giuridici previsti dal diritto esistente, “secondo questo e sul fondamento di questo”²⁸⁵; atti del potere esecutivo la cui forza si esaurisce con il caso singolo in quanto destinati a regolare rapporti concreti definiti e non casi singolarmente indeterminati²⁸⁶; atti che stanno alla personalità pubblica degli enti, come i negozi giuridici stanno alla personalità giuridica²⁸⁷. Questa pregnante esigenza di individuare una teoria generale per gli atti amministrativi, seguendo l’esempio della teoria dei negozi giuridici propria del diritto privato, fonda le sue radici nella consapevolezza della assenza nel campo del diritto amministrativo di un approccio generalistico, mancando la riunione “sotto principi generali comuni” degli istituti che interessano tale diritto²⁸⁸. Oggetto dello studio sono quindi le autorizzazioni e le concessioni, mentre il metodo scelto dal Ranalletti è quello strettamente induttivo, che passa attraverso l’analisi delle varie “maniere” di autorizzazioni e concessioni come regolate dal diritto interno, la considerazione di quanto già elaborato dalla dottrina e, per ogni singolo caso, dalla giurisprudenza, “cercando così attraverso agli elementi particolari di costruire la teoria generale”²⁸⁹. Al fine di meglio delimitare il campo di studio, l’autore procede, in via preliminare e per esclusione, ad individuare quali sono gli atti amministrativi che rientrano nel concetto di autorizzazioni e di concessioni ovvero alcuni atti amministrativi speciali propri²⁹⁰. Superate, poi, le classificazioni degli atti amministrativi fondate sul contenuto degli stessi (e sui loro effetti giuridici) in quanto meramente formali²⁹¹, la scelta dell’autore ricade sulle distinzioni effettuate

l’autore richiama la posizione a cui aderisce Ranalletti in merito al reciproco rapporto tra interessi privati e pubblici: “muovendo dalla distinzione tra esistenza ed esercizio del diritto e dalla considerazione della possibile dipendenza della facoltà privata dall’interesse pubblico, l’Autore chiarisce che il diritto soggettivo può atteggiarsi a interesse legittimo qualora l’esercizio della facoltà dipenda dall’interesse pubblico. [...] In questo modo, è possibile conciliare l’affermazione secondo cui l’autorizzazione presuppone la titolarità di un diritto preesistente in capo al richiedente, con il riconoscimento della non disponibilità del suo interesse”. Ma, come si avrà modo di osservare meglio in seguito, proprio l’idea della sussistenza di un diritto che non può essere esercitato (o il cui esercizio senza autorizzazione costituisce un illecito, talvolta addirittura penale) ha indotto molti studiosi ad abbandonare questa costruzione e ad attribuire all’autorizzazione una funzione costitutiva del diritto che ha fatto breccia anche nella giurisprudenza impegnata a spiegare taluni provvedimenti autorizzatori.

²⁸⁴ Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giurisprudenza Italiana*, volume XLVI, 1894, parte IV; RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, vol. 17, fasc. 1-2, 1894; RANELLETTI O., *Facoltà create dalle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, vol. 22, fasc. 1, 1896

²⁸⁵ Tali atti pertanto non recano un diritto nuovo, non contengono norme giuridiche, ma sono veri atti amministrativi, definiti dall’autore “ordinanze proprie”. Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 10.

²⁸⁶ Si parla, in tal senso, nello studio di atti speciali. Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 10.

²⁸⁷ Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 10.

²⁸⁸ A fronte di tale problematicità, lungi dal voler tentare, in quello che viene definito l’ambito più vasto che si possa aprire ai cultori del diritto amministrativo, la costruzione di una teoria generale completa di tutti gli atti amministrativi, lo studioso privilegia un approccio che definisce per gradi, attraverso cui raggruppare dapprima gli atti amministrativi che presentano maggiore eguaglianza di caratteri, per procedere poi alla elaborazione di teorie parziali, cioè per singoli gruppi di atti amministrativi. Solo all’esito di tale operazione, secondo l’autore, si renderà possibile “passare ad una più piena generalizzazione e giungere a quella meta, che nel diritto privato è già così bene raggiunta colla parte generale intorno ai negozi giuridici.”, cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 11.

²⁸⁹ Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 11.

²⁹⁰ Ovvero quegli atti: - “diretti ad un subbietto giuridico diverso da quello dal quale emanano; o per dir meglio, diverso da quello, di cui fa parte l’autorità, che li emana”, in tal modo escludendo l’attività interna della pubblica amministrazione; - di diritto pubblico interno (eliminando quindi gli atti di “diritto delle genti”); - che “riconoscono o creano dei diritti in un subbietto giuridico [...] in un senso tale da non urtare contro la premessa che gli atti, dei quali ci occupiamo, sono delle ordinanze proprie (ovvero non recanti norme giuridiche)” con l’esclusione pertanto di ordini, accertamenti, attestazioni, ecc. Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pagg. 13 e 14.

²⁹¹ In particolare, secondo il Ranalletti, le classificazioni del Meyer e del Loening producono il risultato di raccogliere tutti gli atti esaminati sotto la comune formula “creano diritti”, salvo poi osservare che tali atti conservano caratteri e natura diversi e pertanto a tale formula non riesce a corrispondere un contenuto uguale. “Così, per es., la legittimazione di un figlio naturale, e la conclusione di un matrimonio non possono esser posti accanto alla concessione di una miniera; quelli rappresentano soltanto delle applicazioni di norme di diritto comune a casi speciali, questo invece è una vera *constitutio personalis*, che fonda un privilegio nel senso proprio della parola.” Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pagg. 14-16.

sulla base della funzione da attribuirsi ai diversi atti²⁹², attraverso le quali poter, quindi, giungere a definire il concetto (*rectius* nozione) di autorizzazione e concessione²⁹³.

- Il concetto di autorizzazione e la sua natura giuridica.

La definizione del concetto di autorizzazione²⁹⁴ passa attraverso una iniziale elencazione di atti che, secondo il Ranelletti, si caratterizzano per la loro stretta connessione con una delle principali funzioni dello Stato, quella diretta alla tutela del diritto, cioè l'attività giuridica o di conservazione, in ragione della quale lo Stato mira a tutelare la propria esistenza ed integrità nonché quelle dei suoi cittadini e dei loro beni contro minacce e pericoli che possano derivare dagli altri stati, dalla volontà degli associati e dalle cause naturali; tende cioè alla tutela della propria integrità ed autorità, dell'ordine pubblico, della fede pubblica, della sicurezza pubblica, dell'igiene e sanità pubblica. A fronte della primaria necessità dello Stato di assicurare tale tutela, l'attività dell'individuo si presenta astrattamente in possibile opposizione con gli interessi generali della collettività o di determinati soggetti, rendendosi perciò necessaria la previsione di una proibizione legale, nonché il riconoscimento *in fatto* da parte della autorità pubblica della esistenza o meno della opposizione temuta dalla legge ai fini della eventuale rimozione del limite²⁹⁵.

Lo Stato quindi, nella sua funzione conservatrice, restringe il libero esercizio delle facoltà individuali mediante l'imposizione di specifiche limitazioni, le quali variano nel tempo e nello spazio essendo strettamente correlate alla organizzazione di ogni singolo Stato e possono essere rimosse solo all'esito di una valutazione caso per caso, condotta dalla pubblica autorità.²⁹⁶ Pertanto gli atti amministrativi in considerazione (tanto se aventi carattere di approvazione tanto se dotati di carattere permissivo) operano la rimozione dei limiti posti, per ragioni di ordine pubblico, alla libera esplicazione dell'attività individuale, intervenendo tuttavia esclusivamente sulle proibizioni c.d. relative²⁹⁷ e condizionate di date azioni, nulla potendo innanzi alle proibizioni assolute previste ad es. dal codice penale. La rimozione dei limiti avviene comunque solo dopo il puntuale vaglio ad opera della pubblica amministrazione di tutte le ragioni di pubblico interesse sottese e segnatamente: o in quanto l'amministrazione ritiene per motivi speciali di poter "ridonare più o meno ampiamente il pieno esercizio delle proprie facoltà a coloro,

²⁹² Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pagg. 16-18.

²⁹³ Pertanto in forza della funzione svolta, ad avviso dello studioso, è possibile distinguere due categorie di atti amministrativi:

- atti di pura esecuzione, diretti ad accertare la sussistenza delle condizioni determinate dalla legge per l'esistenza del diritto (e pertanto creato dalla legge medesima) ed il suo riconoscimento in capo ad un soggetto giuridico. Esempio in tal senso sono gli attestati ed i certificati connessi al diritto d'autore;

- atti che creano direttamente diritti (*eccezionali*) in capo ad un soggetto determinato, oppure permettono l'esercizio o l'acquisto di diritti potenziali, "trovando dell'uno e dell'altro effetto la sola possibilità astratta in una legge preesistente". Gli atti appartenenti a questa seconda categoria sono di due "maniere" diverse, sono cioè le autorizzazioni e le concessioni.

²⁹⁴ Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pagg. 18-29.

²⁹⁵ Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 19-20. Ad avviso dell'autore, "l'individuo, pur conservando la sua libera sfera d'azione nei vari campi, nei quali si realizza l'umana destinazione, non ha una libertà astratta, senza limiti, ma una libertà obbiettiva, concreta, cioè nell'orbita dell'ordine e della legge, per trovarsi in armonia coll'azione dello Stato e concorrere all'attività del tutto; e questo importa una serie di limiti per l'attività dei singoli; limiti, che derivano dalla necessità dell'organizzazione e della vita dello Stato: solo in questo senso può affermarsi il diritto di libertà."

²⁹⁶ A titolo di esempio l'autore richiama "la libertà d'industria, per la quale ogni cittadino può scegliere quella professione o quel mestiere che più gli piaccia, ed esercitare l'una o l'altro senza limiti, trova la sua limitazione per ragioni di pubblica quiete, di pubblica sanità, ecc., che importano la necessità o di autorizzazioni preventive o di dichiarazioni preventive, oppure norme regolamentari, che ne disciplinino l'esercizio. E così, per es. occorre una licenza dell'autorità competente per l'impianto di polverifici e di altri opifici, nei quali si lavorino materie esplosive, affinché si possano far prendere tutte le precauzioni necessarie a garantire la vita delle persone e la proprietà; occorre una licenza per l'impianto di manifatture, fabbriche o depositi insalubri e pericolosi, per garantire la sanità e la sicurezza pubblica." Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 20. In tal senso v. anche dello stesso autore, *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*, volume XVII, 1894, fascicolo I-II, pag. 6.

²⁹⁷ Specificamente, nelle proibizioni relative "l'atto è vietato, finché non si ottenga dall'autorità competente il permesso di poterlo compiere, dando così all'amministrazione la possibilità di vagliare tutte quelle ragioni di ordine pubblico, che possono caso per caso indurla ad accordare o no la licenza." Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 21.

che essa crede capaci di operare in armonia con l'interesse generale di quella tale società, senza quelle date limitazioni", come, per esempio, nella licenza di esercizio di alcune industrie; o perché ha verificato che "l'atto del privato è in tutte quelle condizioni, che possono essere richieste per la garanzia della società, così della igiene pubblica, della sanità pubblica, ecc.", come, per esempio, nell'ipotesi di licenza per l'impianto di alcune fabbriche, in cui azioni proibite a tutti gli altri soggetti son lecite a colui, al quale la licenza fu accordata.²⁹⁸

Al fine di indagare, invece, la natura giuridica delle autorizzazioni²⁹⁹, il Ranalletti sofferma l'esame sulla definizione dei provvedimenti autorizzativi come atti amministrativi propri ed in particolare come atti d'impero, ciò in ragione della funzione loro riconosciuta di strumenti attraverso cui, si ricorda, la pubblica amministrazione opera la rimozione delle proibizioni poste alla libera iniziativa del singolo, all'esito di opportune valutazioni tese a garantire la tutela dell'interesse della collettività. Il carattere di unilateralità dell'atto autorizzativo è quindi rinvenibile proprio in quel suo essere un atto d'impero ovvero destinato ad un soggetto privato il quale "non può partecipare a mettere in essere un atto d'impero, non avendo veste per agire come autorità"³⁰⁰. Tuttavia, anche prescindendo da queste considerazioni generali ed astratte, secondo lo studioso, è sufficiente "osservare l'autorizzazione, quale risulta dalle disposizioni delle nostre leggi, per accorgersi che essa ripugna alla natura contrattuale"³⁰¹. L'atto di autorizzazione quindi è posto in essere esclusivamente sulla base della volontà dell'amministrazione emanante; mentre è solo provocato o tacitamente accettato dal soggetto destinatario, restando, la sua validità e la sua capacità di produrre effetti giuridici, assolutamente indipendenti dalla volontà di quest'ultimo.³⁰²

²⁹⁸ Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pagg. 21 e ss. Diverse dunque le conseguenze necessarie di detto postulato ed in particolare:

- "tali atti amministrativi debbono essere accordati individualmente a determinate persone e non possono aver mai la forma di atti generali, emanati, cioè, per un complesso di casi non determinati individualmente";
- essi, concretizzandosi in rimozioni di limiti legali in favore di dati soggetti, debbono sempre trovare il loro fondamento in una disposizione di legge. "Tali limiti non possono essere che legali, perché nelle autorizzazioni siamo di fronte a limiti posti al libero esplicamento dell'attività individuale, ed è canone fondamentale del nostro diritto costituzionale, che i provvedimenti, quale che sia la loro indole, i quali scemano qualcuno dei diritti di libertà, debbono essere il contenuto di una legge";
- si riscontrano essenzialmente nell'esercizio della attività di polizia della pubblica amministrazione, anche se in realtà possono rinvenirsi dovunque vi sia un limite posto alla attività individuale comunque rimovibile;
- svolgono una funzione di tutela della società o di soggetti determinati, il cui oggetto varia a seconda dell'ambito pubblico in cui tale garanzia viene a manifestarsi;
- in tutti i casi rispondono al concetto di prevenzione. In particolare, l'azione preventiva propria della attività di polizia viene definita quale "quella per mezzo della quale essa impedisce o circonda un disordine prima che esso accada o produca le sue perniciose conseguenze";
- si differenziano dagli atti c.d. di pura esecuzione attraverso cui si accerta la mera esistenza dei requisiti necessari per l'esistenza e per il riconoscimento in capo ad un soggetto di un diritto. Diversamente, nelle autorizzazioni "il diritto o preesiste, sebbene allo stato potenziale, in virtù di una legge generale, oppure può esser creato nel subbietto giuridico, di cui si tratta, dall'attività di altre persone diverse dall'ente pubblico, cui appartiene l'autorità, che deve accordare l'autorizzazione; ma per far divenire attuale il diritto, cioè per poterlo esercitare nel primo caso, oppure per poterlo acquistare nel secondo caso, occorre il permesso dell'autorità amministrativa". Per l'autore, quindi, nel caso di autorizzazioni, l'amministrazione non discute più dell'esistenza o no degli elementi necessari all'esistenza del diritto, ma solo dell'esistenza o no di quegli elementi, che la legge "ha avuti di mira" per la tutela della società o di soggetti determinati nel momento in cui ha sottoposto l'esercizio o l'acquisto di uno specifico diritto al consenso dell'autorità pubblica: "si tratta di accertamento dell'esistenza degli elementi, che rendono l'esercizio o l'acquisto di quel diritto rispondente alle esigenze della garanzia, a cui la legge tende".

²⁹⁹ Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pagg. 79-83.

³⁰⁰ Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pagg. 79 e ss. Certo è che, a differenza di quanto accade per le concessioni, talvolta nelle autorizzazioni il soggetto autorizzato agisce come soggetto di diritto pubblico che concorre a porre in essere l'atto d'impero; in altri termini, le autorizzazioni possono essere accordate anche ad enti pubblici che agiscono nel caso come tali (secondo il Ranalletti, infatti, due soggetti di diritto pubblico, che agiscono in tali vesti, possono dar luogo ad un contratto di diritto pubblico). Pertanto, in tale ultima ipotesi, il carattere della unilateralità delle autorizzazioni non può discendere esclusivamente dall'essere un atto d'impero, rendendosi invece necessario procedere alla individuazione di "altre ragioni" che possano escludere la natura di contratto di diritto pubblico; con riguardo alle autorizzazioni, pare si possa parlare di "rapporto di superiorità ed inferiorità, che intercede tra lo Stato ed i propri sudditi, molto più efficacemente di quello, che si possa fare in materia di concessioni", perché detto rapporto, nel campo delle autorizzazioni, si accentua molto di più, stante il concetto di questi atti giuridici e la funzione dello Stato, alla quale essi si riconnettono. Ancora "il carattere e la funzione dello Stato in materia di autorizzazioni di fronte all'autorizzato deve spingerci ancora di più verso il concetto dell'unilateralità".

³⁰¹ Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 80.

³⁰² Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 81. In particolare, la dichiarazione di volontà del soggetto autorizzato (anche se ente pubblico), ad avviso dello studioso, ha in realtà

Segnatamente, la risposta al quesito sul perché dell'assenza di un atto di obbligazione in materia di provvedimenti autorizzativi passa per le distinzioni elaborate dal Ranelletti nell'ambito degli obblighi ed in particolare tra gli obblighi c.d. intrinseci e quelli c.d. estrinseci; nonché tra gli obblighi che si riferiscono al contenuto dell'atto amministrativo e quelli sorti per il solo fatto della sua adozione.³⁰³

Dopo l'enunciazione del concetto generale di autorizzazione, il Ranelletti sviluppa la sua analisi intorno alla figura della concessione, procedendo in via preliminare a definirne il concetto, evidenziandone poi le differenze con gli altri atti³⁰⁴ ed, in particolare, con le autorizzazioni, nelle

la stessa funzione e valenza riscontrata nel caso delle concessioni che non impongono al concessionario obblighi relativi al proprio contenuto (in tale ultima ipotesi, per l'autore, la dichiarazione della volontà svolge la sola funzione di: o provocare l'emanazione dell'atto di concessione, quando vi è la richiesta; o accettarla semplicemente, quando l'atto sia emanato, se l'accettazione può avere importanza: "e costituisce soltanto un'azione, non un negozio giuridico", Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 70). Pertanto, non vi è mai, sebbene l'autorizzazione comporti degli obblighi per l'autorizzato, alcun atto di obbligazione speciale ovvero alcun negozio giuridico privato relativo al contenuto dell'autorizzazione; essendoci sempre e solo un negozio giuridico di diritto pubblico, ossia l'atto amministrativo autorizzativo, la cui causa risulta rappresentata dalla "intenzione di rimuovere i limiti posti dalla legge al libero esplicamento della attività individuale."

³⁰³ Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pagg. 81 e ss., secondo il quale sono obblighi intrinseci quelli che per esistere non dipendono dalla volontà del richiedente, cioè non necessitano di una specifica dichiarazione di volontà dell'autorizzato che li assuma. Essi si ricollegano direttamente al contenuto dell'atto, che contribuiscono a determinare, rappresentando i limiti che accompagnano lo stesso provvedimento, delineando in altri termini "il quanto si è dato" da parte dell'autorità pubblica al soggetto autorizzato. Quando invece l'esistenza dell'obbligo dipende necessariamente dalla sussistenza dell'atto di obbligazione speciale, e pertanto dalla presenza della dichiarazione di volontà del privato, si parla di obblighi estrinseci, i quali non attengono al contenuto dell'autorizzazione, ma importano pesi che gravano sul privato per il mero fatto che il provvedimento medesimo risulta essere stato adottato, non potendosi ricondurre al concetto di limitazione di quanto viene accordato. "E con questo possiamo spiegarci perché nelle autorizzazioni troviamo dei casi, nei quali la licenza viene sottoposta a delle prescrizioni, che importano altrettanti obblighi per l'autorizzato, così per es.: le prescrizioni [...] alle quali, viene sottoposta la licenza di stabilire manifatture, fabbriche, o depositi insalubri o pericolosi, e così via; e non troviamo un atto di obbligazione corrispondente dell'autorizzato. In questi casi la legge permette un dato atto, purché l'autorità amministrativa riconosca che la persona, che lo vuol compiere, abbia tali qualità, e compia l'atto in tali condizioni, da rendere sicuri che le esigenze sociali saranno pienamente rispettate; ed inoltre lascia alla medesima autorità la facoltà di stabilire quelle prescrizioni, che crede nel caso opportune a raggiungere meglio tale scopo. Quindi sorge una licenza, nella quale l'oggetto è limitato: l'autorità pubblica autorizza, ma autorizza limitatamente; per cui gli obblighi dell'autorizzato sono intrinseci, sono gli stessi limiti dell'oggetto dell'autorizzazione, guardati dal punto di vista dell'autorizzato, ed è naturale perciò che non vi sia un atto di obbligazione. E, dato il concetto delle autorizzazioni, e data la funzione, che in esse compie sempre l'autorità pubblica; si capirà come non vi sia e non vi debba essere in queste un atto di obbligazione, perché in esse non vi sono che obblighi intrinseci."

Accanto a questi obblighi ve ne sono altri che non debbono risultare da alcun atto di obbligazione, come quello riconosciuto in capo al richiedente di pagare un corrispettivo all'autorità pubblica che autorizza o concede il provvedimento, il quale corrispettivo rappresenta la remunerazione speciale del servizio che l'ente presta a quel dato individuo, o il rimborso totale o parziale della spesa che l'ente ha dovuto sopportare per l'adozione dell'atto; "queste sono tasse, nel senso rigoroso della parola, che vengono pagate per il fatto stesso dell'emanazione dell'atto di concessione o di autorizzazione" - differenziandosi quindi dai canoni corrisposti per l'uso dei beni dati in concessione -, il cui fondamento si rinviene nel "fatto di aver ottenuta volontariamente una data facoltà dall'ente pubblico, o di avere ad esso procurata volontariamente una data spesa. Sicché è necessario solo che il privato abbia voluto richiedere quell'atto amministrativo, o abbia voluto accettare; non è necessario che egli abbia voluto obbligarsi al pagamento della tassa". Talvolta, tuttavia, le pubbliche amministrazioni propendono per far assumere ai privati, mediante un atto di obbligazione speciale, anche quegli obblighi per i quali non risulterebbe naturalmente necessario l'atto di obbligazione. In tali ipotesi eccezionali, il fondamento degli obblighi sarebbe da rinvenirsi nella volontà del singolo individuo e pertanto nella presenza di un atto di obbligazione, ovvero di un negozio giuridico privato relativo, dovendosi conseguentemente rivisitare le conclusioni sopra riportate che dovranno essere "modificate, non in quanto riguarda la natura dei vari atti giuridici ma in quanto riguarda l'estensione del campo di applicazione dei principi relativi ad ognuno di essi."

³⁰⁴ Specificamente, le concessioni si ricollegano prevalentemente alla attività organizzatrice dello Stato ed in particolar modo a quella sociale o di perfezionamento mediante cui lo Stato agevola e sprona lo sviluppo dell'attività individuale, creando un vero nuovo diritto nel soggetto giuridico destinatario "senza che questi ne abbia neppure il germe". Esse rinvergono nella legge il loro fondamento o il loro limite in termini di astratta possibilità, mentre il caso singolo e la creazione attuale risultano rimesse alla pubblica autorità. Tali atti si differenziano:

- dagli atti c.d. di pura esecuzione, diretti ad accertare la mera esistenza dei requisiti necessari per l'esistenza e per il riconoscimento in capo ad un soggetto di un diritto, in cui la legge crea appunto il diritto e l'autorità pubblica ne accerta le condizioni fungendo da puro mezzo per tale accertamento. Nelle concessioni invece "la legge riconosce solo la possibilità di tali atti amministrativi, e dei diritti, che essi creano, press'a poco come riconosce la possibilità dei contratti e dei diritti da essi derivanti, tutelandone l'esistenza e l'esercizio quando sono sorti; ed è l'atto amministrativo, che crea il diritto. Anche qui, come per le autorizzazioni, gli atti amministrativi, che contengono concessioni, debbono essere diretti a persone individualmente determinate, e non possono avere il carattere di atti generali, diretti, cioè, a persone non determinate

quali il diritto o esiste allo stato potenziale perché creato da leggi preesistenti, oppure è creato da altre persone e l'atto amministrativo, rispettivamente, rende il diritto attuale permettendone l'esercizio o lo fa acquistare, col suo permesso; diversamente, nelle concessioni il diritto viene creato dallo stesso atto amministrativo. La bipartizione degli atti amministrativi, proposta dal Ranalletti, è pertanto essenzialmente fondata sulla distinzione tra l'espressione "creazione di un diritto", di cui il soggetto giuridico, che lo acquisisce, aveva soltanto la possibilità, e l'espressione "rimozione di limiti" e la conseguente trasformazione di un diritto da potenziale in attuale.

- Capacità e volontà nelle autorizzazioni.

Sempre nell'intento di procedere alla elaborazione di una teoria generale delle autorizzazioni il Ranalletti, con il secondo studio³⁰⁵, cerca di rispondere ad un duplice ordine di interrogativi circa le autorità competenti al rilascio dei provvedimenti autorizzatori tentando in particolare di risalire al principio generale che regola la competenza e la capacità dell'autorità autorizzante, nonché, in secondo luogo, circa la persona autorizzata, in tal caso ricercando i requisiti richiesti al soggetto destinatario del provvedimento e la eventuale rispondenza di tale capacità con la capacità di contrattare del diritto privato.

Con specifico riferimento alla capacità del soggetto autorizzante, premessa la necessaria differenziazione delle autorizzazioni dalle concessioni, rispondendo esse a concetti differenti "e tale diversità di concetti porta una diversità di funzione, alla quale esse si riconnettono, e quindi una diversità, nelle autorità, che sono competenti a farle"³⁰⁶, lo studioso richiama la funzione conservatrice propria dello Stato, a cui risultano essere direttamente connessi i provvedimenti autorizzatori, in ragione della quale il legislatore pone a tutela di un interesse collettivo una disposizione limitatrice che può essere superata solo a fronte di una valutazione condotta caso per

individualmente, per la funzione, che con essi compie qui l'ente pubblico, che li emana, e per i presupposti; sul fondamento dei quali esso li emana";

- dalle autorizzazioni (cfr. testo).

³⁰⁵ Cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*, volume XVII, 1894, fascicolo I-II, pagg. 3-100.

³⁰⁶ Cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 6. In particolare, ad avviso dell'autore, le concessioni, come le autorizzazioni, sono atti singolari e concreti, tuttavia si differenziano da quest'ultime in quanto, stante il concetto proprio delle concessioni, esse regolano i rapporti non necessariamente in attuazione di normative preesistenti (v. autorizzazioni), bensì sempre secondo le norme giuridiche esistenti. Inoltre, mentre per le autorizzazioni il potere legislativo riscontra ostacoli alla "sua capacità nello stesso suo modo di funzionare" in considerazione della loro natura rilevante, della limitata importanza, nonché della necessità di condurre una valutazione caso per caso; ciò non si riscontra nelle concessioni "ed è astrattamente possibile in queste una maggiore competenza del potere legislativo, che si svolgerà evidentemente nella sua funzione impropria, cioè nella sua funzione esecutiva". In altri termini, l'adozione degli atti di concessione rientra nella funzione propria del potere esecutivo, mentre il potere legislativo può esercitarla nell'ambito della sua funzione impropria (quindi non in quello della funzione propria, nel quale può manifestarsi esclusivamente attraverso la dichiarazione solenne di una norma giuridica).

Esaminate le normative disciplinanti le concessioni relative al patrimonio disponibile (dove gli atti di concessione, che non eccedano i limiti della semplice amministrazione, ovvero quella diretta alla mera conservazione/utilizzazione, spettano al potere esecutivo; mentre quelli che rientrano nel concetto di disposizione, spettano al potere legislativo, salvo specifiche deleghe di poteri all'autorità amministrativa. In particolare, i poteri dell'autorità amministrativa sono tutti delegati in materia di atti di disposizione; sono delegati in materia di atti di amministrazione solo quando hanno una portata finanziaria), al patrimonio indisponibile (con identiche conclusioni), nonché al demanio pubblico e lavori pubblici, il Ranalletti rielabora il concetto generale discrezionale delle competenze - di derivazione francese - secondo i seguenti termini: la funzione di organizzazione del popolo, e quindi le concessioni che vi si connettono (es. naturalità perfetta allo straniero), spettano al potere legislativo. La funzione sociale è divisa tra i poteri legislativo ed esecutivo secondo i due concetti di amministrazione e di disposizione. E le facoltà di amministrazione sono facoltà delegate ogni qualvolta che l'atto ivi ricomprende una portata finanziaria. (Questo spiegherebbe anche perché la legge forma il limite o il fondamento della concessione. "Difatti, salvi i casi nei quali alcune determinate concessioni siano trattate individualmente dalla legge, e quindi questa costituisca il fondamento dell'atto amministrativo, in tutti gli altri, e quindi come principio generale, la legge costituisce il limite dell'atto, se la concessione rientra nel concetto di amministrazione, cioè nella competenza propria dell'autorità pubblica; deve costituire il fondamento, se l'atto di concessione rientra nel concetto di disposizione, perché l'autorità amministrativa può in questi casi operare solo in base ad una delegazione di poteri espressa o tacita, fatta dall'autorità legislativa"). Ciò posto, a differenza di quanto avviene per le autorizzazioni, viene riconosciuta una ampia competenza delle autorità particolari, ovvero Comuni e Province, a rilasciare concessioni in quanto le stesse connettendosi prevalentemente alla funzione sociale rispondono alla natura di quegli enti. Cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pagg. 20- 45.

caso dalla pubblica autorità³⁰⁷. Ciò comporta che l’emanazione di un provvedimento autorizzativo, costituendo emanazione di un “atto singolare e concreto, emanato in esecuzione di norme legislative preesistenti”³⁰⁸, è funzione propria del potere esecutivo e rientra di norma nella competenza propria di quest’ultimo³⁰⁹. Occorre tuttavia capire come è ripartita la competenza di accordare autorizzazioni nell’ambito del potere esecutivo.³¹⁰ Al fine di favorire tale comprensione, l’autore procede alla disamina delle principali leggi vigenti in materia, da cui desume che, nel campo dell’attività giuridica, la competenza è accordata con assoluta prevalenza alle autorità amministrative governative, sia centrali che locali, con la sola eccezione per la Polizia locale, che è interamente affidata ai Comuni³¹¹. Nell’ambito delle autorità governative si riscontra poi “una prevalente competenza delle autorità locali, ed è riservata all’autorità centrale in tendenza solo quella parte, che riguarda gli interessi supremi della società.”³¹²

Con riguardo invece alla capacità del soggetto autorizzato, lo studioso osserva in via preliminare che, stante la natura degli atti autorizzativi, i quali discendono esclusivamente dalla attività dell’autorità amministrativa, non rileva sulla loro esistenza l’attività del singolo, pertanto la questione della capacità acquisisce una accezione nuova e diversa rispetto a quanto indagato in merito alla capacità del soggetto autorizzante³¹³ e “consiste nel vedere quali requisiti il singolo debba avere per ottenere l’autorizzazione o la concessione, cioè quali siano i motivi sufficienti ad indurre l’autorità ad accordare l’una o l’altra ed a far sì che l’atto amministrativo possa produrre i suoi effetti in modo giuridicamente inattuabile”³¹⁴. Detta ricerca investe necessariamente il momento dell’istaurarsi dei rapporti tra la persona autorizzata ed i soggetti o, più in generale, gli interessi che la limitazione posta all’attività del singolo intendeva tutelare.³¹⁵

³⁰⁷ Autorità che deve cioè “apprezzare lo stato delle cose, che si presenta in quel dato momento, per decidere della convenienza o meno di permettere quel dato atto”. Cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 6.

³⁰⁸ Cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 7.

³⁰⁹ Il potere legislativo invece incontra ostacoli alla “sua capacità nello stesso suo modo di funzionare” a fronte del numero rilevante e della limitata rilevanza dei provvedimenti autorizzatori rilasciati, nonché della necessità di condurre una valutazione caso per caso rapida e connessa alle condizioni del momento.

³¹⁰ Infatti, “se oggetto dell’azione di questo potere è l’interesse collettivo, questo può essere di tutto l’aggregato sociale o di una frazione di esso; quindi è possibile un interesse pubblico generale, ed un interesse pubblico particolare; ed è possibile ancora un interesse pubblico locale, cioè un interesse pubblico generale, che si concretizza in una data parte del territorio dello Stato. A questa diversità di interessi corrispondono diverse autorità, che debbono curarli, cioè autorità centrali per i primi, particolari per i secondi, locali per gli ultimi”, cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 7. Dove differenzia le autorità governative in centrali (Ministeri) e locali (ad es. il prefetto; l’autorità locale di pubblica sicurezza). Mentre, tra le autorità particolari, inserisce le Province ed i Comuni.

³¹¹ La giustificazione di detta ripartizione della competenza risiede nel fatto che “in tutte le autorizzazioni si è prevalentemente di fronte ad interessi generali, perché questi portano la massima parte dei limiti al libero esplicamento dell’attività individuale, ed essi, come generali, debbono essere curati dall’autorità governativa. Dippiù tale ripartizione è in armonia col modo, come una delle maniere di attività dello Stato, cioè quella di conservazione, è distribuita tra lo Stato e gli enti pubblici Comune e Provincia”, la quale in Italia risulta riservata allo Stato, inteso in senso stretto, cioè come l’insieme dell’amministrazione centrale e locale, ed è sottratta alle autorità particolari, ad eccezione, come già detto, della polizia locale, cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 11.

³¹² Nei campi diversi da quello proprio della attività giuridica anche i Comuni e le Province hanno la loro competenza. Infatti, ad avviso dello studioso, sebbene le autorizzazioni si riconnettono in prevalenza all’attività giuridica o di conservazione dello Stato, nondimeno è possibile rinvenire autorizzazioni “anche fuori del campo non solo della polizia, ma della stessa attività conservatrice, perché dovunque è un limite, posto al libero esplicamento dell’attività individuale, che possa esser rimosso, ivi esiste la possibilità di un’autorizzazione.” Ed in particolare, si deve riconoscere in capo alle Province ed ai Comuni la possibilità di autorizzazione ogni qual volta i regolamenti dagli stessi adottati contemplino norme che investono i singoli individui, limitandone la libera attività.

In sintesi, accanto ad una competenza generale per le amministrazioni governative, “competenza normale ed assorbente nel campo dell’attività giuridica”; troviamo fuori da tale ambito la competenza delle Province e dei Comuni quale “competenza normale, come quella dello Stato”, cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 12.

³¹³ Fatte salve tuttavia, ad avviso dell’autore, “tutte le volte che coll’atto amministrativo di autorizzazione e di concessione troviamo un negozio giuridico di diritto privato, la capacità del singolo si può presentare ANCHE come quella dell’ente pubblico, cioè come capacità di agire, e quindi di ingenerare mediante dichiarazione di volontà quell’effetto giuridico, alla produzione del quale è rivolta la dichiarazione stessa.” In tal senso cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 71.

³¹⁴ Cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 71.

³¹⁵ Questo perché le ragioni che determinano l’autorità competente al rilascio dell’autorizzazione, stante la loro funzione di tutela dell’intera società, di determinate persone o amministrazioni, non possono in alcun modo prescindere dai “rapporti, che si stabiliscono fra l’autorizzato nella sfera d’azione a lui aperta e queste altre persone”³¹⁵ nonché dalla garanzia che il compimento degli atti permessi non pregiudichi quelle esigenze di tutela fondanti l’attività giuridica.

La molteplicità dei requisiti possibili, in ragione della diversità degli scopi che l'amministrazione persegue nello svolgimento dei compiti di tutela, viene ricondotta dal Ranelletti a due ordini di requisiti, ovvero *requisiti oggettivi*³¹⁶ e *requisiti soggettivi*³¹⁷; questi ultimi sono, peraltro, tutti requisiti aventi natura di diritto pubblico; talvolta però la legge richiede la "*capacità giuridica*" secondo il diritto privato, in altri termini la legge pone espressamente come condizione necessaria per il rilascio dell'autorizzazione "la capacità di obbligarsi a termini del Codice Civile o del Codice di Commercio"³¹⁸. Tuttavia, "poiché siamo di fronte a disposizioni restrittive del libero esercizio dell'attività individuale, dobbiamo ritenere che deve provarsi l'esistenza della capacità di obbligarsi solo nei casi voluti dalla legge; ma con ciò non possiamo dire che negli altri casi tale capacità non sia necessaria, perché essa è giuridicamente necessaria alla validità dei negozi giuridici, che si compiono in base all'autorizzazione, perché può esercitare, come vedremo, solo l'autorizzato."³¹⁹

Stante la natura dei provvedimenti autorizzativi i cui effetti sono riconnessi esclusivamente all'atto amministrativo e non alla volontà dell'autorizzato, non è richiesta, salvi casi eccezionali, la sua capacità giuridica per produrre effetti giuridici inerenti al contenuto dell'atto amministrativo. E' invece necessario per tutte le autorizzazioni che il soggetto autorizzato disponga della capacità naturale ovvero della capacità di compiere con coscienza i propri atti³²⁰.

Nel caso di concessioni, invece, "la capacità per essere concessionario è, in generale costituita dall'insieme di quei requisiti, che mostrano il privato in condizioni tali da potere far raggiungere allo Stato quegli scopi d'indole sociale, economici, fisici, intellettuali, e morali, che sono il movente della concessione. Sicché sarà in generale anche una capacità a far bene, non soltanto una capacità a non far male, come era nelle autorizzazioni: ciò è la conseguenza della diversa funzione, che in generale lo Stato esplica nelle concessioni e nelle autorizzazioni. E tali requisiti possono essere soggettivi, cioè consistenti nelle qualità della persona, che vuole o può essere concessionaria; oppure oggettivi, cioè o costituiti dalle qualità dell'opera, che il privato vuol compiere o ha compiuta, o dati dall'atteggiamento dell'interesse pubblico di fronte a quella data concessione." Cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 82.
³¹⁶ Essi afferiscono alle condizioni dell'ambiente, del luogo e del tempo in cui si esplica l'attività del soggetto autorizzato e che specificamente possono essere dati dall'insieme delle "condizioni sociali, che rivelano tale uno stato da non rendere temibile che si compiano atti, i quali possono interessare la società" o delle "condizioni dei luoghi, nei quali il fatto del richiedente deve compiersi, e che danno una speciale efficacia a tale fatto"; o sono dati dalle condizioni stesse dell'ente autorizzante o dalle relazioni intercorrenti tra lo Stato e gli altri Stati, ecc. Più in generale, dette condizioni possono riguardare sia le persone tra le quali l'atto del soggetto autorizzato deve manifestarsi (momento) sia i luoghi in cui l'atto deve compiersi. Tali elementi oggettivi vanno quindi ricercati "tutte le volte che le condizioni esterne, in mezzo alle quali il fatto del privato deve compiersi, possono influire sulle sue conseguenze per quello scopo, che legge ebbe di mira nell'apportare quella limitazione alla libera attività del singolo" e pertanto l'atto non può essere realizzato se non in presenza di un mutamento delle condizioni delle persone o dei luoghi. Cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 73.

³¹⁷ Essi afferiscono alle qualità e condizioni del soggetto richiedente l'autorizzazione (ovvero condotta, capacità tecnica e prudenza), "le quali possono influire sopra quelle esigenze, in nome delle quali la legge ha posti quei limiti al libero esplicamento dell'attività individuale", cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 73.

³¹⁸ Nei casi in cui il rilascio dell'autorizzazione risulti subordinato dalla legge alla prova della capacità del soggetto autorizzato, il provvedimento autorizzativo può essere concesso:

- in presenza di incapacità assoluta (minore, interdetto), al rappresentante che agisce *ex se*;
- in presenza di incapacità relativa (minore emancipato, inabilitato), anche ai relativamente incapaci, purché integrati nella loro incapacità dai soggetti a ciò deputati, a condizione che il contenuto dell'autorizzazione sia un atto singolo e determinato, perché solo in tal caso può risultare garantita la tutela dei terzi, che forma lo scopo della legge. In realtà, secondo l'autore, a fronte di queste esigenze di tutela "avremmo dovuto avere come principio generale per tutti i casi, che quante volte l'autorizzazione è diretta a far compiere atti, i quali importano rapporti giuridici coi terzi, i quali rapporti, per poter essere perfetti, richiedono nell'agente la capacità giuridica di agire secondo il diritto privato, sia necessaria per il richiedente la prova di tale capacità." Cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 75.

Quando invece il contenuto dell'autorizzazione non è un atto singolo, ma una facoltà di compiere una serie di atti di natura eguale, l'autorizzazione non può esser concessa al soggetto incapace anche se integrato.

³¹⁹ "Quindi nei primi casi la capacità è necessaria per ottenere l'autorizzazione; nei secondi è necessaria, perché l'autorizzazione ottenuta possa essere esercitata con effetti giuridicamente inattuabili, ma la legge non ne assume la garanzia. E con ciò torniamo alla regola generale sopra posta per le autorizzazioni di compiere atti, i quali importano relazioni contrattuali con altre persone, però non come norma dell'azione dell'autorità pubblica per accordare l'autorizzazione." Cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pagg. 73 e 74.

³²⁰ Concepita come la capacità minima necessaria per poter essere autorizzati; è questo un "elemento comune a tutte le autorizzazioni, oltre il quale troviamo tutta una serie di condizioni soggettive che debbono concorrere nel singolo per poter ottenere l'autorizzazione, e il numero di questi requisiti è maggiore o minore secondo che è maggiore o minore la possibilità dell'influenza funesta, che gli atti, i quali formano il contenuto dell'autorizzazione, possono avere sopra quegli interessi, che

Il potere discrezionale dell'autorità pubblica nella valutazione dei requisiti, sia oggettivi che soggettivi, che formano la capacità, può avere gradazioni diverse che vanno dal massimo potere discrezionale all'inesistenza dello stesso³²¹. Questa diversa gradazione del potere produce importanti implicazioni sia con riferimento agli effetti prodotti dall'autorizzazione, sia per quanto concerne la competenza da riconoscersi alle varie autorità per dirimere le relative controversie.

Secondo il Ranelletti, infine, sussiste una coincidenza tra la capacità necessaria per richiedere o accettare l'emanazione dell'atto autorizzativo o di concessione e quella, già trattata, necessaria per essere autorizzato o concessionario³²². Argomentazione fondante tale regola generale è che la capacità per richiedere od accettare l'adozione dell'atto risulta basata sulla capacità naturale la quale rappresenta il presupposto comune minimo di capacità in tutte le autorizzazioni ed in generale nelle concessioni; quindi la capacità per richiedere od accettare si confonde con quella per essere autorizzato ed in generale con quella per esser concessionario.³²³

2.2.2. *Il contributo della dottrina successiva.*

Nonostante la presenza di zone di vulnerabilità ed indeterminatezza della teoria³²⁴, gli elementi più significativi della impostazione del Ranelletti vengono cristallizzati dalla dottrina

la legge tende a tutelare colla sua limitazione” Tali requisiti sono in generale richiesti nel caso di atti in cui le qualità personali dell'agente possono condizionare gli interessi tutelati dalla legge per il tramite della limitazione. Cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pag. 78.

³²¹ Può infatti avvenire che:

- la legge non imponga alcun requisito, lasciando tutto all'apprezzamento dell'autorità pubblica, la quale “non ha altra guida ed altro limite, che il suo prudente arbitrio”;
- la legge prescriba solo il criterio negativo, ovvero il requisito in presenza del quale l'autorità deve negare l'autorizzazione, lasciando alla stessa autorità la valutazione se accordare il provvedimento autorizzativo al soggetto richiedente che dimostri l'esistenza delle condizioni imposte dalla norma. In tal modo l'autorità è libera di apprezzare come meglio crede non solo la bontà delle condizioni esistenti, e richieste dalla legge, ma anche tutte le altre, che crede, per dedurne la garanzia, che quella data persona può offrire pel rispetto di quegli interessi, che la legge mira a tutelare”;
- la legge conferisca all'autorità pubblica il potere di negare il provvedimento autorizzativo esclusivamente quando manchino determinati requisiti, limitando o sopprimendo del tutto il potere discrezionale della stessa autorità. Cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pagg. 78 e ss.

Ciò, a differenza delle concessioni, per le quali il potere discrezionale della P.A. è di norma molto ampio e non vincolato da norme; la qual cosa “si capisce agevolmente, se si pensa al concetto, al quale rispondono le concessioni a differenza delle autorizzazioni: in queste siamo in una materia di limiti posti al libero esplicamento dell'attività individuale ed è giuridicamente necessario che sia limitato, per quanto più è possibile, il potere discrezionale dell'autorità pubblica, specialmente quando quei limiti tocchino i diritti di libertà dell'individuo: in quelle invece siamo in funzioni di organizzazione o di perfezionamento, in cui nuovi diritti, nuove sfere d'azione vengono concesse all'individuo per raggiungere quasi sempre degli scopi positivi di pubblica utilità, ed è naturale che si lasci all'autorità la massima libertà nella scelta dei mezzi, tanto più che non si può urtare contro nessuna giuridica pretesa dei privati, come nel primo caso. Difatti nelle autorizzazioni la legge riconosce all'individuo, per quanto potenzialmente, quel dato diritto; nelle concessioni la legge non attribuisce, né poteva attribuire a lui nulla, poiché le prime si verificano in sfere d'azione già dell'individuo, le seconde in sfere d'azione per questo affatto nuove; nelle prime vi è solo una remozione di limiti, nelle seconde vi è una vera creazione di diritti.” Cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pagg. 88 e 89.

³²² Nonostante la prima capacità non afferisca al contenuto dell'atto amministrativo, ma all'atto amministrativo in quanto emanato (“come tale”), svolgendo la semplice funzione di provocare l'adozione dell'atto, in caso di domanda, o di accettare la mera emanazione dell'atto medesimo, in caso di accettazione, e mai quella di tacitamente dichiarare la volontà di assumere gli obblighi estrinseci derivanti dall'atto. Cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pagg. 89-90.

³²³ Il dubbio relativo alla sussistenza o meno della coincidenza tra le due capacità viene direttamente collegato dall'autore all'obbligo di pagare la tassa per l'adozione dell'atto ovvero all'interrogativo se affinché tale obbligo sorga sia necessaria una specifica “capacità di contrattare secondo il Diritto privato”. Atteso che, ad avviso dello studioso, tale fondamento non può essere rinvenuto né nell'esercizio delle facoltà concesse, né nella volontà del singolo, ma l'obbligo di pagare la tassa sorge per il “fatto volontario” di aver eccitato a proprio favore lo svolgimento dell'attività della pubblica amministrazione, è cioè una delle *obligationes ex re* per le quali non è mai prescritta dal diritto la capacità giuridica di agire, mentre è richiesta la capacità naturale (salvo i casi in cui addirittura il diritto prescinde completamente dall'elemento della volontà). Cfr. RANELLETTI O., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pagg. 89-97.

³²⁴ Cfr. oltre. Poca chiarezza è stata, ad esempio, attribuita alla affermazione dello studioso che, nel descrivere l'oggetto dell'autorizzazione, fa conseguire dalla stessa l'esercizio o l'“acquisto” del diritto potenziale

successiva³²⁵ e sintetizzati in termini di: 1) preesistenza in capo al privato di un diritto soggettivo; 2) esercizio di tale diritto limitato in vista della salvaguardia di pubblici interessi che potrebbero essere compromessi da uno svolgimento totalmente libero; 3) rimozione di siffatto limite come effetto proprio dell'atto autorizzatorio. Da ciò discende la tradizionale definizione di autorizzazione amministrativa, ad oggi ancora comunemente accolta³²⁶, quale provvedimento mediante il quale l'autorità pubblica, nell'esercizio di un'attività discrezionale in funzione preventiva, e normalmente ad istanza dell'interessato, provvede alla rimozione del limite legale che si frappone all'esercizio di un'attività inerente ad un diritto soggettivo o ad una potestà pubblica, già esistente nella sfera del soggetto. Siffatto esercizio non può avvenire in modo incontrollato in quanto la tutela dell'interesse pubblico coinvolto impone una verifica di compatibilità in merito alle modalità, al soggetto o ai profili temporali.

Coerente con tale prospettiva la teoria più recente, che rinviene nel carattere di consenso all'esplorazione di poteri, diritti e capacità del soggetto privato l'elemento che accomuna i diversi tipi di autorizzazione.³²⁷

E' stato, peraltro, osservato come nei primi autori che si sono occupati del tema sia stata fortemente avvertita l'esigenza di costruire un diritto amministrativo connotato dalla specialità e dalla autorità, in cui l'atto campeggia quale espressione della volontà unilaterale del potere amministrativo; "la costante attenzione per l'autoritatività e la supremazia dell'amministrazione legittimano la differenza tra atto amministrativo e negozio giuridico, impedendo così che la volontà del privato di chiedere una autorizzazione o accettare le condizioni possa avere rilievo nell'atto"³²⁸. Una volta però superata la centralità dell'atto in favore della maggiore rilevanza riconosciuta al rapporto amministrazione - privato, la costruzione tradizionale sembra vacillare dinanzi al nuovo "imperativo categorico, ognora frappestole dall'ordinamento giuridico, di riuscire a tutelare l'interesse pubblico senza sacrificare diritti e libertà del privato, se non nel caso e di quanto è strettamente necessario e, quindi, sempre in misura proporzionata al bisogno"³²⁹. Nello stesso solco, il più recente orientamento giurisprudenziale che conferma come "il principio di proporzionalità, inteso nella sua accezione di canone che attiene al bilanciamento quantitativo degli interessi coinvolti, esprime la necessità che la scelta adottata sia concretamente posta in

³²⁵ Una ricostruzione delle successive elaborazioni scientifiche sul tema è offerta da DELL'ANNO P., *Contributo allo studio dei procedimenti autorizzatori*, Padova, 1989, pagg. 75 e ss., il quale classifica le diverse posizioni della dottrina "sulla base di un criterio di relativa omogeneità funzionale o metodologica", individuando in particolare:

- a) le concezioni che vedono l'autorizzazione come ampliamento della sfera giuridica del destinatario, mediante il conferimento di un diritto, o di un potere, o di una facoltà che normalmente mancano o sono vietati (Ortolani, Gasparri, Sandulli);
- b) le teorie che si propongono di integrare la impostazione tradizionale, pur riconfermandone la validità di fondo (Vignocchi, Franchini, Spagnuolo Vigorita, Acquarone, Dal Piaz);
- c) la concezione che attribuisce all'autorizzazione un duplice effetto giuridico, di distinguere un dovere negativo e di creare la certezza giuridica della non pericolosità del comportamento da assentire (Del Pozzo);
- d) la individuazione di una particolare categoria di autorizzazione secondo il profilo dell'essere in funzione di controllo (Sacchi Morsiani);
- e) la elaborazione di una impostazione radicalmente innovativa, sia per gli schemi di analisi, fondati sulla prospettiva procedimentale dei provvedimenti autorizzatori, sia per le soluzioni proposte in relazione ai loro effetti (Giannini);
- f) le concezioni che sostituiscono alla teoria ranellietiana un criterio antagonista di classificazione, individuando nell'efficacia costitutiva il connotato caratteristico generale delle autorizzazioni (Pototschnig, Gullo, Chiti, Villata, Orsi Battaglini).

³²⁶ Sia dalla giurisprudenza che dalla letteratura amministrativa, cfr. tra gli altri ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, VIII edizione, Milano, 1958; CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2001, pag. 516; SANDULLI A.M., *Notazioni in tema di provvedimenti autorizzativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1957, pagg. 784 e ss.; ID., *Abilitazioni autorizzazioni licenze*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1958, pagg. 1 e ss.; ID., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., pagg. 625 e ss., in cui l'autore contrappone i provvedimenti autorizzativi (autorizzazioni, assensi, nulla-osta, approvazioni, ecc.) a quelli abilitativi; VIRGA P., *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1972; ID., *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, III edizione aggiornata, Milano, 1995, pagg. 15 e ss.; ACQUARONE L., *Contributo alla classificazione delle autorizzazioni amministrative*, Milano, 1962; DAL PIAZ C., *Il trasferimento delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, Torino, 1962; SALVATORE P., *Autorizzazione amministrativa*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, IV, 1988, pagg. 1 e ss.

³²⁷ Cfr. FRACCHIA F., *Autorizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive*, Napoli, 1996, pagg. 233 e ss., in cui si evidenzia la maggiore idoneità del termine consenso a rappresentare situazioni caratterizzate da un forte condizionamento pubblicistico relativo all'esercizio di posizioni di vantaggio, di cui si valuta la compatibilità con l'interesse pubblico.

³²⁸ Cfr. LICCIARDELLO S. (a cura di), *Le autorizzazioni di polizia*, op. cit., pag. 19, che richiama FRACCHIA F., *Autorizzazioni amministrative e situazioni giuridiche soggettive*, op. cit.

³²⁹ FRANCHINI F., *Le autorizzazioni amministrative costitutive di rapporti giuridici fra l'amministrazione ed i privati*, op. cit., pag. 27.

essere dalla P.A. tramite l'esercizio di una quantità di potere idonea al perseguimento dell'interesse pubblico, con il minor sacrificio per il contrapposto interesse privato, che viene inciso”³³⁰.

La stessa versione moderna della teoria del Ranelletti³³¹, di elaborazione sandulliana³³², pone in posizione di centralità il rapporto pubblico – privato, che viene ricondotto su un piano costituzionale, dove i diritti costituzionalmente garantiti non risultano accresciuti dagli atti permissivi dell'amministrazione, i quali invece incidono su potestà e facoltà già ricompresi, in stato di latenza, negli stessi diritti (questi ultimi, dunque, ”in attesa di espansione” e di poter essere validamente esercitati a seguito dell'atto autorizzatorio che conferisce appunto la potestà di esercizio).

La tradizionale nozione di autorizzazione incontra comunque diverse critiche, le quali investono, tra l'altro, oltre alla già accennata problematica inerente il concetto di acquisto del diritto potenziale come conseguenza dell'autorizzazione, anche: l'imprecisione del concetto di limite; la compatibilità con la discrezionalità dell'amministrazione, nonché la contraddizione di prospettare una medesima attività come espressione di una situazione giuridica favorevole e, se priva di autorizzazione, come contraria all'ordinamento³³³. Ma al di là delle specifiche critiche endogene alla nozione, il concetto di autorizzazione entra in crisi, riscontrando difficoltà a trovare una collocazione specifica, in ragione di svariati fattori “esterni”, tra cui, “il diverso rilievo, sotto un profilo qualitativo e quantitativo, assunto dal fenomeno dell'ingerenza dei pubblici poteri nei più vari settori, sì che si sono notevolmente incrementate le ipotesi di attività rapportate al consenso di pubblici poteri ed, infine, le improprietà della terminologia legislativa e di quella pratica”³³⁴. Al fine di superare tali criticità sono state proposte nuove ipotesi ricostruttive della definizione di autorizzazione.

In particolare, secondo una prima impostazione³³⁵, l'autorizzazione ricorre in presenza di poteri che di norma non hanno rilievo autonomo in quanto ricompresi in una situazione

³³⁰ T.A.R. Toscana - Firenze, Sezione II, 6 ottobre 2011, n. 1463.

³³¹ In tale senso ORSI BATTAGLINI A., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit., pag. 61.

³³² SANDULLI A.M., *Notazioni*

Cfr. anche GULLO N., *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati. Il quadro comunitario*, op. cit., pag. 56, dove si sintetizza la ricostruzione proposta da Sandulli e fondata sulla distinzione tra: diritto soggettivo, inteso come situazione statica, che identifica la posizione che l'ordinamento attribuisce ad un certo soggetto rispetto ad altri e con riferimento ad un determinato oggetto; nonché potestà e facoltà, quali situazioni dinamiche che presuppongono il diritto soggettivo e del quale costituiscono una estrinsecazione. Più dettagliatamente, “potestà e facoltà non solo hanno fondamento nel diritto soggettivo, ma sono in esso contenute “in stato di latenza”, finché l'intervento dell'autorizzazione non le renda esercitabili. Gli atti autorizzatori, dunque, non esplicano i loro effetti sui diritti, ma sulle situazioni dinamiche: il diritto infatti preesiste all'atto, ma è questo che consente l'esercizio delle facoltà e dei poteri che al diritto ineriscono. Di conseguenza, non si verifica la costituzione di un nuovo diritto, ma l'espansione si configura come l'effetto di un provvedimento ampliativo non già della sfera giuridica del destinatario, quanto piuttosto della sua sfera d'azione, presupponendo la necessaria preesistenza di un diritto soggettivo in attesa di espansione”.

³³³ A riguardo GASPARRI P., *Autorizzazione*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1959, riscontrava tale contraddizione nel porre in evidenza la vera essenza degli atti autorizzativi: “essi sono intesi ad aumentare la facoltà dei soggetti cui sono diretti, ma non nel senso che determinino in essi il sorgere di un diritto nuovo, bensì nel senso che “rendono possibile l'esercizio di un diritto o di un potere che già loro appartiene”, con la contraddizione per la quale non può esserci titolarità di un diritto o di un potere di fare qualcosa, se occorre l'autorizzazione per poterlo esercitare (vista poi la reazione sanzionatoria). L'autorizzazione è un “elemento integrativo della fattispecie complessa [...] da cui il diritto o il potere deriva”. Cfr., tra gli altri, anche ORSI BATTAGLINI A., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit.; STELLA RICHTER P., *Atti e poteri amministrativi (tipologia)*, in *Dizionario amministrativo*, Milano, 1983; SACCHI MORSIANI G., *Autorizzazioni in funzione di controllo*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1961

³³⁴ SALVATORE P., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit., pag. 1, ad avviso del quale, tuttavia, le difficoltà evidenziate non impediscono di individuare alcune costanti idonee a caratterizzare unitariamente la categoria.

³³⁵ GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Volume II, III edizione, Milano, 1993, pagg. 609 e ss., il quale opta per una ricostruzione della categoria autorizzatoria in termini di procedimenti autorizzatori e non di atti. A tale autore viene, peraltro, riconosciuto il merito (tra gli altri) di aver contribuito assieme a Orsi Battaglini a “rovesciare (per così dire) l'angolazione con la quale sono state esaminate natura e funzioni delle autorizzazioni, indirizzando cioè l'attenzione sull'interesse pubblico tutelato anziché sulle sole situazioni soggettive dei destinatari” (v. oltre, cfr. DELL'ANNO P., *Contributo allo studio dei procedimenti autorizzatori*, Padova, 1989, pagg. 228, il quale Dell'Anno afferma, poi, che, conformemente a tale ultima angolazione, la concezione tradizionale dei procedimenti autorizzatori “sottendeva una priorità nella considerazione del rapporto tra privato e pubblica amministrazione, che cioè essi venissero attivati nel solo interesse del privato”; contrariamente, le tendenze evolutive del sistema, “da un lato consolidano la posizione di tutela del privato (riducendo quelle aree di discrezionalità tanto ampie da configurare autorizzazioni costitutive del diritto), dall'altro ammettono figure nelle quali la gestione delle attività assume preminenza rispetto alla gestione del vincolo”. L'autore conclude, quindi, osservando che: “nella fattispecie giuridica complessa dei procedimenti autorizzatori, gli elementi che assumono rilevanza determinante

sogettiva, i quali però acquisiscono una distinta connotazione giuridica che isola e determina il potere come potere a sé stante, mentre la loro amministrazione è lasciata dalla norma all'autorità pubblica. In forza di tale teoria, affinché possa ravvisarsi un provvedimento autorizzatorio è dunque necessario, sotto il profilo strutturale, che ricorrano tre circostanze ovvero: la sussistenza di un potere privato; la connotazione del potere ad opera della norma giuridica; l'amministrazione del potere da parte del provvedimento pubblico e non già ad opera del soggetto che lo deterrebbe in forza delle norme comuni. I provvedimenti autorizzatori vengono poi distinti in autorizzazioni costitutive (di legittimazioni ad agire, ad es. l'autorizzazione alla trattativa privata, o di diritti) e permissive secondo una impostazione che riporta però al tradizionale schema del Ranalletti³³⁶. Più precisamente, il Giannini, dopo aver individuato due tipologie di autorizzazione, in funzione di controllo e di programmazione³³⁷, ritiene che le autorizzazioni (che ricomprendono: le dispense; le autorizzazioni costitutive; le autorizzazioni costitutive di diritti d'impresa; le autorizzazioni costitutive in materia di diritti reali; le autorizzazioni permissive³³⁸; le approvazioni; le autorizzazioni ricognitive³³⁹ ed i nulla osta) siano accomunate dalla presenza dei tre elementi

ai fini della individuazione della loro natura giuridica non sono quelli della costitutività degli effetti (e men che mai della loro traslatività), né quelli del riconoscimento della preesistenza di una situazione di vantaggio in capo al richiedente, bensì gli elementi funzionali rilevabili nella "subordinazione della realizzazione di interessi privati ad interessi pubblici", attraverso meccanismi di codecisione", oltre che l'instaurarsi di un rapporto durevole tra autorità pubblica di controllo e soggetto autorizzato, che viene definito dalla dottrina come rapporto di supremazia speciale.

³³⁶ E' stata, infatti, evidenziata la presenza nella teoria del Giannini di elementi ibridi, che si collocano tra gli insegnamenti tradizionali e la dottrina più critica nei riguardi della elaborazione del Ranalletti. In effetti, nonostante venga respinta la formula dell'autorizzazione quale rimozione di un limite legale, la categoria delle autorizzazioni permissive sembra riconnettersi alla concezione tradizionale: difatti, "tal genere di autorizzazione presuppone che una certa situazione soggettiva preesista al provvedimento di assenso stesso, il cui intervento consente tuttavia l'esercizio dei poteri e delle facoltà fino a quel momento inibiti. Decisamente innovativa è invece la categoria delle autorizzazioni costitutive, in quanto tali provvedimenti superano in modo netto la tematica della preesistenza del diritto: lo schema ad essi sotteso presuppone che in base a norme generali (di tipo civilistico per lo più) taluni soggetti risultino essere titolare di diritti o che possano acquistarli compiendo atti giuridici. Allo stesso tempo, però, una norma pubblicistica deroga – in riferimento ad un determinato oggetto – alla disciplina generale, disponendo che la titolarità della posizione giuridica consegua al rilascio del provvedimento autorizzatorio da parte dell'Autorità amministrativa. L'autorizzazione non integra il diritto di una facoltà esclusa dalla norma derogatoria, ma "costituisce un diritto che ha autonoma struttura e funzione": essa cioè crea ex novo la specifica situazione soggettiva considerata, che è diversa dalla analoga situazione di cui sarebbe titolare il destinatario in base alle sole norme generali. Gli stessi diritti costituzionali (di proprietà, di iniziativa economica, ecc.) sussistono così come configurati da norme privatistiche e pubblicistiche", cfr. GULLO N., *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati. Il quadro comunitario*, op. cit., pag. 57.

³³⁷ GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, op. cit., pagg. 615 e ss., che classifica tale suddivisione quale distinzione base, definendo in particolare i procedimenti autorizzatori in funzione di controllo come quei procedimenti che realizzano interamente lo schema generale del controllo, cioè "si compongono di un giudizio volto a riscontrare a regole predeterminate il concreto contenuto del potere materiale oggetto del procedimento, e di una misura, che è il provvedimento autorizzatorio, semplice o con clausole particolari, o il rifiuto di provvedimento nel caso di riscontrata non rispondenza". Tali procedimenti possono aversi tanto in sede di rapporti organizzativi (ad es. approvazione del contratto ed autorizzazione alla trattativa privata), quanto in sede di rapporti di diritto sostanziale (ad es. autorizzazione rilasciata per motivi di polizia sanitaria); nonché riguardare tanto le autorizzazioni costitutive, quanto quelle permissive. Mentre i procedimenti in funzione di programmazione, detti anche in funzione di manovra, "sono strumenti per ordinare attività di operatori ai precetti di piani, programmi, o anche più semplicemente di disegni ordinali o distributivi". I procedimenti della seconda specie possono, comunque, avere la funzione della prima, mai viceversa. Entrambe le specie sono passibili di ulteriore suddivisione in ragione della diversa intensità del potere del decisore pubblico (ampia discrezionalità, discrezionalità negativa, mera verifica) nei confronti dell'interesse privato.

Le funzioni di controllo e di programmazione si pongono come elemento differenziale rispetto alla funzione che veniva individuata dalla dottrina meno recente nella rimozione del limite posto dalla legge all'esercizio di determinate attività.

³³⁸ GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, op. cit., pagg. 621 e ss., nonché 633 e ss. A proposito delle autorizzazioni permissive, che "corrispondono, all'incirca, alla concezione che delle autorizzazioni offriva la meno recente dottrina", l'autore rileva che ve ne sono alcune a contenuto prescrittivo che consentono di risolvere anche il problema delle c.d. autorizzazioni ad attività. Infatti, se "l'autorizzazione permissiva, come fatto giuridico, inerte a situazioni soggettive o ad atti giuridici" e quindi difficilmente sembra spiegare un fatto permissivo di una attività, quando ha un contenuto prescrittivo, "per questa sua parte può essere intesa come atto regolativo di un'attività, la quale potrà essere professionale, imprenditoriale, ma è sempre, più semplicemente, svolgimento di una situazione soggettiva". Tra queste ultime si colloca ad es. l'autorizzazione all'impianto di uno stabilimento industriale per un'industria classificata pericolosa o insalubre.

³³⁹ Peraltro, la distinzione tra autorizzazioni costitutive, permissive e ricognitive viene ripresa, in campo ambientale, da DELL'ANNO P., *Le autorizzazioni ambientali tra disciplina generale del procedimento amministrativo e normative speciali di settore*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Tomo I, pagg. 293 e ss., il quale evidenziava che "nella legislazione ambientale era dato rinvenire sia le autorizzazioni costitutive (ad es., quelle previste dall'art. 6, d.P.R. n. 915/1982, con predeterminazione di un fabbisogno regionale a cui fare fronte con un numero predeterminato di impianti di smaltimento dei rifiuti da autorizzare), sia le autorizzazioni permissive (ad es., quelle sulle

sopra richiamati e cioè: il potere di un privato; una connotazione giuridica ad opera di una norma e un provvedimento che amministra tale connotazione giuridica³⁴⁰. Chiaro esempio³⁴¹ della teoria sopra descritta è costituito dalla facoltà riconosciuta all'imprenditore di aprire uno stabilimento industriale. Detta facoltà di norma non possiede rilievo autonomo, il quale tuttavia viene acquisito (viene cioè ad emergere una evidenza separata) quando l'ordinamento giuridico interviene ad imporre il rilascio di un provvedimento autorizzatorio. Ciò posto, non appare del tutto chiaro, ad alcuni, "come sia ipotizzabile un'attribuzione di potere (da parte di una norma che è in tesi diversa da quella di connotazione) senza delimitazione ed individuazione del potere stesso: proprio l'esempio appena rammentato sembra confermare che la connotazione giuridica è in realtà attribuzione del potere specifico di aprire uno stabilimento, potere che la norma, prevedendo un'autorizzazione, ha sottratto alle normali prerogative dell'imprenditore"³⁴².

Il vero punto di rottura con la tradizione e le teorie fondate sulla preesistenza del diritto, nonché sulla rimozione dei limiti, è rinvenibile nelle impostazioni che riconoscono alla posizione giuridica del cittadino dopo il rilascio del provvedimento autorizzatorio una valenza autonoma e distinta rispetto alla situazione giuridica pregressa; posizione che, pertanto, origina "una diversa fattispecie produttiva di effetti propri"³⁴³. In tal senso, la teoria che riconosce le autorizzazioni come produttive di effetti "tipicamente e pienamente costitutivi"³⁴⁴, salvo poi separare le autorizzazioni costitutive e discrezionali dalle autorizzazioni meramente ricognitive a carattere vincolato³⁴⁵. Pertanto, lo sforzo ricostruttivo, teso a superare le problematiche della tradizionale definizione di autorizzazione, di altra parte della dottrina³⁴⁶ ha condotto all'esplicito riconoscimento del carattere costitutivo del provvedimento autorizzatorio³⁴⁷, ritenuto in grado di costituire appunto la nuova situazione soggettiva direttamente in capo al soggetto privato; "è pure

emissioni in atmosfera di cui all'art. 6, d.P.R. n. 203/1988), sia le autorizzazioni ricognitive (ad es., quelle per lo scarico nell'ambiente idrico, di cui all'art. 9, l. n. 319/1976)" (v. oltre).

³⁴⁰ GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, op. cit., pag. 611, ad avviso del quale "il ruolo di carattere generale, ossia comune a tutti i procedimenti autorizzatori, non è quello di comporre interessi, ma quello di subordinare la realizzazione di interessi privati ad interessi pubblici", essendo dominanti gli interessi pubblici di cui è portatore il decidente, il quale deve comunque contenere il sacrificio dell'interesse privato "nel minimo indispensabile".

³⁴¹ GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, op. cit., pag. 610.

³⁴² VILLATA R., *L'atto amministrativo*, op. cit., pag. 1490, che richiama, per le osservazioni critiche alla teoria, ORSI BATTAGLINI A., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit.

³⁴³ VILLATA R., *Autorizzazioni amministrative e iniziativa economica privata*, op. cit., pagg. 63 e ss.

³⁴⁴ Cfr. ORSI BATTAGLINI A., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit., pag. 68, il quale avrebbe, dunque, elevato il carattere costitutivo a connotato caratteristico comune a tutti i provvedimenti autorizzativi.

³⁴⁵ In particolare, le ricostruzioni proposte da Villata e Orsi Battaglini, che sembrano estremizzare l'orientamento gianniniano, sono principalmente volte a confutare l'idea, considerata centrale nella teoria tradizionale, della preesistenza del diritto all'atto, in quanto fondato sulla norma costituzionale di garanzia delle libertà personali ed economiche. Viene, infatti, negata nelle predette ricostruzioni la natura di diritti soggettivi ai c.d. diritti costituzionali di libertà sulla considerazione che: "salvi i rari casi in cui la norma costituzionale sia formulata in termini puntuali ed esauritivi, essa opera ed esaurisce la sua portata esclusivamente nei confronti del legislatore; sarà poi il legislatore, a contemperare i diversi valori costituzionali (le libertà individuali fra loro e con gli interessi pubblici) e a fissare il contenuto delle situazioni giuridiche che l'atto amministrativo rende concretamente operanti nei rapporti tra soggetti. Pertanto, la situazione soggettiva che preesiste in capo al destinatario dell'autorizzazione è esclusivamente la mera pretesa alla costituzionalità della legge (cioè la pretesa a una legge che realizzi, conformemente al dettato costituzionale, un ragionevole contemperamento fra interessi del titolare dell'autorizzazione e quelli dei terzi), che nulla ha a che vedere con il diritto soggettivo vero e proprio definito dalla legge ordinaria, sia pure nel rispetto dei valori costituzionali, e costituito nella sfera giuridica del soggetto privato dell'atto amministrativo". Tale argomentazione consente di privare di qualsiasi fondamento il modello tradizionale dell'autorizzazione come rimozione di un limite posto all'esplicazione di un diritto preesistente, e conseguentemente di riconoscere all'autorizzazione natura pienamente costitutiva di posizioni giuridiche nuove. In tale prospettiva, le due figure dell'autorizzazione e della concessione diventano in qualche modo fungibili e con zone di incertezza; mentre, al fine di risolvere adeguatamente i problemi connessi alla natura delle situazioni soggettive del destinatario, appare più idoneo il ricorso alla bipartizione tra autorizzazioni discrezionali costitutive e autorizzazioni vincolate ricognitive, cfr. GULLO N., *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati. Il quadro comunitario*, op. cit., pagg. 60 e ss.

³⁴⁶ Cfr., tra gli altri, ORTOLANI G., *Autorizzazione e approvazione*, in *Studi in onore di S. Romano*, 1940; ORSI BATTAGLINI A., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit.; FRANCHINI F., *Le autorizzazioni amministrative costitutive di rapporti giuridici fra amministrazioni e privati*, op. cit. Viene anche richiamata giurisprudenza risalente che evidenziava il carattere costitutivo dell'autorizzazione ad es. all'apertura e all'esercizio di una farmacia; oppure, a proposito di radiotelevisione, la giurisprudenza costituzionale ha ribadito che lo schema della rimozione di un limite all'esercizio del diritto e del collegamento necessario con un diritto soggettivo preesistente non è sempre idoneo a descrivere tutti gli effetti del provvedimento autorizzatorio (Corte Cost. 26 marzo 1993, n. 112).

³⁴⁷ A riguardo il Giannini assume una posizione parzialmente diversa, distinguendo tra autorizzazioni permissive e costitutive.

possibile che gli elementi della fattispecie anteriori al provvedimento autorizzatorio sostanzino autonomamente una diversa fattispecie costitutiva completa in ordine ad altri effetti, onde rispetto ad essi si configuri già una situazione soggettiva, ma siffatta evenienza non modifica il descritto meccanismo di operatività dell'autorizzazione, perché a quella situazione soggettiva è estraneo il comportamento da questa consentito e in ordine al quale sorge una nuova posizione individuale: in altri termini, non rileva se ad altri effetti il destinatario dell'atto sia o meno titolare di un diritto soggettivo, giacché in ogni caso l'autorizzazione consente l'esercizio di una certa attività attribuendo la situazione soggettiva connessa³⁴⁸.

Tale posizione è tuttavia avversata sulla base della considerazione che l'effetto di consentire l'esplicazione o l'esercizio della situazione preesistente è comunque cosa diversa rispetto all'attribuzione *ex novo* della situazione; né la preesistenza del diritto può essere negata a seguito dell'osservazione che “a fronte del potere autorizzatorio il privato è titolare di un mero interesse legittimo: tale situazione può infatti ben essere spiegata ricorrendo al concetto della relatività delle situazioni giuridiche, nel senso che il diritto si configura come interesse legittimo, solo nei limiti entro i quali si rapporta al potere, mentre indipendentemente da esso è diritto in senso proprio e liberamente esercitabile”; da ciò si può, quindi, giungere alla più generale conclusione della preesistenza del diritto all'autorizzazione, avendo lo stesso un fondamento diverso dal provvedimento amministrativo³⁴⁹.

Un'altra interessante ricostruzione discende da una maggiore sensibilità prestata in favore del profilo funzionale piuttosto che di quello dell'efficacia, la quale ha determinato, ad avviso di alcuni, il superamento della necessità di riportare alla categoria delle autorizzazioni le figure alle stesse analoghe in termini di contenuto dispositivo (rimozione dei limiti), preferendo analizzare il c.d. senso dell'atto che coincide con il “consentire all'amministrazione di conoscere preventivamente certi atti o determinate attività che intendano svolgere soggetti privati, prevedendo, per ciascun procedimento, interventi di tipo diverso in riferimento agli interessi pubblici sottesi”³⁵⁰. In altri termini, essendo l'ambito delle autorizzazioni connesso a realtà molteplici, la funzione dell'atto finisce con il coincidere con le esigenze più svariate, quali ad esempio: la verifica della sussistenza dei requisiti e dei presupposti per l'esercizio di una attività; l'esercizio di un potere conformativo dell'attività da assentire mediante la prescrizione delle modalità del suo esercizio; la produzione di effetti ablatori, in caso di esito negativo del procedimento; mentre permane, tra le diverse fattispecie, come denominatore comune la circostanza che il provvedimento autorizzatorio serve a dare contezza all'amministrazione delle iniziative che il privato intende porre in essere e il tipo di intervento, o meglio la sua intensità, varia in considerazione delle diverse tipologie.

Secondo alcuni studiosi, “il discorso oggi si è spostato su un diverso terreno. Non si tratta più di spiegare come un diritto non possa essere esercitato se non previa autorizzazione, ma di stabilire quando ed in che limiti la legge possa subordinare l'esercizio di un diritto o di una libertà costituzionale a regime autorizzativo. “In linea generale si può dire che tale possibilità è ammessa solo quando la Costituzione espressamente consenta, a carico del diritto o della libertà, interventi dell'autorità amministrativa finalizzati alla protezione di interessi pubblici”³⁵¹.

³⁴⁸ VILLATA R., *Autorizzazioni amministrative e iniziativa economica privata: profili generali*, op. cit.; ORSI BATTAGLINI A., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit.

³⁴⁹ CASETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011, pag. 339, che richiama la posizione del Corso.

³⁵⁰ LICCIARDELLO S. (a cura di), *Le autorizzazioni di polizia*, op. cit., pag. 19, che richiama SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2007, pag. 97; ma anche GULLO N., *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati. Il quadro comunitario*, op. cit., pag. 8.

³⁵¹ GULLO N., *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati. Il quadro comunitario*, op. cit., pagg. 62 e ss., nonché pagg. 257 e ss., il quale, richiamando l'opera di G. Corso, osserva che le elaborazioni che negano la preesistenza del diritto rispetto all'autorizzazione, alla quale anzi vengono attribuiti effetti costitutivi del diritto stesso, “denotano la mancanza dell'esatta percezione dell'impianto costituzionale”: l'affermazione, ad esempio, che l'autorizzazione crea il diritto di impresa nega valore alla norma costituzionale che riconosce la libertà di iniziativa economica privata. Segnatamente, a fronte della possibilità riconosciuta alla legge dalla Costituzione di limitare in taluni casi il diritto d'impresa “è di tutta evidenza che la previsione di limiti non precede, ma segue l'affermazione del diritto: un diritto preesistente alla legge che ne fissa i limiti e, di conseguenza, all'atto amministrativo indicato dalla legge stessa come idoneo o necessario per rimuoverli. Pertanto, la Costituzione conferma la correttezza dell'approccio di Ranelletti: la norma costituzionale fonda un diritto che la legge può e deve in taluni casi limitare a tutela degli interessi pubblici indicati nella Costituzione stessa; l'autorizzazione, a sua volta prevista dalla legge, rimuove il limite posto all'esercizio del diritto, che preesiste dunque non solo all'atto amministrativo, ma alla legge stessa”. Si precisava comunque a riguardo che anche la ripartizione gianniniana delle autorizzazioni in costitutive, permissive e ricognitive consentiva di rispondere alle predette esigenze costituzionali.

2.2.3. I profili generali della fattispecie autorizzatoria.

In forza degli insegnamenti della scienza giuridica maggioritaria³⁵², l'autorizzazione si definisce come l'atto con cui la pubblica amministrazione, nell'esercizio di un'attività discrezionale in funzione preventiva, su istanza dell'interessato, rimuove un limite legale posto all'esercizio di un'attività inerente un diritto soggettivo o ad una potestà pubblica preesistenti in capo al soggetto destinatario³⁵³. Nel caso dell'autorizzazione, insomma, la situazione giuridica soggettiva è già in capo al richiedente, il quale, però, non può esercitarla fino all'adozione del provvedimento da parte dell'autorità amministrativa competente. L'attività esercitata in assenza di autorizzazione è illecita o illegittima³⁵⁴. Ancora, l'atto autorizzatorio rende effettivamente esercitabile una attività materiale o giuridica, che l'istante potrebbe, in linea di principio, svolgere, ma che viene subordinata dal legislatore alla previa valutazione circa la compatibilità con il pubblico interesse (mediante l'esercizio da parte della pubblica amministrazione di poteri di natura discrezionale) o alla verifica amministrativa dei requisiti dalla legge stabiliti (con esercizio di poteri di natura vincolata).

Sono quindi tre gli elementi costitutivi individuati per l'autorizzazione dalla dottrina prevalente:

- la sussistenza di un limite legale. L'attività non è illecita o illegittima di per sé, ma il legislatore, per impedire che se ne possa fare un uso indiscriminato che arrechi danno alla comunità, subordina il suo esercizio alla rimozione di un limite³⁵⁵;

- la presenza di un margine di apprezzamento discrezionale in funzione preventiva. L'autorità amministrativa valuta, infatti, preventivamente se lo svolgimento dell'attività risulti o meno lesiva dell'interesse pubblico. Pertanto oggetto della valutazione non è la fondatezza dell'interesse del richiedente, ma la tutela dell'interesse collettivo³⁵⁶.

A conferma della tesi favorevole al riconoscimento di posizioni di vantaggio preesistenti all'atto autorizzatorio si legga il meccanismo di cui all'art. 19 della legge n. 241/1990 ("dato che il privato può legittimamente iniziare l'attività anche in difetto di un intervento della pubblica amministrazione, si deve ritenere che tali situazioni di vantaggio sussistano indipendentemente da provvedimenti amministrativi"), nonché il regime giuridico speciale riconosciuto alle libertà economiche fondamentali dal diritto comunitario, il quale non tollera limitazioni (in un'ottica di liberalizzazione e concorrenzialità) non giustificate in ragione dei parametri dallo stesso previsti (mentre appaiono giustificati i regimi autorizzatori, introdotti a livello europeo, in materia ambientale).

La validità della elaborazione del Ranelletti va, dunque, "riscoperta nella direzione di una garanzia costituzionale e comunitaria delle situazioni soggettive che costituiscono il nucleo delle libertà economiche oggetto del potere autorizzatorio, in modo da rintracciare i limiti e i confini a cui quest'ultimo è sottoposto".

³⁵² V. sopra, ma anche CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., pag. 338.

³⁵³ "Peraltro, la previsione di regime autorizzatorio costituisce "un modo relativamente misurato di temperare gli interessi dei loro titolari con gli interessi pubblici" perché non si esclude del tutto l'attribuzione ai soggetti privati delle situazioni di vantaggio, come avviene nel caso in cui una determinata attività o certe situazioni favorevoli siano assoggettate ad un regime di concessione. Con il rilascio dell'autorizzazione l'autorità amministrativa è chiamata, quindi, a fornire il proprio assenso allo svolgimento di una certa attività o al compimento di alcuni atti sulla base di un giudizio di compatibilità tra gli interessi privati e quelli pubblici", cfr. GULLO N., *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati. Il quadro comunitario*, op. cit., pagg. 7 e ss.

³⁵⁴ SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit. pag. 627, per il quale l'attività non autorizzata è illecita, mentre l'atto posto in essere in mancanza della prescritta autorizzazione è illegittimo (essendo venuto in essere in assenza di un presupposto necessario).

³⁵⁵ Secondo dottrina (Cassese) le autorizzazioni sono atti favorevoli per i soggetti privati, diversamente dal regime autorizzatorio, che considerato nel suo complesso, impone una restrizione della possibilità di svolgere attività determinate.

³⁵⁶ A tale proposito, ad avviso di alcuni (Cassese) il legislatore utilizza il regime autorizzatorio quando intende privilegiare l'interesse pubblico, mentre, quando sceglie di privilegiare l'interesse del privato allo svolgimento di una attività, sottopone la stessa ad un controllo eventuale e successivo. Secondo l'autore la tendenza attuale è nel senso di favorire maggiormente la tutela degli interessi privati, ciò in ragione di: 1) un utilizzo maggiormente limitato da parte del legislatore europeo di autorizzazioni discrezionali allo scopo di tutelare la concorrenzialità; 2) il diffondersi degli strumenti di semplificazione (ad es. il silenzio-assenso attraverso cui si cerca di risolvere il problema connesso all'inerzia dell'amministrazione dopo la presentazione di una istanza di autorizzazione, nel modo più favorevole al soggetto istante); 3) una maggiore preferenza accordata agli strumenti propri della politica delle liberalizzazioni, attraverso cui si sostituiscono i provvedimenti autorizzatori con meccanismi di controllo successivo (es. la dichiarazione d'inizio attività ex all'articolo 19 della legge n. 241/1990).

- la rimozione del limite legale. Esso rappresenta la funzione propria dell'autorizzazione, che consiste appunto nell'eliminazione del limite frapposto tra il soggetto privato e l'esercizio dell'attività.

Mentre la fattispecie autorizzativa risulta costantemente costituita dalla sussistenza del soggetto autorizzando³⁵⁷, del soggetto autorizzante e dell'atto giuridico, ovvero dell'autorizzazione; altro dato costante è rappresentato dalla eliminazione, una volta intervenuto l'atto autorizzatorio, dell'ostacolo giuridico posto dall'ordinamento alla produzione degli effetti voluti dal soggetto autorizzando a seguito dell'esercizio da parte dello stesso della situazione giuridica attiva di cui è titolare. Effetti che per il soggetto autorizzando si concretizzano nella cura di interessi propri connessi o ad un bene della vita o ad una funzione specificamente attribuitagli dall'ordinamento; nei confronti dei quali il soggetto autorizzato diviene pertanto giuridicamente libero di autodeterminarsi. Il soggetto autorizzante provvede, invece, alla cura di uno o più interessi pubblici che possono essere neutrali rispetto a quelli dell'autorizzando o con gli stessi confliggenti "o nel senso che impediscono l'esercizio della situazione giuridica attiva per la quale si richiede l'autorizzazione o nel senso che richiedono l'osservanza di prescrizioni per indirizzare ed incanalare l'attività da autorizzare secondo canoni idonei a tutelare determinate finalità di interesse pubblico"³⁵⁸. Nel caso più frequente in cui il soggetto autorizzando coincida con il privato³⁵⁹, i procedimenti autorizzatori possono riguardare sia situazioni dotate di rilevanza costituzionale, per le quali il potere autorizzatorio deve fondarsi su norme costituzionali (ad es. gli artt. 32 e 41, rispettivamente per il diritto di salute e per il diritto di impresa), sia situazioni prive di tale rilevanza.

Con riferimento alla natura giuridica dell'autorizzazione, essa viene considerata quale provvedimento discrezionale che incide su diritti, condizionandone l'esercizio, avente carattere ampliativo della sfera soggettiva dei privati, ma non costitutivo, atteso che non crea diritti o poteri nuovi in capo al destinatario, esclusivamente legittimando l'esercizio di diritti o potestà già preesistenti nella sfera giuridica di tale soggetto³⁶⁰. L'autorizzazione si inquadrebbe fra i presupposti ed in particolare tra quelli inerenti il momento soggettivo, agendo appunto sul soggetto e sulla sua legittimazione a realizzare, mediante l'atto o l'attività autorizzata, un determinato assetto di interessi. Essa costituisce elemento di validità dell'atto autorizzato ed interviene necessariamente prima della produzione dell'atto stesso (ad eccezione delle c.d. autorizzazioni in sanatoria)³⁶¹³⁶². Per quanto sopra detto, le autorizzazioni, a differenza dei

³⁵⁷ In particolare, secondo SALVATORE P., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit., pag. 2, analizzando la dinamica del fenomeno autorizzatorio dalla prospettiva del soggetto autorizzando, essa consta di una serie di situazioni giuridiche attive che si succedono. In rapida sintesi: prima del rilascio dell'autorizzazione, il soggetto è titolare di una situazione giuridica soggettiva che può essere attivata in tutte le direzioni ad eccezione di quella che necessita dell'autorizzazione; presentata l'istanza autorizzatoria, il richiedente è titolare di un interesse legittimo (a fronte del potere discrezionale della p.a.), nato dalla titolarità della predetta situazione giuridica e ad essa funzionale; dopo il rilascio dell'autorizzazione, il soggetto autorizzato è titolare della legittimazione, che afferisce al momento dell'esercizio della situazione giuridica attiva.

³⁵⁸ SALVATORE P., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit., pag. 1.

³⁵⁹ Infatti, mentre, nell'ambito del rapporto autorizzatorio, il soggetto autorizzante è prevalentemente un organo del potere esecutivo, il soggetto autorizzando invece può essere: il singolo o comunque un soggetto estraneo all'apparato organizzativo pubblico (ad es. per le autorizzazioni in funzione preventiva nei settori in cui si esplica l'attività di polizia o per le autorizzazioni in funzione orientativa nei settori in cui si svolge l'attività economica); un ente pubblico (ad es. per le autorizzazioni in funzione di controllo sugli atti); un organo appartenente allo stesso potere del soggetto autorizzante (procedimenti in cui confluiscono interessi demandati alla cura di più organi), nonché ad un potere diverso (ad es. autorizzazione della Camera di appartenenza all'arresto di un parlamentare). Cfr. SALVATORE P., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit., pag. 4. E' di tutta evidenza la circostanza che la prima ipotesi è quella di maggiore interesse per l'oggetto dell'indagine.

³⁶⁰ *Contra*, cfr. le posizioni della dottrina descritte nel precedente paragrafo e v. poco oltre.

³⁶¹ La dottrina prevalente si è assestata sulla ammissibilità, in linea di principio, delle autorizzazioni in sanatoria. In particolare, l'autorizzazione tardiva può essere considerata idonea a sanare l'invalidità dell'atto autorizzato esclusivamente quando il mancato rilascio preventivo dell'autorizzazione non abbia pregiudicato le finalità sottese alla disciplina normativa di riferimento, cfr. sul punto SALVATORE P., voce *Autorizzazione*, op. cit., 1988, pag. 5. A differenza delle approvazioni, che conferiscono efficacia ad un atto perfetto e valido, l'autorizzazione in sanatoria sana appunto la precedente invalidità dell'atto.

³⁶² In tal senso v. SALVATORE P., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit., pag. 3, il quale evidenzia come in dottrina la questione della natura giuridica dei provvedimenti autorizzatori abbia dato vita a due principali orientamenti: autorizzazione come elemento di validità o come requisito di efficacia dell'atto autorizzato. Dottrina concorde, invece, con riferimento alla qualificazione delle autorizzazioni ad attività materiali, da intendersi quali condizione di liceità.

provvedimenti concessori³⁶³, non dovrebbero avere natura costitutiva³⁶⁴ (intesa in senso stretto) se non, ad avviso di alcuni³⁶⁵, nell'accezione di costituire in capo al soggetto privato, già titolare della situazione giuridica soggettiva, la qualità, richiesta dall'ordinamento, che lo abiliti al compimento di un determinato atto o di una certa attività. In altri termini, l'autorizzazione, che "si inserisce concettualmente nella scissione, ormai acquisita, tra le categorie della titolarità delle situazioni giuridiche soggettive e la legittimazione all'esercizio delle stesse"³⁶⁶, andrebbe a conferire detta legittimazione, la quale deve intendersi quale potere di esercitare la situazione giuridica soggettiva ed è riassumibile in una qualità del soggetto istante. In assenza del provvedimento autorizzatorio e pertanto della legittimazione, il titolare della situazione giuridica soggettiva non può esercitare una o più facoltà ricomprese nella stessa situazione o nella sfera di rapporti che ad essa attengono, pertanto non può attivarsi nella particolare direzione presidiata dell'atto autorizzatorio. "Per modo che, se è vero, come si è dinanzi riconosciuto, che l'autorizzazione non può venire in rilievo come attributiva o costitutiva di quella situazione giuridica che l'autorizzato esercita, non può ad ogni modo negarsi che essa si risolva nel conferimento di un *quid novi*"; sotto il profilo contenutistico, pertanto, l'autorizzazione presenta una "indole composita, nel senso cioè che è permissiva laddove rimuove un limite all'esercizio di un diritto o di un potere e costitutiva in quanto si pone come causa di attribuzione della legittimazione all'esplicazione dell'attività nella particolare direzione cui si riferisce"³⁶⁷.

Se la scissione tra la titolarità delle situazioni giuridiche soggettive e la legittimazione all'esercizio delle stesse ha indotto, come visto, parte della dottrina a ricollocare l'autorizzazione nell'ambito dei fattori costitutivi della legittimazione, operando una integrazione sul piano strutturale del tradizionale concetto di autorizzazione³⁶⁸, tale integrazione deve essere operata anche su un piano strettamente funzionale. Infatti, l'esperienza quotidiana evidenzia la sussistenza di "significative alterazioni qualitative", oltre che quantitative, del fenomeno autorizzatorio, in cui gli organi pubblici risultano investiti di poteri valutativi e dispositivi più ampi di quei poteri esercitabili nello schema tradizionale delle autorizzazioni di polizia. Compaiono, dunque, accanto alla tipica funzione preventiva dell'autorizzazione (in una prospettiva essenzialmente impeditiva) propria dell'insegnamento tradizionale, finalità positive di carattere orientativo, secondo una nuova prospettiva compositiva e dispositiva degli interessi propri dell'istante e degli altri interessi coinvolti dall'esercizio dell'attività del soggetto agente³⁶⁹. A fronte di questo nuovo assetto di

³⁶³ Si ricorda che la concessione è il provvedimento amministrativo, a carattere ampliativo, attraverso cui la p.a. costituisce diritti soggettivi nuovi in capo al destinatario. Essa può essere costitutiva o traslativa. Specificamente, è costitutiva nella ipotesi in cui la situazione giuridica attribuita è nuova, non rientrando neanche nella titolarità della pubblica amministrazione: in tal caso il diritto è acquistabile se vengono riconosciuti in capo al soggetto destinatario i requisiti richiesti dalla legge. È, invece, traslativa nel caso in cui l'amministrazione trasferisca al privato alcune potestà di cui rimane titolare la stessa p.a., consentendone solo l'esercizio al concessionario. Ne consegue che l'attribuzione al soggetto privato è subordinata al rispetto delle esigenze dell'interesse pubblico, mentre gli interessi privati acquistano rilievo solo se coincidono, o non collidono, con quelli pubblici (v. oltre).

³⁶⁴ Come già anticipato, sono a favore del carattere costitutivo delle autorizzazioni, seppure con implicazioni non del tutto coincidenti, tra gli altri, FRANCHINI F., *Le autorizzazioni amministrative costitutive di rapporti giuridici fra amministrazioni e privati*, op. cit.; SANDULLI A.M., *Notazioni in tema di provvedimenti autorizzativi*, op. cit., pp. 784 e ss.; VILLATA R., *Autorizzazioni amministrative e iniziativa economica privata: profili generali*, op. cit. *Contra*, tra gli altri, CASETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., pag. 339, in cui si afferma, tra l'altro, che la soluzione che riconosce il carattere costitutivo dell'autorizzazioni rende più incerta la distinzione con il potere concessorio. Come già visto, la sussistenza o meno di tale carattere non è affatto pacifica in dottrina.

³⁶⁵ SALVATORE P., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit., pag. 2.

³⁶⁶ SALVATORE P., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit., pag. 2.

³⁶⁷ SALVATORE P., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit., pag. 2.

³⁶⁸ Poiché la definizione tradizionale lasciava completamente "in ombra il perché l'agente ad essa sottoposto non possa, prima dell'autorizzazione, esplicitare le facoltà ricomprese nella situazione giuridica soggettiva di cui è titolare e possa, invece, esplicitarle soltanto dopo", ma soprattutto l'idea della rimozione del limite non riusciva più a ricomprendere tutti i profili strutturali del fenomeno autorizzatorio, cfr. SALVATORE P., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit., pag. 2.

³⁶⁹ In tal senso v. anche DELL'ANNO P., *Contributo allo studio dei procedimenti autorizzatori*, op. cit., pagg. 24 e ss., che evidenzia come i procedimenti autorizzatori sono stati protagonisti di una interessante evoluzione nelle loro caratteristiche strutturali e funzionali, "passando dall'istituto giuridico più elementare, quello della notifica, e dalla funzione di garanzia e prevenzione negativa (autorizzazioni in funzione di controllo), fino a figure complesse che realizzano un collegamento con gli strumenti di piano (autorizzazioni in funzione di programmazione), sviluppando la tendenza ad assumere funzioni di promozione e direzione di attività di soggetti terzi"; viepiù, nella ricerca preventiva del consenso degli amministrati secondo le recenti tendenze dei pubblici poteri, si assiste poi al "trapasso di taluni tipi di procedimenti autorizzatori "dalla funzione della pura evidenza" (intesa come rilevanza ed esternazione dei fini pubblici) "alla più complessa funzione della composizione" dei molteplici interessi pubblici e privati coinvolti".

interessi compenetrati, perde parzialmente rilievo, in un'ottica di esclusività, l'accertamento della potenziale pericolosità o dannosità dell'attività posta in essere dal soggetto privato in rapporto alle esigenze del pubblico interesse, come tradizionalmente insegnato, assumendo invece rilevanza il positivo orientamento di tale attività verso obiettivi determinati (ad es. nel caso delle autorizzazioni correlate alle iniziative economiche)³⁷⁰.

Le autorizzazioni possono essere distinte secondo numerose classificazioni³⁷¹ che prendono a riferimento i più diversi parametri³⁷². In particolare, per quanto di maggiore interesse, si dividono:

- con riguardo alla forma, in espresse o tacite (oppure implicite): quando la pubblica amministrazione rilascia un provvedimento manifesto *ad hoc*; l'autorizzazione tacita ricorre quando la volontà autorizzatoria della pubblica amministrazione viene ricavata dal suo silenzio, a seguito della presentazione della istanza;

- con riguardo al contenuto, in modali (con prescrizioni) o non modali (oppure a contenuto vincolato): quando la pubblica amministrazione, per ragioni di pubblico interesse, inserisce nel provvedimento permissivo prescrizioni limitative o modali³⁷³; nelle autorizzazioni non modali il contenuto è predisposto dalla legge e non sono pertanto suscettibili di limitazioni da parte della pubblica amministrazione, che ha solo la facoltà di emanarle o meno;

- con riguardo all'oggetto, in autorizzazioni all'esercizio di situazioni soggettive ed al compimento di atti. Le prime (tra cui devono ricomprendersi, ad es., le autorizzazioni ad attività) attengono a qualsiasi situazione giuridica attiva, implicando l'esercizio dei diritti soggettivi, dei diritti potestativi e delle potestà. Le seconde sono da riferirsi al compimento o di atti negoziali, se intervengono a dare validità al negozio, o di atti assumibili ad oggetto del negozio, se occorrono per dare eseguibilità ad una prestazione a cui si è obbligata una delle parti;

- con riguardo ai requisiti indagati, in personali o reali. Il provvedimento autorizzativo ha come destinatario un soggetto di diritto, pertanto: quando l'apprezzamento discrezionale della pubblica amministrazione concerne requisiti inerenti la persona del soggetto autorizzato, si parla di autorizzazioni personali, dette anche *ob personam*; quando l'accertamento verte su requisiti concernenti una *res*, si parla di autorizzazioni reali, dette anche *ob rem*³⁷⁴;

- con riguardo agli effetti, in autorizzazioni ad effetti diretti o ad effetti integrati. Le prime non determinano la nascita di alcun rapporto tra il soggetto autorizzante e l'autorizzato, il quale deve limitarsi a rispettare, nello svolgimento della propria attività, quanto indicato nell'atto autorizzativo. Le seconde producono, invece, effetti ulteriori rispetto allo schema tipico³⁷⁵, consistenti nell'assoggettare l'autorizzato ad un regime giuridico specifico per l'attività assentita, costituendo un rapporto giuridico permanente con l'autorità amministrativa autorizzante, il cui

³⁷⁰ In merito alla varietà delle funzioni da riconoscersi all'istituto autorizzatorio, è stato ribadito che esse vanno dal controllo delle attività svolte dai privati, per accertare che non si svolgano in contrasto con altri interessi pubblici non economici, alla regolazione dell'ingresso degli operatori economici in alcuni settori del mercato economico; peraltro, "l'ampiezza della discrezionalità riconosciuta all'amministrazione, l'abbinamento o meno al potere autorizzatorio di una potestà conformativa o di programmazione sono tutti elementi che vengono a rendere ancora più articolato il regime autorizzatorio previsto dall'ordinamento"; viepiù, la misura autorizzatoria, quando prevista, ha finito con lo svolgere un ruolo, "in ragione anche del suo abbinamento a potestà di tipo conformativo, programmatico o a misure di contingentamento, di sostanziale orientamento delle attività economiche, ben più significativo di quello che farebbe presumere il collegamento delineato dalla scienza giuridica con la funzione di conservazione della società", cfr. GULLO N., *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati. Il quadro comunitario*, op. cit., pag. 9 e pag. 24.

³⁷¹ Cfr. tra gli altri SALVATORE P., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit., pagg. 3 e 4.

³⁷² Oltre al già indagato profilo funzionale su cui si basa la ben nota divisione di autorizzazione in funzione di controllo e di programmazione dell'attività svolta dai privati, cfr. GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, op. cit., pagg. 615 e ss. Nel primo caso le autorizzazioni si compongono di un giudizio volto ad assicurare la conformità alle regole predeterminate dall'ordinamento del contenuto concreto del potere materiale oggetto del procedimento; a fronte di un giudizio positivo si provvederà all'adozione del provvedimento autorizzatorio, ovvero al suo diniego in caso di non rispondenza. Le seconde autorizzazioni rappresentano, invece, strumenti volti a coordinare l'attività dei soggetti privati con quanto previsto da piani o programmi.

³⁷³ SALVATORE P., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit., pag. 3, il quale precisa, con riferimento alle autorizzazioni modali, che esse sono costituite dagli atti nei quali le prescrizioni rappresentano un *plus* nei confronti del contenuto normale dell'atto, del quale tendono a circoscrivere gli effetti giuridici tipici; non vi rientrano invece gli atti che contengono prescrizioni particolari già indicate dalla legge, la cui menzione nell'atto svolge una mera funzione di avvertimento per l'istante.

³⁷⁴ SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., pag. 625.

³⁷⁵ SALVATORE P., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit., pag. 4, per il quale gli effetti tipici consistono nel rendere giuridicamente possibile l'esercizio della situazione giuridica attiva o il compimento dell'atto (v. anche oltre).

contenuto è “una sorveglianza sull’attività che trova disciplina non già nelle necessariamente limitate prescrizioni dell’atto autorizzativo, bensì in tutte le disposizioni normative e regolamentari, che regolano quel tipo di attività che è stata autorizzata, la quale, in definitiva, diviene oggetto di una nuova considerazione giuridica in un contesto derivato dal primo rapporto (atto autorizzativo – autorità autorizzata)”³⁷⁶;

- infine, in discrezionali o vincolanti. Infatti, secondo la dottrina più recente, accanto alla figura delle autorizzazioni discrezionali, costitutive in quanto tali di situazioni dinamiche, vi sarebbe quella delle autorizzazioni vincolate, caratterizzate cioè dall’effetto attributivo di una qualità o qualifica giuridica a seguito di un procedimento accertativo. La fonte e gli effetti dell’atto vincolato sarebbero da rinvenirsi integralmente nella legge³⁷⁷.

In ultima analisi, sembrerebbe altresì opportuno distinguere tra i casi in cui la legge pone un numero massimo di atti d’assenso da poter rilasciare (si pensi ad es. al caso dell’autorizzazione a svolgere talune attività commerciali) e quelli in cui il rilascio dell’atto accrescitivo si pone all’esito di un procedimento avente risultato incerto (ad es. esame di abilitazione per la professione di avvocato).

Giova, a questo punto, prestare maggiore evidenza ad un profilo di particolare interesse per il diritto ambientale ovvero al carattere conformativo spesso assunto dalle autorizzazioni amministrative. Infatti, alcuni provvedimenti autorizzatori producono effetti prescrittivo-conformativi della attività, non si limitano cioè a produrre effetti che si esauriscono nel consentire o meno l’attività medesima, ma dettano prescrizioni che debbono essere osservate dal soggetto destinatario del provvedimento. L’autorizzazione, quindi, oltre ad avere un “effetto tipico che, a seconda delle impostazioni preferite, è da ricondurre alla rimozione di un limite, alla connotazione di un separato potere o alla costituzione di una nuova situazione giuridica soggettiva, risulta caratterizzata sovente da un effetto conformativo, nel senso che l’attività del soggetto autorizzato deve svolgersi entro confini e seguendo prescrizioni dettagliatamente impartite con tale provvedimento dalla p.a.”³⁷⁸ Secondo una diversa, ma assolutamente coerente, angolazione³⁷⁹, l’ordinamento tende sempre con maggiore frequenza a “rendere in qualche modo servente l’interesse privato rispetto a quello pubblico, conformando l’azione dell’autorizzato in vista del conseguimento di tale ultimo interesse”; con l’autorizzazione, spesso, si instaura addirittura una relazione tra soggetto pubblico e soggetto privato caratterizzata dalla presenza in capo all’amministrazione di poteri di controllo e vigilanza, ma nonostante ciò, “nei limiti in cui ricorra il modello caratterizzato dall’assenza della “garanzia pubblicistica del risultato” finale, il provvedimento ha natura autorizzatoria e si distingue dalla concessione”³⁸⁰.

Volendo soffermare brevemente l’attenzione sul rapporto tra autorizzazione ed atto autorizzato, lungamente discusso dalla dottrina, si può procedere a sintetizzare nel seguito le tre principali teorie elaborate a riguardo³⁸¹. In primo luogo, la teoria dell’atto complesso, in forza della quale l’atto di autorizzazione e l’atto autorizzato rappresentano due elementi che fanno parte di una fattispecie a formazione progressiva, il cui risultato sarebbe costituito, appunto, da un atto complesso.³⁸² Poi, la teoria dell’atto di controllo, in base alla quale l’autorità amministrativa, nel

³⁷⁶ SALVATORE P., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit., pag. 4.

³⁷⁷ A tale riguardo VILLATA R., *L’atto amministrativo*, op. cit., pag. 1492, descrive gli orientamenti dottrinali che riconoscono l’esistenza di un’autonoma categoria di autorizzazioni, c.d. ricognitive, in cui all’amministrazione non spetta alcun potere discrezionale, da ciò derivando il loro mero effetto dichiarativo, cfr. ORSI BATTAGLINI, *Autorizzazione amministrativa*, op. cit. Ad avviso del Villata però tale posizione, non condivisibile, è applicazione della tesi secondo cui la discrezionalità sarebbe “predicato immancabile del potere e del provvedimento che ne costituisce l’esercizio” e la conseguenza “logicamente ineccepibile di siffatta impostazione è quella di ipotizzare che l’effetto giuridico va ricondotto (non all’atto dell’Amministrazione ma) alla richiesta del privato”.

³⁷⁸ VILLATA R., *L’atto amministrativo*, op. cit., pag. 1492, che richiama, in ordine all’effetto conformativo dell’autorizzazione SALVATORE P., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit.

³⁷⁹ CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., pag. 338.

³⁸⁰ Accettato il criterio dell’assenza della “garanzia del risultato”, possono essere fatti rientrare tra i provvedimenti aventi natura autorizzatoria anche quei provvedimenti permissivi disciplinanti situazioni in cui sussistono barriere all’accesso o contingentamenti. Cfr. CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., pag. 339.

³⁸¹ Cfr. GALLI R., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, pag. 535.

³⁸² In senso opposto alla teoria chi esclude il ricorrere, nella fattispecie autorizzatoria, della figura dell’atto complesso, poiché gli atti per essere definiti tali richiedono l’omogeneità delle volontà che vi concorrono, “sia dal punto di vista del loro contenuto, sia da quello del potere giuridico da cui emanano e dell’interesse che è alla radice di questo potere. Il che manifestamente non si riscontra, ove si raffrontino le posizioni del soggetto autorizzante e di quello autorizzato”. In tale prospettiva, infatti, l’autorizzazione e l’atto autorizzato restano autonomi. Così si esprime FORTI U., voce *Autorizzazione (diritto amministrativo)*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, 1968, pag. 1582, il quale peraltro ritiene che “la nuova

rilasciare l'autorizzazione, svolgerebbe una funzione di controllo sull'attività autorizzata³⁸³. Infine, la teoria del presupposto di validità, sostenuta dalla dottrina prevalente, per la quale l'atto di autorizzazione costituisce presupposto di validità rispetto all'atto autorizzato e, specificamente, è presupposto di liceità nel caso di autorizzazione all'esercizio di un'attività; mentre è presupposto di legittimazione nel caso di esercizio di un atto.

In epoca più recente si sono venuti, poi, delineando alcuni profili particolarmente innovativi in ordine alle figure autorizzatorie, tra cui si annoverano: la sostituzione, in taluni casi, del regime autorizzatorio con i meccanismi della segnalazione certificata di inizio attività - SCIA di cui all'articolo 19, nonché del silenzio-assenso di cui all'articolo 20 della legge n. 241/1990 (v. oltre); il modificarsi dei rapporti tra regime concessorio e regime autorizzatorio, con un'accresciuta difficoltà di distinzione tra i due istituti, anche in ragione dell'avvenuta commistione tra le figure; i condizionamenti derivanti dal diritto dell'Unione Europea nel senso di una riduzione dell'area di applicazione del regime autorizzatorio e della trasformazione delle autorizzazioni da discrezionali a vincolanti, nonché le innovazioni dovute alle c.d. norme di liberalizzazione (legge 4 agosto 2006, n. 248 e legge 2 aprile 2007, n. 40); la diffusione delle c.d. autorizzazioni generali, che vengono rilasciate in riferimento a determinate categorie di attività o di soggetti e non richiedono, qualora si rientri nel campo applicativo, alcuna presentazione da parte del privato di istanze autorizzatorie; l'introduzione della c.d. autorizzazione plurima, ossia riepilogativa di una serie di atti di consenso (ad es. il procedimento per lo sportello unico delle attività produttive di cui al D.Lgs. n. 112/1998).³⁸⁴ Preme, dunque, sommariamente delineare la disciplina concernente la segnalazione certificata di inizio attività - Scia e il silenzio-assenso di cui agli artt. 19 e 20 della L. n. 241/1990³⁸⁵, in quanto "in forza dell'applicazione combinata delle due norme da ultimo citate, lo spazio per le autorizzazioni "espresse" risulta a prima vista ridotto"³⁸⁶, così come appare ridotta la rilevanza riconosciuta al momento provvedimentale, salvo poi appurare la presenza di consistenti eccezioni in ordine alle quali l'amministrazione deve provvedere con autorizzazioni espresse, le quali attengono in buona sostanza alla cura dei c.d. interessi critici³⁸⁷. In forza dell'articolo 19 della L. n. 241/1990, il provvedimento autorizzatorio espresso ("il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi") viene sostituito con il procedimento della segnalazione certificata di inizio attività da parte del privato.³⁸⁸ L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data di presentazione della

situazione giuridica che l'autorizzazione tende a costituire consiste dunque nel rendere conforme al diritto un singolo atto di esercizio di un potere giuridico, che il titolare di questo potere ha naturalmente facoltà di compiere." Cfr. anche DELL'ANNO P., *Contributo allo studio dei procedimenti autorizzatori*, op. cit., pagg. 63 e ss., in cui sono sintetizzate le obiezioni opposte dal Donati alla teoria dell'atto complesso (assenza nelle autorizzazioni della unificazione, presente invece nell'atto complesso, di più volontà singole verso un identico oggetto; nonché rilievo per le autorizzazioni della sequenza temporale delle manifestazioni di volontà, che risulta invece irrilevante nell'atto complesso); SALVATORE P., *voce Autorizzazione*, cit., 1988, pag. 5, il quale evidenzia altresì che dalla suddetta autonomia discende: "a) che l'illiceità dell'attività dell'autorizzato non ricade sull'autorizzante; b) che le doglianze relative all'attività dell'autorizzato non impongono la richiesta dell'eliminazione dell'autorizzazione o la chiamata in giudizio dell'autorità autorizzante." La teoria è criticata anche da chi (Caringella) ribadisce che il riconoscimento del carattere unico di atto complesso equivarrebbe a snaturare gli atti stessi, negandone l'autonomia.

³⁸³ Teoria elaborata da quella parte della dottrina (Cassese), secondo cui le autorizzazioni svolgerebbero una funzione di controllo preventivo fungibile con altri strumenti di controllo. *Contra*, chi, invece, avversa detta posizione (Caringella) in forza della considerazione che il controllo rappresenta una funzione ulteriore dell'atto di autorizzazione, non intervenendo in alcun modo nel rapporto tra atto di autorizzazione ed atto autorizzato. Nel senso di una funzione di controllo del provvedimento meramente eventuale cfr. anche TAR Puglia 11 novembre 1983, n. 754.

³⁸⁴ RUSSO M.A., *Autorizzazioni e licenze*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 2008, pag. 1

³⁸⁵ RUSSO M.A., *Autorizzazioni e licenze*, op. cit., pagg. 1 e 2.

³⁸⁶ CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., pag. 342.

³⁸⁷ Con specifico riferimento agli interessi ambientali, cfr. FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 223, il quale osserva che "la regola soffre invero eccezioni, a dimostrazione del fatto che i regimi meno "invasivi" possono essere utilizzati dall'ordinamento sia per favorire o premiare alcuni comportamenti, sia in un'ottica di semplificazione nei casi di attività ritenuta poco rilevante. In particolare viene spesso valorizzato il modello della dichiarazione di inizio attività, anche perché maggiormente compatibile con il principio di prevenzione" (ad esempio l'articolo 215 del D.Lgs. n. 152/2006).

³⁸⁸ Secondo la nuova formulazione dell'articolo 19 della legge n. 241/1990, la Scia può essere inoltrata anche senza acquisire preventivamente gli atti autorizzatori delle autorità preposte alla tutela dell'ambiente, salvo i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e gli atti imposti dalla normativa comunitaria, cfr. GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 230.

segnalazione all'amministrazione competente, la quale, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti, adotta, nel termine di sessanta giorni, i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, oppure invita il privato a provvedere a conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente. In forza dell'articolo 20 della L. n. 241/1990, invece, il provvedimento autorizzatorio espresso viene sostituito, salvo le esclusioni di cui al comma 4³⁸⁹, da un provvedimento autorizzatorio tacito; infatti, la disposizione stabilisce che, nei procedimenti ad istanza di parte, il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica nei termini il provvedimento di diniego, ovvero non indice la conferenza di servizi.

Su tali istituti di recente è intervenuta, con significative modificazioni, la cosiddetta riforma Madia (cfr. capitolo 4), in forza della quale, si anticipa, "il modulo della SCIA è diventato il paradigma generale dell'azione amministrativa di controllo sull'iniziativa economica privata"³⁹⁰.

Se la Scia e il silenzio-assenso sono comunemente considerati strumenti sostitutivi delle autorizzazioni, sono invece figure analoghe alle autorizzazioni e talvolta riconducibili all'ambito dei provvedimenti autorizzatori³⁹¹:

- le abilitazioni³⁹², ovvero accertamenti dell'idoneità tecnica a svolgere un'attività (es. patente di guida);
- le licenze, registrazioni e dispense³⁹³;
- il nullaosta³⁹⁴, che proviene normalmente da un'autorità diversa dalla precedente, con cui si dichiara che non sussistono ostacoli all'adozione del provvedimento;

³⁸⁹ In particolare, l'articolo 20, comma 4, della legge n. 241/1990 prevede che: "Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti".

³⁹⁰ Cfr. parere del Consiglio di Stato n. 1784/2016 del 04/08/2016.

³⁹¹ Cfr. SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., pagg. 625 e ss., in cui l'autore, con riferimento ai provvedimenti aventi funzione permissiva, distingue i provvedimenti autorizzativi (autorizzazioni, assensi, nulla-osta, approvazioni, ecc.) da quelli abilitativi (o abilitazioni); VILLATA R., *L'atto amministrativo*, op. cit., pagg. 1493 e ss.; CASETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., pagg. 340 e ss.; SALVATORE P., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit., pag. 4, il quale differenzia le autorizzazioni anche dagli atti di assenso, dai quali dipende unicamente la forza operativa dell'atto e non già la validità. Essi si qualificano sempre quali meri requisiti di efficacia, sia che intervengano anteriormente che successivamente al perfezionamento dell'atto cui accedono.

Con riguardo ai profili ambientali, v. FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pagg. 226 e ss., che tra l'altro: riconduce il nullaosta al *genus* degli atti di assenso ex articolo 14 della legge n. 214/1990; avvicina all'autorizzazione la dispensa "in quanto pur sempre espressione di un assenso" dotato, tuttavia, di una specifica forza derogatoria (es. scarico nel sottosuolo e nelle acque sotterranee in deroga al divieto generale).

³⁹² VILLATA R., *L'atto amministrativo*, op. cit., pagg. 1493 e 1494, che evidenzia l'esistenza di due diverse posizioni in merito alla natura delle abilitazioni. L'opinione prevalente considera le abilitazioni quali provvedimenti in cui ricorre comunque la struttura delle autorizzazioni (dunque la rimozione del limite all'esercizio del diritto) nonostante manchi una vera ponderazione di interessi (una discrezionalità in senso stretto), ma si proceda da parte della p.a. ad una mera valutazione di tipo tecnico (vincolata). In disaccordo, quella parte della dottrina che ritiene che non necessariamente ad una valutazione tecnica si riconnetta un profilo autorizzatorio; di contro l'effetto abilitante, che consiste nella attribuzione di una qualità o di uno *status*, comporta sempre un profilo concernente esigenze di accertamento e di certezza.

³⁹³ VILLATA R., *L'atto amministrativo*, op. cit., pagg. 1494-1498, dove le licenze sono descritte come provvedimenti permissivi che consentono lo svolgimento di un'attività sulla base di una valutazione discrezionale circa l'oggettiva convenienza dell'attività stessa, in rapporto alla sua idoneità specifica alla soddisfazione di bisogni collettivi, in settori comunque governati dall'Amministrazione. Per la dottrina prevalente esse non costituiscono categoria autonoma rispetto ai provvedimenti autorizzativi. La dispensa, invece, è il provvedimento con cui l'amministrazione, esercitando un potere discrezionale (diversamente si parlerebbe di esenzione), esonera un soggetto dall'osservanza di un dovere o dall'adempimento di un obbligo (es. dispensa dal servizio militare). Secondo CASETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., pag. 342, la dispensa non può ricondursi nell'ambito del potere autorizzatorio, ma in quello derogatorio talvolta riconosciuto dall'ordinamento in capo all'amministrazione. Per cui essa, a differenza dell'autorizzazione, non presuppone una sfera istituzionalmente libera seppure condizionata, ma presuppone una sfera istituzionalmente preclusa, cfr. SALVATORE P., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit., pag. 4.

Le registrazioni sono da considerarsi del tutto simile alle autorizzazioni; mancando la discrezionalità vengono considerate autorizzazioni vincolate dirette a rimuovere un limite legale all'esercizio di un diritto, a seguito di un mero accertamento in ordine alla ricorrenza dei presupposti e delle condizioni richieste dalla legge.

³⁹⁴ GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, op. cit., pag. 649, definisce il nulla osta quale "assenso procedimentale necessario, ossia (come) atto di una parte necessaria del procedimento, ordinato all'oggetto introdotto nel procedimento

-
- le approvazioni³⁹⁵, ovvero atti permissivi che appartengono ad un momento successivo ed hanno ad oggetto un atto rilasciato.

Particolare rilevanza spetta, infine, con riferimento alla prospettiva ambientale, agli insegnamenti di quella parte della dottrina³⁹⁶ che ha ritenuto come “attraverso l’autorizzazione amministrativa, la pubblica amministrazione non si limita, come finora sostenuto, semplicemente a rimuovere un limite, bensì - fermo rimanendo l’effetto che il proprio atto esercita nei confronti del diritto del privato - essa tende spesso, nella tutela del pubblico interesse, a dare origine ad un rapporto di supremazia speciale”. Infatti, se la supremazia dell’amministrazione sembra attualmente superata in ragione della “ridefinizione in termini sostanzialmente paritari del rapporto pubblico privato”, sembrerebbe tuttavia residuare la costruzione del rapporto autorizzatorio in termini di rapporto speciale a fronte del “permanere di poteri pubblicistici in capo all’amministrazione che si estrinsecano nella elevata discrezionalità”.³⁹⁷

2.3 Le autorizzazioni ambientali.

La normativa ambientale, come anticipato, comprende ormai tutte le tipologie individuate dalla scienza amministrativa in termini di provvedimenti permissivi, ivi compresi i provvedimenti autorizzatori, tra i quali possono essere annoverati, in un’ottica non strettamente correlata alla tutela dagli inquinamenti: l’autorizzazione integrata ambientale di cui al titolo III-*bis* della Parte seconda del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i. (ed in particolare come modificato dal D.Lgs. n. 128/2010); l’autorizzazione agli scarichi di cui al capo II del titolo IV della sezione II della Parte terza del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.; l’autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui all’articolo 208 (Parte quarta-titolo I-capo IV) del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.; l’autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti di cui all’articolo 269 (Parte quinta-titolo I) del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.; l’autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energie elettrica alimentati da fonti rinnovabili di cui all’articolo 12 del D.Lgs. n. 387/2003³⁹⁸ (e procedure abilitative semplificate di cui al D.Lgs. n. 28/2011³⁹⁹); l’autorizzazione paesaggistica di cui all’articolo 146 del D.Lgs. n. 42/2004⁴⁰⁰; l’autorizzazione ad emettere gas ad effetto serra di cui all’articolo 13 del D.Lgs. n. 30/2013⁴⁰¹.

Altro provvedimento permissivo di particolare rilievo è la valutazione di impatto ambientale di cui al titolo III della Parte seconda del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i., per la quale si pone un problema interpretativo circa la natura⁴⁰² (v. anche oltre) ed il suo rapporto con il procedimento

dall’atto di iniziativa e volto a curare un interesse pubblico la cui presenza è dalla norma ritenuta necessaria nel procedimento”; v. anche VILLATA R., *L’atto amministrativo*, op. cit., pagg. 1495, per il quale il nullaosta è un assenso procedimentale necessario, vale a dire un atto interno al procedimento.

³⁹⁵ VILLATA R., *L’atto amministrativo*, op. cit., pagg. 1498, che ritiene le approvazioni riconducibili al novero dei provvedimenti autorizzativi esclusivamente se non si considera rilevante il momento, anteriore o successivo rispetto all’atto controllato, in cui le stesse intervengono. SALVATORE P., *Autorizzazione amministrativa*, op. cit., pag. 4, evidenzia le differenze intercorrenti tra le autorizzazioni e le approvazioni, quest’ultime hanno ad oggetto esclusivamente gli atti giuridici e non agiscono come presupposti, ma condizionano esclusivamente l’efficacia dell’atto da approvare. Dottrina recente tende ad inserire le approvazioni tra gli atti di controllo.

³⁹⁶ FRANCHINI F., *Le autorizzazioni amministrative costitutive di rapporti giuridici fra l’amministrazione ed i privati*, op. cit., pag. 85.

³⁹⁷ LICCIARDELLO S. (a cura di), *Le autorizzazioni di polizia*, op. cit., pag. 27.

³⁹⁸ Decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, recante Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità.

³⁹⁹ Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

⁴⁰⁰ Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137.

⁴⁰¹ Decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, recante Attuazione della direttiva 2009/29/CE che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra.

⁴⁰² E’ recente, infatti, la trasformazione della valutazione di impatto ambientale (VIA) in vero e proprio provvedimento a contenuto permissivo, tanto da assorbire anche l’autorizzazione integrata ambientale (AIA) in un unico atto a contenuto complesso, almeno per quanto riguarda i procedimenti di competenza statale, cfr. in tal senso DELL’ANNO P., *Disciplina*

della gestione dei rifiuti, op. cit., pag. 222; BRUNO F., *Le autorizzazioni ambientali*, op. cit. pagg. 95 e ss., ad avviso del quale la decisione di VIA “integrerebbe il provvedimento in senso formale con cui si conclude il procedimento cui la legge imputa direttamente la produzione di effetti”. Peraltro, a livello europeo, il carattere distintivo della VIA viene ravvisato nella sua connotazione di valutazione prevalentemente tecnica; mentre, il nostro ordinamento continua a non essere completamente in linea con quell’impostazione, se si considera che da sempre la natura composita del procedimento “ne ha fatto prevalere gli aspetti di discrezionalità amministrativa se non addirittura politica”, cfr. DELL’ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente: Vol. 1 - Principi generali*, Assago, 2012, pag. 218.

Come anticipato, l’art. 10 del D.Lgs. n. 152/2006, nella sua precedente formulazione, stabiliva una integrazione interprocedimentale tra VIA e AIA obbligatoria in caso di opere sottoposte a VIA statale (ciò comportando l’unicità delle fasi procedurali, nonché del provvedimento finale, con snellimento degli adempimenti amministrativi, seppure a fronte dei diversi livelli di progettazione), facoltativa nel caso di procedure regionali; indirizzo poi rafforzato, soprattutto in termini di integrazione provvedimentale, dalle nuove previsioni in materia di VIA (nuovi artt. 10 e 26, cfr. oltre). In ordine alla diversa funzione della VIA e dell’AIA, cfr. BRUNO F., *Le autorizzazioni ambientali*, op. cit. pagg. 118 e ss.; ma anche il Consiglio di Stato, sezione II, parere 18 luglio 2008, n. 1001, dove si osserva che la VIA è finalizzata alla tutela dell’ambiente, inteso come paesaggio, naturale o dovuto alla presenza di opere e complessi di valore archeologico, storico o artistico; si tratta, cioè, della localizzazione dell’opera da realizzare. Nel caso dell’AIA, invece, si è in presenza di una complessa procedura diretta ad evitare quanto più possibile (in termini anche di sostenibilità economica) ogni forma di inquinamento, finanche con prescrizioni indirettamente connesse (mediante l’imposizione di prestazioni) alla modificazione da apportare agli impianti e alle tecniche da adottare nell’esercizio degli stessi. Dunque, ad avviso dei giudici amministrativi, “sono procedure che attengono a interessi pubblici diversi, l’una alla tutela dell’ambiente e l’altra alla prevenzione dell’inquinamento. Per un determinato impianto, può essere che siano richieste entrambe o che sia richiesta una sola di esse” (in tal senso anche TAR Campania, Napoli, sez. I, 5 aprile 2013, n. 1787).

Medesimo orientamento emerge dalla sentenza TAR Lombardia, Brescia, 22 gennaio, 2010, n. 211 (richiamata dallo stesso TAR nella sentenza n. 1197/2016), la quale entra anche nel merito delle problematiche relative al coordinamento tra le due procedure; vi si legge infatti che: “la possibilità di impugnare direttamente la valutazione circa l’assoggettabilità alla VIA prima della decisione sull’AIA, si collega in realtà al merito della vicenda, in quanto riguarda il ruolo assunto dalla VIA dopo l’introduzione dell’AIA. Nell’impostazione originaria del DPR 12 aprile 1996 l’impatto ambientale di un’opera o di un impianto era misurato esclusivamente attraverso la procedura di VIA (previo esame dell’assoggettabilità qualora il progetto non rientrasse nei casi di VIA codificati). Alla decisione sulla VIA si collegavano poi le singole autorizzazioni necessarie per la realizzazione dell’opera o il funzionamento dell’impianto. Con l’introduzione dell’AIA tutte queste autorizzazioni sono state raggruppate in un giudizio complessivo e ad ampio raggio. Nell’AIA sono tra l’altro confluite (v. allegato II del Dlgs. 59/2005) l’autorizzazione alle emissioni in atmosfera di cui al DPR 203/1988, l’autorizzazione allo scarico di cui al Dlgs. 152/1999, l’autorizzazione alla realizzazione e modifica di impianti di smaltimento o recupero di rifiuti ex art. 27 del Dlgs. 22/1997, nonché l’autorizzazione all’esercizio delle operazioni di smaltimento o recupero di rifiuti ex art. 28 del Dlgs. 22/1997. Formalmente è rimasta autonoma la procedura di VIA, che deve precedere il rilascio dell’AIA e ne condiziona il contenuto (v. art. 5 comma 12 e art. 7 comma 2 del Dlgs. 59/2005). È però evidente che l’ampiezza delle valutazioni svolte in relazione all’AIA si riflette sulla procedura di VIA, nella quale assumono rilievo necessariamente anche gli studi effettuati in vista del rilascio dell’AIA. L’impatto ambientale di un’opera o di un impianto non potrebbe infatti essere compiutamente inquadrato senza prendere in considerazione gli approfondimenti tecnici che conducono al rilascio dell’AIA e alla contestuale formulazione dei limiti relativi alla produzione di inquinanti (v. art. 7 commi 3 e 4 del Dlgs. 59/2005). In definitiva il medesimo materiale è esaminato due volte, ai fini della VIA e per il rilascio dell’AIA. Esiste quindi una retroazione dell’AIA sulla valutazione di assoggettabilità e sulla stessa procedura di VIA, nel senso che la prima, benché cronologicamente successiva, definisce l’oggetto delle seconde. Ovvero, non è possibile decidere sulla VIA senza conoscere anticipatamente il materiale tecnico dell’AIA, intendendo per tale non solo le analisi tecniche ma anche le prescrizioni (o gli schemi di prescrizione) che limitano e indirizzano il contenuto del progetto. [...] Il fatto che la VIA e l’AIA tendano ormai a formare un *unicum* non impedisce tuttavia l’impugnazione separata dei relativi atti, in quanto se il materiale tecnico è comune rimangono diversi gli effetti giuridici dei provvedimenti finali. Con la VIA (e con la valutazione di assoggettabilità) viene emessa una pronuncia sulla localizzazione dell’opera o dell’impianto. Chi si oppone alla localizzazione scelta (o al giudizio circa l’idoneità dell’area a sostenere le modifiche strutturali o gli ampliamenti di opere e impianti già esistenti) ha interesse a impugnare in modo autonomo il relativo provvedimento, ottenendo così anche un effetto inibitorio sull’AIA. D’altra parte l’impugnazione degli atti relativi alla VIA deve comunque essere seguita dall’impugnazione del rilascio dell’AIA, perché l’oggetto della VIA è definito dalle prescrizioni formulate contestualmente all’AIA, e pertanto è il provvedimento favorevole su quest’ultima che stabilisce a quali condizioni l’impatto ambientale sia accettabile. Questo fenomeno è particolarmente evidente nel caso di modifiche strutturali o ampliamenti che riguardino impianti esistenti, in quanto nella procedura di rilascio dell’AIA devono essere prese in considerazione anche le BAT (v. art. 4, art. 7 comma 4, art. 8 del Dlgs. 59/2005) e dunque sono privilegiate le valutazioni relative all’efficienza (in termini di riduzione dell’inquinamento) rispetto ai giudizi astratti sulla localizzazione dell’attività”.

L’autonomia tra le due procedure è affermata anche dalla sentenza TAR Emilia-Romagna, Bologna, I, 26 novembre 2007, n. 3365 che esclude che l’AIA, essendo riferita agli aspetti gestionali, possa essere configurata come “atto strettamente consequenziale” alla VIA che attiene, invece, agli elementi localizzativi e strutturali dell’impianto. L’AIA, dunque, “in quanto produttiva di propri specifici effetti, può essere autonomamente impugnata (a prescindere dall’impugnazione della VIA) da chi intenda agire contro pregiudizi direttamente derivanti dalla predetta autorizzazione”.

Il Consiglio di Stato, sezione V, 17 ottobre 2012, n. 5299 ha ribadito che “all’autonomia funzionale della VIA rispetto all’AIA consegue che l’eventuale intangibilità dell’autorizzazione integrata ambientale non potrebbe spiegare alcun effetto sanante dei vizi di cui è affetta la valutazione di impatto ambientale, non potendosi neppure logicamente (ancor prima che sul

autorizzatorio principale; sinora risolto da parte della dottrina riconoscendo un'efficacia "quasi" vincolante (cioè superabile solo dal Consiglio dei ministri) alla pronuncia di VIA, considerata come un momento di valutazione discrezionale da effettuarsi nell'ambito del procedimento autorizzatorio del progetto (inserendosi nella Conferenza di servizi decisoria), ma che oggi va letto anche alla luce della c.d. riforma Madia (cfr. capitolo 4) e delle importanti novità normative intervenute in materia (cfr. oltre). Più in generale, con riguardo alle c.d. valutazioni ambientali, la scienza giuridica ha autorevolmente differenziato le procedure autorizzatorie dalle procedure di valutazione previste in campo ambientale (ossia la valutazione di impatto ambientale, la valutazione ambientale strategica e la valutazione di incidenza); queste ultime rappresentano, in specie, procedure tipizzate che costituiscono il nucleo forte dei procedimenti in materia ambientale, assumendo carattere paradigmatico ed una capacità espansiva in grado di condizionare tutte le altre procedure, con delicati problemi di coordinamento, come poc'anzi accennato.⁴⁰³

Tornando all'elenco sopra riportato, esso può essere implementato con gli ulteriori atti di assenso adottati, tra l'altro:

- in situazioni peculiari: ad esempio, quelli necessari alla realizzazione e all'esercizio degli impianti e attività previsti dai piani o progetti di bonifica *ex artt.* 242 e ss. del D.Lgs. n. 152/2006; oppure in materia di rischi di incidente rilevante *ex D.Lgs. n. 105/2015*⁴⁰⁴, il cui oggetto consiste in una sorta di gestione del rischio straordinario (in caso di incidente) sostenibile in una prospettiva di prevenzione e precauzione;

- per contrastare i fenomeni di inquinamento acustico *ex legge quadro n. 447/1995*, di inquinamento elettromagnetico *ex legge quadro n. 36/2001* (in tale ambito, l'autorizzazione per la realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radio-elettrici *ex articolo 87 del D.Lgs. n. 259/2003* oppure l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti *ex articolo 1, comma 26, della legge n. 239/2004*), nonché di inquinamento nucleare *ex D.Lgs. n. 230/1995*, che disciplina appunto la materia delle radiazioni ionizzanti;

- per la tutela di interessi contigui come, ad esempio, in materia di: attività produttive *ex articolo 25 del D.Lgs. n. 112/1998*; impianti di energia elettrica *ex legge 55/2002* (c.d. sblocca-centrali)⁴⁰⁵; terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto *ex articolo 46 del D.L. n. 159/2007*.

piano strettamente giuridico) ammettere che le problematiche attinenti la localizzazione e gli aspetti strutturali di un impianto siano assorbite o inglobate dal provvedimento di autorizzazione all'esercizio dell'impianto stesso".

⁴⁰³ Cfr. GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, pag. 211. In tale senso anche DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2003, pag. 267, il quale separa, tra l'altro, le autorizzazioni dalle localizzazioni o procedimenti di localizzazione, che definisce come procedimenti permissivi ambientali, aventi ad oggetto la valutazione delle attività che l'imprenditore ha intenzione di svolgere in un dato luogo. Esse producono l'effetto di rimuovere il fatto impeditivo alla localizzazione di un nuovo impianto, costituito dal divieto generale di realizzare impianti non preventivamente autorizzati dalla pubblica amministrazione ed hanno la finalità di controllare e regolare le scelte relative alla distribuzione delle libertà di impresa sul territorio.

⁴⁰⁴ Decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105, recante Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose. In particolare, l'articolo 17, comma 2, del decreto, prevede che, per i nuovi stabilimenti o per le modifiche individuate, il Comitato tecnico regionale (CTR), dopo l'istruttoria avviata all'atto del ricevimento del rapporto preliminare di sicurezza, rilascia il nulla-osta di fattibilità, eventualmente condizionato ovvero, qualora l'esame del rapporto preliminare abbia rilevato gravi carenze per quanto riguarda la sicurezza, formula la proposta di divieto di costruzione, entro quattro mesi dal ricevimento del rapporto preliminare di sicurezza, fatte salve le sospensioni necessarie all'acquisizione di informazioni supplementari, non superiori comunque a due mesi. A seguito del rilascio del nulla-osta di fattibilità il gestore trasmette al CTR il rapporto definitivo di sicurezza relativo al progetto particolareggiato. Il Comitato, esaminato il rapporto definitivo di sicurezza, esprime il parere tecnico conclusivo entro il termine di quattro mesi dal ricevimento del rapporto di sicurezza, comprensivo dei necessari sopralluoghi. Nell'atto che conclude l'istruttoria sono indicate le valutazioni tecniche finali, le eventuali prescrizioni integrative e, qualora le misure che il gestore intende adottare per la prevenzione e per la limitazione delle conseguenze di incidenti rilevanti risultino nettamente inadeguate ovvero non siano state fornite le informazioni richieste, è disposto il divieto di inizio di attività. Ai sensi del comma 3, in tutti gli altri casi il CTR, ricevuto il rapporto di sicurezza, avvia l'istruttoria e, esaminato il rapporto di sicurezza, esprime le valutazioni di propria competenza entro il termine di quattro mesi dall'avvio dell'istruttoria, termine comprensivo dei necessari sopralluoghi, fatte salve le sospensioni necessarie all'acquisizione di informazioni supplementari, che non possono essere comunque superiori a due mesi. Nell'atto che conclude l'istruttoria sono indicate le valutazioni tecniche finali, le eventuali prescrizioni integrative e, qualora le misure adottate dal gestore per la prevenzione e per la limitazione delle conseguenze degli incidenti rilevanti siano nettamente insufficienti, è disposta la limitazione o il divieto di esercizio.

⁴⁰⁵ Tale procedimento non assorbe peraltro né l'autorizzazione integrata ambientale né la valutazione di impatto ambientale, che rappresentano parte integrante e condizione necessaria del procedimento autorizzatorio.

Dalla breve elencazione effettuata, per la quale non si può avanzare alcuna pretesa di esaustività, emerge con chiarezza che la normativa ambientale ha previsto, accanto alle tradizionali⁴⁰⁶ autorizzazioni ambientali di settore (autorizzazione agli scarichi idrici, autorizzazione alle emissioni in atmosfera), alcune autorizzazioni uniche aventi natura esclusivamente ambientale (il provvedimento di VIA qualora assorba anche le autorizzazioni di esercizio; le autorizzazioni integrate ambientali; le autorizzazioni uniche ambientali). Sono altresì previste talune autorizzazioni uniche in cui sono ricompresi anche profili non strettamente ambientali (autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energie elettrica alimentati da fonti rinnovabili).

Come già anticipato, in ordine alla scelta delle autorizzazioni oggetto di trattazione, occorre formulare una breve precisazione; difatti, proprio in considerazione della trasversalità del bene ambiente, il numero di provvedimenti autorizzatori che presentano profili di interesse ambientale sono molteplici, volendo tuttavia verificare in termini di diritto positivo la linea tracciata nel capitolo 1 e, dunque, indagare le peculiarità proprie delle autorizzazioni connesse alla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e in specie all'attività di impresa, la predetta scelta può essere circoscritta ai provvedimenti autorizzatori principalmente contenuti nel decreto legislativo n. 152/2006⁴⁰⁷ o sostituiti dalle "nuove" autorizzazioni ambientali⁴⁰⁸. Tali provvedimenti sono stati differenziati sulla base del diverso approccio agli stessi sotteso; il che ha consentito di procedere

La normativa di cui alla legge 9 aprile 2002, n. 55, di Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale, si applica anche per l'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di cogenerazione di potenza termica uguale o inferiore a 300 MW di cui all'articolo 8, comma 2 del d.lgs. 8 febbraio 2007, n. 20, recante Attuazione della direttiva 2004/8/CE sulla promozione della cogenerazione basata su una domanda di calore utile nel mercato interno dell'energia, nonché modifica alla direttiva 92/42/CEE.

⁴⁰⁶ Con specifico riferimento all'approccio di settore tipico della legislazione ambientale, è stato osservato che "la disciplina settoriale dell'ambiente, delineata all'inizio come progressiva codificazioni di esigenze di tutela emergenti a seguito dello sviluppo industriale, tecnologico ed economico-sociale del paese, si è formata per sedimentazioni successive, che hanno conservato le norme, i principi ordinatori, gli istituti preveggenti, incrementando gli uni e gli altri con altri precetti, ed aumentando in misura esponenziale la natura settoriale delle discipline e la loro giustapposizione". Detto approccio settoriale della normativa, articolata per fonti dell'inquinamento (impianti industriali, insediamenti abitativi, rifiuti, rumori, radiazioni, ecc.), per tipologia dei beni da tutelare (aria, acqua, suolo, paesaggio, fauna selvatica, foreste), e perfino per funzioni strumentali (protezione civile, attività tecnico-scientifiche, vigilanza tecnica e controlli), ha impedito finora una "considerazione olistica" dell'ambiente e delle forme giuridiche della sua protezione. La stessa organizzazione preposta alla cura degli interessi ambientali è risultata condizionata dal settorialismo della legislazione sostanziale", v. DELL'ANNO P., *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, in DE CAROLIS D., FERRARI E., POLICE A. (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, pagg 265 e ss; DELL'ANNO P., *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, VI, 2005, pagg. 962 e ss.

⁴⁰⁷ Tra le principali figure autorizzative, si rammentano: l'autorizzazione integrata ambientale di cui al titolo III-bis della Parte seconda del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.; l'autorizzazione agli scarichi di cui al capo II del titolo IV della sezione II della Parte terza del D.Lgs. n. 152/2006; l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui all'articolo 208 (Parte quarta-titolo I-capo IV) del D.Lgs. n. 152/2006; l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti di cui all'articolo 269 (Parte quinta-titolo I) del D.Lgs. n. 152/2006.

⁴⁰⁸ Specificamente, ai sensi dell'articolo 29-*quater*, comma 11, del D.Lgs. n. 152/2006, le autorizzazioni integrate ambientali sostituiscono ad ogni effetto le autorizzazioni riportate nell'elenco dell'Allegato IX alla Parte Seconda del decreto (ossia: a) autorizzazione alle emissioni in atmosfera, fermi restando i profili concernenti aspetti sanitari; b) autorizzazione allo scarico; c) autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti; d) autorizzazione allo smaltimento degli apparecchi contenenti PCB-PCT; e) autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura; f) autorizzazione allo scarico rilasciata dal Magistrato alle Acque di Venezia, limitatamente alle condizioni di esercizio degli scarichi idrici e alle modalità di controllo di tali condizioni). A tal fine il provvedimento di autorizzazione integrata ambientale richiama esplicitamente le eventuali condizioni, già definite nelle autorizzazioni sostituite, la cui necessità permane. Inoltre le autorizzazioni integrate ambientali sostituiscono la comunicazione di cui all'articolo 216. Dunque, "l'AIA non sostituisce più la generalità degli atti da esprimersi in materia ambientale da una pluralità di pubbliche amministrazioni, ma soltanto quelli esplicitamente e tassativamente elencati nell'allegato IX", cfr. ALBERTAZZI B., *La nuova disciplina dell'A.U.A. (autorizzazione unica ambientale) e dell'A.I.A. (autorizzazione integrata ambientale)*, Santarcangelo di Romagna, 2013, pag. 120.

Con riferimento all'autorizzazione unica ambientale, ai sensi dell'articolo 3 del DPR n. 59/2013, essa sostituisce: a) autorizzazione agli scarichi; b) comunicazione preventiva per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti dalle aziende ivi previste; c) autorizzazione alle emissioni in atmosfera; d) autorizzazione generale in materia di inquinamenti atmosferico; e) comunicazione o nulla osta di cui all'articolo 8, commi 4 o comma 6, della legge 26 ottobre 1995, n. 447; f) autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura; g) comunicazioni in materia di rifiuti di cui agli articoli 215 e 216 del D.Lgs. n. 152/2006.

prestando iniziale attenzione alla connotazione propria delle autorizzazioni ambientali di settore e delle autorizzazioni uniche non “integrate”; successivamente riservando una peculiare considerazione all’approccio integrato e, dunque, alle “nuove” autorizzazioni ambientali uniche.

2.3.1. Le autorizzazioni settoriali in taluni comparti di speciale interesse: emissioni in atmosfera, scarichi idrici, inquinamento acustico.

Le autorizzazioni ambientali di settore propongono approcci separati al controllo delle emissioni nell’aria, nell’acqua e nel suolo, contribuendo al miglioramento dello stato della singola matrice ambientale di riferimento. In ragione di tale approccio fortemente focalizzato, tali autorizzazioni non riescono, tuttavia, ad impedire il trasferimento dell’inquinamento da un recettore all’altro.

- Autorizzazione alle emissioni in atmosfera.

Le autorizzazioni alle emissioni in atmosfera sono da inserire tra gli strumenti adottati dal legislatore per contrastare i fenomeni di inquinamento atmosferico⁴⁰⁹, definiti dall’articolo 268 del D.lgs. n. 152/2006 come “ogni modificazione dell’aria atmosferica, dovuta all’introduzione nella stessa di una o di più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da ledere o da costituire un pericolo per la salute umana o per la qualità dell’ambiente oppure tali da ledere i beni materiali o compromettere gli usi legittimi dell’ambiente”. Diverse sono le fonti da cui si originano i fenomeni di inquinamento atmosferico, generalmente indicate: nell’uso di combustibili fossili per la produzione di elettricità, trasporti, industria e usi civici; nei processi industriali ed uso di solventi (industria chimica e mineraria); nell’agricoltura; nel trattamento dei rifiuti; nelle fonti naturali e nelle emissioni di altri impianti. Pertanto, al fine di ridurre progressivamente le emissioni prodotte, sono state previste azioni di contenimento aventi contenuti diversi, realizzate attraverso: la sottoposizione a specifica regolamentazione delle emissioni provenienti da singole tipologie di impianto; la individuazione di valori inderogabili di qualità dell’aria ambiente; la regolamentazione della composizione e commerciabilità di alcune tipologie di prodotti; la promozione dell’adozione di tecnologie meno inquinanti.⁴¹⁰

In particolare, la disciplina del regime autorizzatorio delle emissioni provenienti da impianti è contenuta nella parte V del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante appunto “Norme in materia di tutela dell’aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera”⁴¹¹, che impone, in forza dell’articolo 269, l’assoggettamento, per tutti gli stabilimenti⁴¹² che producono emissioni⁴¹³, al

⁴⁰⁹ La normativa sull’inquinamento atmosferico costituisce una delle legislazioni ambientali più antiche, la cui prima fonte viene considerata la legge 13 luglio 1966, n. 615 “Provvedimenti contro l’inquinamento atmosferico” (ma alcune disposizioni erano già recate dal testo unico delle leggi sanitarie – r.d. 27 luglio 1934, n. 1265); successivamente è intervenuto il D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, recante “Attuazione delle direttive CEE numeri 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”.

⁴¹⁰ BOLOGNA P., *Inquinamento atmosferico*, in DELL’ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di Diritto dell’ambiente, Vol. 2 - Discipline ambientali di settore*, Assago, 2013, pagg. 1 e ss.; FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pagg. 306 e ss.; ALBERTAZZI B., *La nuova disciplina dell’A.U.A. (autorizzazione unica ambientale) e dell’A.I.A. (autorizzazione integrata ambientale)*, op. cit., pagg. 55 e ss.

⁴¹¹ Nella citata parte V sono regolamentate separatamente tre categorie di fonti di inquinamento, ossia:

1) impianti industriali ed altre attività che producono emissioni in atmosfera, ivi compresi gli impianti termici civili aventi potenza termica nominale superiore a 3 MW o a combustibili molto inquinanti (titolo I “Prevenzione e limitazione delle emissioni in atmosfera di impianti e attività”);

2) impianti termici civili con potenza inferiore a quelli appartenenti alla categoria precedente (titolo II “Impianti termici civili”);

3) combustibili utilizzabili negli impianti sopra richiamati (titolo III “Combustibili”).

Rientrano, dunque, nel campo di applicazione del titolo I gli impianti, inclusi gli impianti termici civili non disciplinati dal titolo II, e le attività che producono emissioni in atmosfera, per i quali stabilisce valori di emissione, prescrizioni, metodi di campionamento e di analisi delle emissioni, nonché i criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori limite.

⁴¹² Ai sensi dell’articolo 268 del D.Lgs. n. 152/2006, lo stabilimento è definito come il complesso unitario e stabile, che si configura come un complessivo ciclo produttivo, sottoposto al potere decisionale di un unico gestore, in cui sono presenti uno

rilascio di una specifica autorizzazione⁴¹⁴. Segnatamente, il citato articolo 269 disciplina l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera per i nuovi stabilimenti o nel caso di trasferimento di un impianto da un luogo ad un altro⁴¹⁵. L'autorizzazione è rilasciata con riferimento allo stabilimento; mentre i singoli impianti e le singole attività presenti nello stabilimento non sono oggetto di distinte autorizzazioni.

L'autorizzazione, rilasciata dall'autorità competente (Regione, Provincia autonoma o diversa autorità indicata con legge regionale) all'esito di un procedimento, avviato su istanza di parte⁴¹⁶, che prevede l'indizione di una conferenza di servizi (*ex art. 269, comma 3*)⁴¹⁷, stabilisce: per le emissioni che risultano tecnicamente convogliabili, le modalità di captazione e di convogliamento; per le emissioni convogliate o di cui è stato disposto il convogliamento, i valori limite di emissione, le prescrizioni, i metodi di campionamento e di analisi, i criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori limite e la periodicità dei controlli di competenza del gestore, la quota dei punti di emissione individuata tenuto conto delle relative condizioni tecnico-economiche, il minimo tecnico per gli impianti soggetti a tale condizione e le portate di progetto tali da consentire che le emissioni siano diluite solo nella misura inevitabile dal punto di vista tecnologico e dell'esercizio, devono essere altresì specificamente indicate le sostanze a cui si applicano i valori limite di emissione, le prescrizioni ed i relativi controlli; per le emissioni diffuse, apposite prescrizioni finalizzate ad assicurarne il contenimento; per lo stabilimento nel suo complesso, il periodo che deve intercorrere tra la messa in esercizio e la messa a regime dell'impianto⁴¹⁸, la data entro cui devono essere comunicati all'autorità

o più impianti o sono effettuate una o più attività che producono emissioni attraverso, per esempio, dispositivi mobili, operazioni manuali, deposizioni e movimentazioni. Si considera stabilimento anche il luogo adibito in modo stabile all'esercizio di una o più attività. Impianto è, invece, il dispositivo o il sistema o l'insieme di dispositivi o sistemi fisso e destinato a svolgere in modo autonomo una specifica attività, anche nell'ambito di un ciclo più ampio.

⁴¹³ Ai sensi dell'articolo 268 del D.Lgs. n. 152/2006, sono emissioni in atmosfera: qualsiasi sostanza solida, liquida o gassosa introdotta nell'atmosfera che possa causare inquinamento atmosferico e, per le attività di cui all'articolo 275, qualsiasi scarico, diretto o indiretto, di COV nell'ambiente.

⁴¹⁴ Sono, tuttavia, esclusi:

- gli impianti di incenerimento/coincenerimento dei rifiuti, nonché le installazioni sottoposte ad autorizzazione integrata ambientale (AIA), che rimangono assoggettati al rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 208 del D.Lgs. n. 152/2006 o dell'autorizzazione integrata ambientale di cui al titolo III-*bis* alla Parte Seconda del D.Lgs. n. 152/2006;
- gli impianti di deposito di oli minerali, compresi i gas liquefatti, per i quali i gestori sono tenuti ad adottare apposite misure per contenere le emissioni diffuse ed a rispettare le ulteriori prescrizioni eventualmente disposte, per le medesime finalità, con apposito provvedimento dall'autorità competente;
- gli stabilimenti in cui sono presenti esclusivamente impianti e attività elencati nella parte I dell'Allegato IV alla parte quinta del decreto. L'elenco, da considerarsi tassativo, si riferisce a impianti e ad attività le cui emissioni sono scarsamente rilevanti agli effetti dell'inquinamento atmosferico (ad esempio, laboratori orafi, cucine, mense, serre, autolavaggi, autorimesse, ecc.). In tal caso si applicano esclusivamente i valori limite di emissione e le prescrizioni specificamente previsti, per tali impianti e attività, dai piani e programmi o dalle normative di cui all'articolo 271, commi 3 e 4. Per essi può essere, altresì, imposto, da parte dell'autorità competente, l'obbligo di presentare una comunicazione di inizio attività;
- gli stabilimenti destinati alla difesa nazionale ed alle emissioni provenienti da sfiati e ricambi d'aria esclusivamente adibiti alla protezione e alla sicurezza degli ambienti di lavoro. Agli impianti di distribuzione dei carburanti si applicano esclusivamente le pertinenti disposizioni degli articoli 276 e 277.

⁴¹⁵ Il regime transitorio per gli stabilimenti già esistenti ed autorizzati ai sensi della disciplina previgente è contenuto nell'articolo 281. In generale, si può osservare che, in materia ambientale, è molto frequente il ricorso al regime transitorio, ovvero al regime legislativo che prevede specifici tempi e modalità per consentire l'adeguamento alle nuove disposizioni delle imprese già in esercizio in forza di un valido titolo autorizzatorio precedentemente rilasciato. Si introduce in tal modo una vera e propria deroga al generale principio della conservazione dei diritti quesiti.

⁴¹⁶ All'autorità competente deve essere, infatti, presentata domanda di autorizzazione corredata dal progetto descrittivo dell'impianto/stabilimento, comprensivo delle quantità, tipo e caratteristiche merceologiche dei combustibili di cui si prevede l'utilizzo, nonché dalla relazione tecnica che descrive il complessivo ciclo produttivo in cui si inserisce la specifica attività cui l'impianto è destinato ed indica il periodo previsto intercorrente tra la messa in esercizio e la messa a regime degli impianti.

⁴¹⁷ Conferenza di servizi, convocata ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel corso della quale si procede anche, in via istruttoria, ad un contestuale esame degli interessi coinvolti in altri procedimenti amministrativi e, in particolare, nei procedimenti svolti dal comune ai sensi del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (in materia urbanistica), e del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (per profili sanitari). L'articolo 5, comma 1, lettera d), del D.Lgs. n. 127 del 2016 (attuativo della c.d. riforma Madia, v. capitolo 4) ha eliminato dalla previgente formulazione dell'articolo 269, comma 3, il richiamo al comma 3 dell'articolo 14 della legge n. 241/1990 ovvero alla conferenza di servizi istruttoria.

⁴¹⁸ L'autorità competente per il controllo effettua il primo accertamento circa il rispetto dell'autorizzazione entro sei mesi dalla data di messa a regime di uno o più impianti o dall'avvio di una o più attività dello stabilimento autorizzato. Essa è, poi, autorizzata ad effettuare presso gli impianti tutte le ispezioni che ritenga necessarie per accertare il rispetto dell'autorizzazione.

competente i dati relativi alle emissioni effettuate in un periodo continuativo (almeno 10 giorni) di marcia controllata decorrente dalla messa a regime, nonché il numero dei campionamenti da realizzare.⁴¹⁹ L'autorizzazione ha una validità di 15 anni, mentre le procedure per il rinnovo devono essere avviate almeno un anno prima della scadenza⁴²⁰, salvo imposizione di rinnovo anticipato da parte dell'autorità competente. In caso di modifiche dell'impianto che siano sostanziali, il gestore è tenuto a presentare domanda di autorizzazione alle emissioni, allegando la stessa documentazione prevista per i nuovi impianti; nel caso di modifiche non sostanziali, il gestore è in ogni caso tenuto a darne comunicazione all'autorità competente. Quest'ultima provvede all'aggiornamento⁴²¹ dell'autorizzazione nel caso in cui ritenga la modifica non sostanziale; in caso contrario, richiede al gestore di presentare una richiesta di autorizzazione.

Il titolo I disciplina, altresì: gli impianti e le attività in deroga (art. 272)⁴²²; i grandi impianti di combustione⁴²³, nonché la raccolta e la trasmissione dei dati relativi alle loro emissioni (artt. 273-274); le emissioni di COV (art. 275 che prevede il rilascio di autorizzazione *ex* articolo 269 o la presentazione di una domanda di adesione); il controllo delle stesse quando derivanti dal deposito della benzina e dalla sua distribuzione dai terminali agli impianti di distribuzione (art. 276, che prevede il rilascio di autorizzazione *ex* articolo 269); ed il recupero di COV prodotti durante le operazioni di rifornimento degli autoveicoli presso gli impianti di distribuzione dei carburanti (art. 277).

In particolare, l'articolo 272 introduce, per specifiche categorie di stabilimenti individuate in relazione al tipo e alle modalità di produzione, un regime autorizzatorio semplificato in forza del quale l'autorità competente può adottare⁴²⁴ apposite autorizzazioni di carattere generale,

⁴¹⁹ In particolare, il convogliamento delle emissioni, nonché i valori limite di emissione e le prescrizioni sono disciplinati dagli artt. 270 e 271. Con specifico riferimento ai valori limite di emissione, essi sono individuati per talune sostanze direttamente dal D.lgs. n. 152/2006; mentre i piani e i programmi di qualità dell'aria possono stabilire appositi valori limite di emissione e prescrizioni più restrittivi di quelli dettati dalla normativa, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio, purché ciò sia necessario al perseguimento ed al rispetto dei valori e degli obiettivi di qualità dell'aria. Per le sostanze per cui, invece, non risultino fissati limiti dalla legge (statale o regionale) o dai piani di risanamento dell'aria, l'autorizzazione stabilisce appositi valori limite riferiti a quelli previsti per sostanze simili sotto il profilo chimico e aventi effetti analoghi sulla salute e sull'ambiente. Ad avviso di alcuni, "l'ambito delle sostanze non normate è in realtà l'unico spazio di discrezionalità lasciato alla p.a. competente. Gli allegati alla parte V, infatti, per tutte le sostanze normate (salvo per le polveri totali per cui stabiliscono un *range* minimo/massimo) fissano solo il valore massimo di emissione, e tale valore - come detto - non è derogabile *in peius* se non nell'ipotesi particolare e di stretta interpretazione prevista dai 3° e 4° comma. Trattasi in ogni caso di una discrezionalità "vincolata", risolvendosi esclusivamente nell'individuare la sostanza normata cui quella non normata è chimicamente simile e ha effetti analoghi sulla salute e l'ambiente, esprimendosi dunque come una valutazione di natura tecnica", cfr. BOLOGNA P., *Inquinamento atmosferico*, op. cit. pag. 27.

In generale, i valori limite di emissione e le prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio ed i combustibili utilizzati, sono individuati a seguito di un'istruttoria che si basa sulle migliori tecniche disponibili e sui valori e sulle prescrizioni fissati nelle normative regionali e nei piani e programmi. Si devono altresì valutare il complesso di tutte le emissioni degli impianti e delle attività presenti, le emissioni provenienti da altre fonti e lo stato di qualità dell'aria nella zona interessata. I valori limite di emissione e le prescrizioni fissati sulla base di tale istruttoria devono essere non meno restrittivi di quelli previsti dagli Allegati I, II, III e V alla parte quinta del decreto e di quelli applicati per effetto delle autorizzazioni soggette al rinnovo.

⁴²⁰ L'inoltro della domanda di rinnovo entro il termine comporta la *prorogatio ex lege* degli effetti dell'autorizzazione in scadenza fino al momento del termine procedimento di rilascio della nuova; diversamente, lo stabilimento si considera privo dell'autorizzazione alle emissioni. Cfr. BOLOGNA P., *Inquinamento atmosferico*, op. cit., pag. 25.

⁴²¹ Di norma, il mero l'aggiornamento dell'autorizzazione non incide sulla durata dell'autorizzazione aggiornata, che continua, dunque, a decorrere dalla data di rilascio del primo titolo autorizzatorio.

⁴²² Necessitano di una autorizzazione ai sensi dell'articolo 269 e, pertanto, non si applicano i regimi semplificati inerenti le attività in deroga: a) in caso di emissione di sostanze cancerogene, tossiche per la riproduzione o mutagene o di sostanze di tossicità e cumulabilità particolarmente elevate, come individuate dalla parte II dell'Allegato I alla parte quinta del decreto, o b) nel caso in cui siano utilizzate, nell'impianto o nell'attività, le sostanze o i preparati classificati dal decreto legislativo 3 febbraio 1997, n. 52, come cancerogeni, mutageni o tossici per la riproduzione, a causa del loro tenore di COV, e ai quali sono state assegnate etichette con le frasi di rischio R45, R46, R49, R60, R61.

⁴²³ Va precisato, con riferimento alla disciplina applicabile alle centrali termoelettriche alimentate da fonti non rinnovabili, che le centrali con potenza inferiore ai 300 MW termici sono assoggettate esclusivamente alla parte quinta, alla parte seconda in tema di AIA ed alle norme di cui agli articoli 273 e 274 del D.Lgs. n. 152/2006; mentre, per le centrali con potenza uguale o superiore ai 300 MW termici, tale disciplina si interseca con quella specifica dettata dalla legge n. 55/2002 (c.d. sblocca-centrali). Alle centrali termoelettriche alimentate da fonti rinnovabili si applica, invece, il D.lgs. n. 387/2003, integrato però dalle previsioni di cui agli artt. 273 e 274 del D.Lgs. n. 152/2006 nel caso di centrali alimentate a biomasse, gas di discarica, gas residuati dalla depurazione e biogas.

⁴²⁴ In precedenza, il regime di autorizzazione generale era suddiviso, in base alla tipologia di impianti, in obbligatorio o facoltativo, nel primo caso l'autorità competente doveva adottare tale regime in deroga alla disciplina autorizzatoria generale

relative a ciascuna singola categoria, nelle quali sono stabiliti i valori limite di emissione, le prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio e i combustibili utilizzati, i tempi di adeguamento, i metodi di campionamento e di analisi e la periodicità dei controlli. L'autorizzazione generale stabilisce i requisiti della domanda di adesione e prevede appositi modelli semplificati di domanda, nei quali le quantità e le qualità delle emissioni sono deducibili dalle quantità di materie prime ed ausiliarie utilizzate. L'autorità che riceve la domanda può, con proprio provvedimento, negare l'adesione nel caso in cui non siano rispettati i requisiti previsti dall'autorizzazione generale o i requisiti previsti dai piani e dai programmi o dalle normative regionali, o in presenza di particolari situazioni di rischio sanitario o di zone che richiedono una particolare tutela ambientale. A seguito della richiesta di adesione, non rifiutata dall'autorità competente entro i termini di legge⁴²⁵, il gestore può iniziare ad esercitare la propria attività nel rispetto dei requisiti e delle condizioni, previste in via generale ed astratta dalla normativa, riprese dall'autorità competente ed autocertificate dal titolare della attività⁴²⁶. In tal modo, gli impianti "risultano dunque autorizzati non da un provvedimento autorizzatorio nominativo (ovvero emesso singolarmente per ciascuna impresa), bensì dalla legge stessa, di cui le autorizzazioni c.d. generali sono diretta emanazione, potendosi qualificare come legittime esclusivamente nei limiti in cui siano conformi alla detta legge"⁴²⁷. L'autorità competente procede, almeno ogni dieci anni, al rinnovo delle autorizzazioni generali adottate.

- Autorizzazione agli scarichi idrici.

Le autorizzazioni agli scarichi idrici sono inserite tra le misure dirette a contrastare l'inquinamento delle acque (superficiali, marine e sotterranee), dovuto in maniera significativa ai processi di industrializzazione e definito dalla norma (art. 74, comma 1, lettera cc, del D.Lgs. n. 152/2006) come "l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze o di calore nell'aria, nell'acqua o nel terreno che possono nuocere alla salute umana o alla qualità degli ecosistemi acquatici o degli ecosistemi terrestri che dipendono direttamente da ecosistemi acquatici, perturbando, deturpando o deteriorando i valori ricreativi o altri legittimi usi dell'ambiente". I fenomeni di inquinamento delle acque, caratterizzati dalla grande varietà delle fonti da cui possono originare, nonché dalla diversità delle sostanze sversate, possono essere ricondotti essenzialmente a tre macro categorie:

- inquinamento chimico a fronte dell'immissione di sostanze chimiche organiche (ad es. pesticidi) o di sostanze inorganiche (es. metalli pesanti) che modificano le caratteristiche chimiche dell'acqua);

- inquinamento fisico dovuto a variazioni di portata, di calore, di sostanze che modificano le proprietà fisiche dell'acqua (colore, trasparenza, temperatura);

- inquinamento biologico dovuto alla presenza di organismi patogeni (es. batteri, parassiti).

Dal punto di vista giuridico, la Parte III del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 reca le "Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche", in cui sono regolamentate separatamente: la

ed in caso di inerzia era riconosciuto in capo al Ministero dell'ambiente un potere sostitutivo, che è stato esercitato con l'adozione del DPR n. 59/2013.

⁴²⁵ FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 311, il quale evidenzia come il rifiuto della richiesta di adesione debba essere motivato esclusivamente con ragioni attinenti la cura dell'interesse ambientale, essendo considerato illegittimo il diniego basato ad esempio su ragioni urbanistiche (TAR Veneto, sezione III, sent. n. 443/2008).

⁴²⁶ Cfr. BOLOGNA P., *Inquinamento atmosferico*, op. cit., pag. 28, secondo la quale la manifestazione del gestore che intende avvalersi del regime semplificato "comporta una auto-attestazione di conformità allo schema normativo generale vigente al momento della presentazione della domanda".

⁴²⁷ Cfr. BOLOGNA P., *Inquinamento atmosferico*, op. cit., pag. 28, la quale sottolinea altresì, con riferimento alle mere comunicazioni preventive di messa in esercizio (art. 272, comma 1) ed alle autorizzazioni di carattere generale (art. 272, comma 2), le differenze con lo schema autorizzatorio ordinario: "in queste ipotesi, infatti, l'attività del privato non è sottoposta ad alcun preventivo controllo di natura discrezionale, ma a fronte dell'autocertificazione comunicata del privato all'autorità competente della corrispondenza dell'attività stessa alle specifiche previsioni di legge, l'oggetto del successivo controllo e del potere di incidere sulle attività avviata operati dalla p.a. saranno limitati alla verifica della conformità dell'attività stessa alle prescrizioni di legge".

difesa del suolo e la lotta alla desertificazione (sezione I); la tutela delle acque dall'inquinamento⁴²⁸ (sezione II) e la gestione delle risorse idriche (sezione III).

Per quanto di più prossimo interesse, la disciplina del regime autorizzatorio degli scarichi idrici, attraverso cui si persegue principalmente la tutela qualitativa delle acque, è contenuta nella sezione II, titolo IV, capo II della Parte III del D.lgs. n. 152/2006⁴²⁹. L'articolo 124 stabilisce che tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati⁴³⁰, mentre viene definito scarico: "qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti all'articolo 114", ovvero i rilasci delle acque utilizzate per la produzione idroelettrica, per scopi irrigui e in impianti di potabilizzazione, nonché delle acque derivanti da sondaggi o perforazioni diversi da quelli relativi alla ricerca ed estrazione di idrocarburi (art. 74, comma 1, lettera ff)⁴³¹.

Pertanto, affinché si possa parlare di scarico non rileva in alcun modo la natura inquinante dell'immissione o il preventivo trattamento di depurazione, devono ricorrere, invece, contestualmente le tre seguenti condizioni: sussistenza di un sistema stabile di collettamento tra il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore⁴³²; collegamento senza soluzione di continuità

⁴²⁸ Segnatamente, la tutela delle acque dall'inquinamento ricomprende non solo le disposizioni direttamente volte ad assicurare la prevenzione e riduzione dei fenomeni di inquinamento (imponendo il rispetto di una serie di standard predefiniti), ma anche, in senso più ampio, le ulteriori azioni dirette ad attuare una gestione, qualitativa e quantitativa, della risorsa, contribuendo ad es. al miglioramento dello stato delle acque, impiego sostenibile e durevole delle risorse idriche, mitigazione degli effetti delle inondazioni e della siccità, protezione e miglioramento dello stato degli ecosistemi acquatici, terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti.

⁴²⁹ Secondo l'orientamento consolidato della Cassazione, la finalità del regime autorizzatorio degli scarichi è quella di consentire alle autorità competenti una preventiva verifica della compatibilità dello stesso con le esigenze di tutela delle acque dall'inquinamento. In precedenza la materia degli scarichi era disciplinata dalla legge 10 maggio 1976, n. 319 (c.d. legge Merli), "Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento" e successivamente dal decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, "Decreto legislativo 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".

⁴³⁰ Vale a dire, tutti gli scarichi in ambiente idrico "sono sottoposti ad una potestà amministrativa di conformazione del diritto d'impresa (nel potere organizzativo dell'azienda e dei suoi mezzi e procedimenti di produzione, nonché delle modalità di depurazione delle acque reflue e del loro scarico) e/o di proprietà", cfr. DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 390.

In tal senso anche ALBERTAZZI B., *La nuova disciplina dell'A.U.A. (autorizzazione unica ambientale) e dell'A.I.A. (autorizzazione integrata ambientale)*, op. cit., pag. 45, che richiama, sotto altro profilo, la consolidata giurisprudenza in forza della quale "gli scarichi non occasionali di acque reflue industriali, se effettuati in assenza dell'autorizzazione prescritta, costituiscono reato anche se operati nella rete fognaria e ciò, in aderenza al principio comunitario di prevenzione, indipendentemente dal superamento dei valori-limite fissati nelle tabelle allegate al d.lgs. n. 152/1999 (ed attualmente al d.lgs. n. 152/2006). Sicché, la sanzione penale si correla alla mancanza del controllo preventivo, da effettuarsi attraverso il rilascio, formale e specifico, dell'autorizzazione (lesione dell'interesse della p.a. al controllo ed alla gestione degli scarichi), a prescindere dal recapito finale, che non è menzionato dalla norma sanzionatoria" (Corte di Cassazione penale, sezione III, 3 settembre 2007, n. 33787).

Con riferimento ai caratteri generali dell'atto, secondo una impostazione, l'autorizzazione, che deve essere specifica, espressa e personale, "rimuove il limite legale imposto in via generale e preventiva alla effettuazione dello scarico, e consegue alla verifica dei parametri e delle condizioni normative previste. In tal senso, l'atto autorizzatorio può essere inquadrato nella categoria degli atti c.d. vincolati, residuando in merito, eventualmente, una discrezionalità tecnica per la pubblica amministrazione competente", cfr. COSTATO L., PELLIZZER F., *Commentario breve al codice dell'ambiente: D. legisl. 3 aprile 2006, n. 152*, Padova, 2007, pag. 336.

⁴³¹ Nonostante l'eliminazione dalla nuova definizione di scarico della canalizzazione ("diretta tramite condotta") prevista, invece, dal previgente articolo 2 del D.lgs. n. 152/1999, la dottrina non ritiene che sia stata reintrodotta la nozione di scarico indiretto.

Peraltro, in tema di disciplina delle acque emunte, la questione aperta in passato su quando applicare la disciplina sugli scarichi e quando quella sui rifiuti è stata superata dalle modifiche introdotte dal DL n. 69/2013 all'articolo 243 del D.lgs. n. 152/2006 che ora stabilisce che: "Le acque emunte convogliate tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il punto di prelievo di tali acque con il punto di immissione delle stesse, previo trattamento di depurazione, in corpo ricettore, sono assimilate alle acque reflue industriali che provengono da uno scarico e come tali soggette al regime di cui alla parte terza". Le acque emunte sono da considerarsi rifiuto liquido esclusivamente quando manca il collegamento stabile con il corpo ricettore.

⁴³² Il riferimento ad un sistema stabile di collettamento piuttosto che ad una condotta, stante la maggiore flessibilità dell'espressione, attribuisce una maggiore rilevanza alla funzione (appunto di collettamento) e lascia all'interprete la valutazione caso per caso. Tale sistema deve, però, caratterizzarsi per la stabilità; esulano, dunque, dalla nozione di scarico le

tra il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore⁴³³; immissione del refluo in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria.

La normativa prevede diversi regimi giuridici degli scarichi in funzione della provenienza del refluo (acque reflue domestiche, acque reflue industriali, acque reflue urbane, acque meteoriche di dilavamento e acque di prima pioggia) e della natura del corpo ricettore (suolo, sottosuolo/acque sotterranee, acque superficiali, reti fognarie). Specificamente, gli scarichi sul suolo o negli strati superficiali del sottosuolo (art. 103), nonché gli scarichi diretti nel sottosuolo e nelle acque sotterranee (art. 104) sono vietati. Il divieto non è, tuttavia, assoluto, ma sono previste le deroghe di cui all'articolo 103⁴³⁴ ed all'articolo 104⁴³⁵ del D.Lgs. n. 152/2006. Sono assoggettati, invece, al regime autorizzatorio tutti gli altri scarichi, ivi compresi gli scarichi in acque superficiali (art. 105), gli scarichi in reti fognarie (art. 107⁴³⁶), gli scarichi di sostanze pericolose (art. 108), nonché le ipotesi derogatorie sopra richiamate. In particolare, per i nuovi scarichi è richiesto il rilascio della previa autorizzazione e, nel caso di scarichi esistenti, il rinnovo del precedente titolo autorizzatorio⁴³⁷.

immissioni occasionali, mentre vi rientrano quelle discontinue, cfr. LE PERA G., *Inquinamento idrico*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente, Vol. 2 - Discipline ambientali di settore*, Assago, 2013, pag. 79.

⁴³³ Tale condizione costituisce il *discrimen* tra la disciplina dei rifiuti liquidi e quella degli scarichi; tale discriminazione in particolare è dato dall'interruzione del collegamento tra il ciclo di produzione del refluo ed il corpo ricettore, nel senso che qualora ciò si verifici trova applicazione la disciplina dei rifiuti, cfr. LE PERA G., *Inquinamento idrico*, op. cit., pag. 80.

⁴³⁴ L'articolo 103, dopo aver disposto il divieto, introduce eccezioni:

a) per i casi previsti dall'articolo 100, comma 3; b) per gli scaricatori di piena a servizio delle reti fognarie; c) per gli scarichi di acque reflue urbane e industriali per i quali sia accertata l'impossibilità tecnica o l'eccessiva onerosità, a fronte dei benefici ambientali conseguibili, a recapitare in corpi idrici superficiali, purché gli stessi siano conformi ai criteri ed ai valori-limite di emissione fissati a tal fine dalle regioni ai sensi dell'articolo 101, comma 2; d) per gli scarichi di acque provenienti dalla lavorazione di rocce naturali nonché dagli impianti di lavaggio delle sostanze minerali, purché i relativi fanghi siano costituiti esclusivamente da acqua e inerti naturali e non comportino danneggiamento delle falde acquifere o instabilità dei suoli; e) per gli scarichi di acque meteoriche convogliate in reti fognarie separate; f) per le acque derivanti dallo sfioro dei serbatoi idrici, dalle operazioni di manutenzione delle reti idropotabili e dalla manutenzione dei pozzi di acquedotto.

L'articolo dispone altresì che gli scarichi sul suolo esistenti vengano convogliati in corpi idrici superficiali, in reti fognarie ovvero destinati al riutilizzo.

⁴³⁵ In particolare, l'articolo 104 attribuisce alle autorità competenti, ricorrendone le condizioni, la facoltà di autorizzare:

- gli scarichi nella stessa falda delle acque utilizzate per scopi geotermici, delle acque di infiltrazione di miniere o cave o delle acque pompate nel corso di determinati lavori di ingegneria civile, ivi comprese quelle degli impianti di scambio termico;

- lo scarico di acque risultanti dall'estrazione di idrocarburi nelle unità geologiche profonde da cui gli stessi idrocarburi sono stati estratti ovvero in unità dotate delle stesse caratteristiche che contengano, o abbiano contenuto, idrocarburi;

- gli scarichi nella stessa falda delle acque utilizzate per il lavaggio e la lavorazione degli inerti, purché i relativi fanghi siano costituiti esclusivamente da acqua ed inerti naturali ed il loro scarico non comporti danneggiamento alla falda acquifera, con parere vincolante dell'ARPA competente per territorio;

- al fine del raggiungimento dell'obiettivo di qualità dei corpi idrici sotterranei, il ravvenamento o l'accrescimento artificiale dei corpi sotterranei, nel rispetto dei criteri stabiliti con decreto del Ministero dell'ambiente. L'acqua impiegata può essere di provenienza superficiale o sotterranea, a condizione che l'impiego della fonte non comprometta la realizzazione degli obiettivi ambientali fissati per la fonte o per il corpo idrico sotterraneo oggetto di ravvenamento o accrescimento.

Una ulteriore ipotesi di scarico in deroga nelle acque sotterranee è prevista dall'articolo 243, comma 5, del D.Lgs. n. 152/2006 in materia di bonifica dei siti inquinati.

⁴³⁶ Non è ammesso lo smaltimento dei rifiuti, anche se triturati, in fognatura, ad eccezione di quelli organici provenienti dagli scarti dell'alimentazione trattati con apparecchi dissipatori di rifiuti alimentari che ne riducano la massa in particelle sottili, previo accertamento dell'esistenza di un sistema di depurazione da parte dell'ente gestore del servizio idrico integrato, che assicura adeguata informazione al pubblico anche in merito alla planimetria delle zone servite da tali sistemi. L'installazione delle apparecchiature è comunicata da parte del rivenditore al gestore del servizio idrico, che ne controlla la diffusione sul territorio.

Diversamente, sono sempre ammessi (rappresentano cioè l'unica eccezione in cui non occorre una autorizzazione preventiva allo scarico) gli scarichi di acque reflue domestiche che recapitano in reti fognarie, purché osservino i regolamenti emanati dal soggetto gestore del servizio idrico integrato ed approvati dall'ente di governo dell'ambito competente.

⁴³⁷ L'articolo 124, comma 12, del D.Lgs. n. 152/2006 stabilisce che "per insediamenti, edifici o stabilimenti la cui attività sia trasferita in altro luogo, ovvero per quelli soggetti a diversa destinazione d'uso, ad ampliamento o a ristrutturazione da cui derivi uno scarico avente caratteristiche qualitativamente e/o quantitativamente diverse da quelle dello scarico preesistente, deve essere richiesta una nuova autorizzazione allo scarico, ove quest'ultimo ne risulti soggetto. Nelle ipotesi in cui lo scarico non abbia caratteristiche qualitative o quantitative diverse, deve essere data comunicazione all'autorità competente, la quale, verificata la compatibilità dello scarico con il corpo ricettore, adotta i provvedimenti che si rendano eventualmente necessari".

Salvo diversa disciplina regionale⁴³⁸, l'autorità competente (provincia⁴³⁹ o ente di governo dell'ambito in caso di scarico in pubblica fognatura) provvede⁴⁴⁰, entro novanta giorni dalla ricezione della domanda⁴⁴¹, a rilasciare il provvedimento autorizzatorio al titolare dell'attività da cui origina lo scarico⁴⁴²; l'autorizzazione ha una durata di 4 anni, salvo il diverso termine previsto

⁴³⁸ Le regioni, oltre a definire il sistema delle competenze autorizzatorie, adottano il regime autorizzatorio degli scarichi di acque reflue domestiche (eventualmente prevedendo, se sottoposte ad autorizzazione, forme di rinnovo tacito) e di reti fognarie, nonché degli scarichi di acque reflue termali (art. 124, commi 3, 5 e 8). Disciplinano altresì: le attività di utilizzazione agronomica (art. 112); le fasi di autorizzazione provvisoria agli scarichi degli impianti di depurazione delle acque reflue per il tempo necessario al loro avvio (art. 124, comma 6); le modalità di approvazione dei progetti degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane, nonché le modalità di autorizzazione provvisoria necessaria all'avvio dell'impianto (art. 126).

⁴³⁹ Ai sensi dell'articolo 91, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006, resta fermo quanto disposto dalla legislazione vigente relativamente alla tutela di Venezia e pertanto quanto disposto in tema di competenza autorizzatoria dall'articolo 2, comma 2, del DL n. 96/1995 ovvero: "all'interno della conterminazione lagunare di Venezia l'autorizzazione allo scarico di cui al Capo II del Titolo IV della Parte Terza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, è rilasciata dal Magistrato alle acque. Ove tale autorizzazione sia sostituita dall'autorizzazione integrata ambientale di cui alla Parte Seconda del decreto legislativo n. 152 del 2006, il Magistrato alle acque esprime le proprie determinazioni nell'ambito della prevista conferenza di servizi".

Inoltre, l'articolo 104, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006 pone la competenza in capo al Ministero dell'ambiente, per i giacimenti a mare, ed alla regione, per i giacimenti a terra, in caso di autorizzazioni inerenti lo scarico di acque risultanti dall'estrazione di idrocarburi nelle unità geologiche profonde da cui gli stessi idrocarburi sono stati estratti ovvero in unità dotate delle stesse caratteristiche che contengano, o abbiano contenuto, idrocarburi. Mentre il comma 5 dispone, per le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi o gassosi in mare, che lo scarico delle acque diretto in mare avvenga secondo le modalità previste dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con proprio decreto, purché la concentrazione di olii minerali sia inferiore a 40 mg/l. Lo scarico diretto a mare è progressivamente sostituito dalla iniezione o reiniezione in unità geologiche profonde, non appena disponibili pozzi non più produttivi ed idonei all'iniezione o reiniezione.

Infine, l'articolo 75, comma 2, del D.Lgs. n. 152/2006 prevede che "con riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti alle regioni e agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, pericolo di grave pregiudizio alla salute o all'ambiente oppure inottemperanza ad obblighi di informazione, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere, decorso inutilmente il quale il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva."

⁴⁴⁰ Il D.Lgs. n. 152/2006 non disciplina il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione, si applicano pertanto le disposizioni di cui alla legge n. 241/1990.

⁴⁴¹ Specificamente, la domanda di autorizzazione deve indicare, per gli scarichi di acque reflue industriali, le caratteristiche quantitative e qualitative dello scarico e del volume annuo di acqua da scaricare, dalla tipologia del ricettore, dalla individuazione del punto previsto per effettuare i prelievi di controllo, dalla descrizione del sistema complessivo dello scarico ivi comprese le operazioni ad esso funzionalmente connesse, dall'eventuale sistema di misurazione del flusso degli scarichi, ove richiesto, e dalla indicazione delle apparecchiature impiegate nel processo produttivo e nei sistemi di scarico nonché dei sistemi di depurazione utilizzati per conseguire il rispetto dei valori limite di emissione. Se lo scarico è pericoloso, la domanda conterrà ulteriori precisazioni in merito alla capacità di produzione dell'impianto ed al fabbisogno orario di acque.

⁴⁴² Tuttavia, ove uno o più stabilimenti conferiscano, tramite condotta, ad un terzo soggetto, titolare dello scarico finale, le acque reflue provenienti dalle loro attività, oppure qualora tra più stabilimenti sia costituito un consorzio per l'effettuazione in comune dello scarico delle acque reflue provenienti dalle attività dei consorziati, l'autorizzazione è rilasciata in capo al titolare dello scarico finale o al consorzio medesimo, ferme restando le responsabilità dei singoli titolari delle attività suddette e del gestore del relativo impianto di depurazione in caso di violazione delle disposizioni della parte terza del decreto.

Sotto un profilo più generale, è riconosciuto il carattere "soggettivo" dell'autorizzazione, cfr. ALBERTAZZI B., *La nuova disciplina dell'A.U.A. (autorizzazione unica ambientale) e dell'A.I.A. (autorizzazione integrata ambientale)*, op. cit., pag. 46, che richiama la Corte di Cassazione penale, sezione III, 25 gennaio 2007, n. 2877, che afferma: "l'insediamento di una nuova attività produttiva nel medesimo capannone facente capo a diversa persona giuridica priva di ogni collegamento con quella precedentemente insediata, seppure avente non dissimile oggetto sociale, impone necessariamente l'acquisizione di un'autonoma autorizzazione allo scarico da emettersi a seguito di una nuova valutazione dell'attività produttiva e delle caratteristiche dello scarico. Ciò in quanto l'autorizzazione allo scarico ex art. 45 del d.lgs. n. 152/1999 (ora art. 124 del d.lgs. n. 152/2006) è necessariamente funzionale alle caratteristiche qualitative e quantitative dello scarico, alla indicazione dei mezzi tecnici indicati nel processo produttivo e nei sistemi di scarico nonché all'indicazione dei sistemi di depurazione utilizzati per consentire il rispetto dei valori limite di emissione [...] In materia di tutela delle acque, la natura temporanea dell'autorizzazione allo scarico è stabilita anche in funzione di un controllo circa l'affidabilità del relativo destinatario in ordine alla piena osservanza di tali prescrizioni. Sicché, non è indifferente per il legislatore l'identità del soggetto, persona fisica o giuridica, destinatario dell'autorizzazione allo scarico [...] Un tale collegamento presuppone il controllo preventivo sulle caratteristiche e sulle qualità soggettive di affidabilità dell'impresa richiedente, a garanzia, già nella fase preliminare del procedimento di autorizzazione, dell'effettiva osservanza, da parte del destinatario di questa, delle restrizioni imposte dalla legge e dall'autorità amministrativa in materia di scarichi".

per gli impianti sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale⁴⁴³. Il rinnovo dell'autorizzazione allo scarico va chiesto un anno prima della scadenza, solo in tale ipotesi lo scarico può essere provvisoriamente mantenuto in funzione nel rispetto delle prescrizioni contenute nella precedente autorizzazione, fino all'adozione di un nuovo provvedimento. Per gli scarichi contenenti sostanze pericolose, il rinnovo deve essere concesso in modo espresso entro e non oltre sei mesi dalla data di scadenza; trascorso inutilmente tale termine, lo scarico dovrà cessare immediatamente. La disciplina regionale può prevedere per specifiche tipologie di scarichi di acque reflue domestiche, ove soggetti ad autorizzazione, forme di rinnovo tacito della medesima⁴⁴⁴.

Con riferimento ai contenuti dell'autorizzazione, tutti gli scarichi devono essere disciplinati in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e devono comunque rispettare i valori limite previsti nell'allegato 5 alla Parte III del decreto. L'autorizzazione può in ogni caso stabilire specifiche deroghe ai suddetti limiti e idonee prescrizioni per i periodi di avviamento e di arresto e per l'eventualità di guasti nonché per gli ulteriori periodi transitori necessari per il ritorno alle condizioni di regime. In generale, pertanto, "il procedimento autorizzatorio assume come suo oggetto di riferimento lo scarico e quale criterio di accettazione la conformità dello stesso ai valori limite di emissione [...]. L'obbligo di conformità imposta a tutti gli scarichi è finalizzata all'osservanza degli obiettivi di qualità stabiliti per ciascun corpo ricettore [...]. Gli standard di qualità ambientale, dunque, vanno conseguiti attraverso la manovra amministrativa dei limiti di emissione imposti allo scarico"⁴⁴⁵.

Per quanto concerne più specificamente i limiti di emissione⁴⁴⁶, occorre differenziare gli scarichi non pericolosi, che prendono a riferimento la tabella 3, allegato 5 alla Parte III del D.Lgs. n. 152/2006, da quelli pericolosi, per i quali si prende a riferimento la tabella 3/A dello stesso allegato, nonché alla tabella 5 per i metalli pesanti. Nel caso in cui sia ammesso lo scarico sul suolo, i limiti di emissione da rispettare sono quelli della tabella 4 (art. 103, comma 3). Le regioni possono definire i valori-limite di emissione, diversi da quelli di cui all'Allegato 5⁴⁴⁷; inoltre, in sede di rilascio dell'autorizzazione per scarichi contenenti sostanze pericolose, l'autorità competente può imporre limiti più restrittivi di quelli previsti dalla legge, qualora verifichi che detti valori impediscono o pregiudicano il conseguimento degli obiettivi di qualità previsti nel Piano di tutela delle acque regionale (art. 108, comma 2).

In relazione alle caratteristiche tecniche dello scarico, alla sua localizzazione e alle condizioni locali dell'ambiente interessato, l'autorizzazione può contenere ulteriori prescrizioni, così come possono essere inserite condizioni specifiche al fine di garantire le capacità autodepurative del corpo ricettore e la difesa delle acque sotterranee, se il corpo idrico non è significativo o ha portata naturale nulla.

Disposizioni speciali riguardano invece:

- l'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte, che segue il regime autorizzatorio di cui all'articolo 109 del D.Lgs. n. 152/2006;

⁴⁴³ A riguardo, si rammenta che l'autorizzazione agli scarichi è, comunque, assorbita dai provvedimenti autorizzatori unici (VIA, AIA e autorizzazione unica per impianti a fonti rinnovabili), in caso di assoggettamento dell'impianto alla relativa normativa.

⁴⁴⁴ Il DPR n. 227/2011 ha provveduto a disciplinare il rinnovo tacito delle autorizzazioni agli scarichi di acque reflue industriali, mediante la presentazione di una istanza corredata di una autodichiarazione attestante la invarianza delle caratteristiche dello scarico. La modalità semplificata di rinnovo dell'autorizzazione non si applica agli scarichi contenenti sostanze pericolose.

⁴⁴⁵ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 391.

⁴⁴⁶ I valori limite di emissione non possono in alcun caso essere conseguiti mediante diluizione con acque prelevate esclusivamente allo scopo. Non è comunque consentito diluire con acque di raffreddamento, di lavaggio o prelevate esclusivamente allo scopo, gli scarichi parziali, prima del trattamento degli stessi per adeguarli ai limiti previsti. L'autorità competente, in sede di autorizzazione prescrive che lo scarico delle acque di raffreddamento, di lavaggio, ovvero impiegate per la produzione di energia, sia separato dagli scarichi terminali contenenti le sostanze pericolose.

⁴⁴⁷ In particolare, l'articolo 101, comma 2, del D.Lgs. n. 152/2006 stabilisce che le regioni, nell'esercizio della loro autonomia, tenendo conto dei carichi massimi ammissibili e delle migliori tecniche disponibili, definiscono i valori-limite di emissione, diversi da quelli di cui all'Allegato 5 alla parte terza del decreto. Esse non possono stabilire valori limite meno restrittivi di quelli fissati nell'Allegato 5 alla parte terza del decreto: a) nella Tabella 1, relativamente allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali; □ b) nella Tabella 2, relativamente allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali ricadenti in aree sensibili; □ c) nella Tabella 3/A, per i cicli produttivi ivi indicati; □ d) nelle Tabelle 3 e 4, per quelle sostanze indicate nella Tabella 5 del medesimo Allegato.

- l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti da aziende indicate, per cui è sufficiente la comunicazione di cui all'articolo 112 del D.Lgs. n. 152/2006;

- gli scarichi semplificati per le piccole e medie imprese, i quali sono previsti, da un lato, dal DPR n. 227/2011⁴⁴⁸, dall'altro, dal DPR n. 59/2013 che ha introdotto l'autorizzazione unica ambientale (v. oltre).

- Altri provvedimenti autorizzatori di rilievo.

Tra gli altri provvedimenti autorizzatori, caratterizzati dalla sussistenza di un approccio di tipo settoriale, presentano uno specifico rilievo:

le autorizzazioni, di competenza regionale, all'utilizzo dei fanghi⁴⁴⁹ derivanti dal processo di depurazione in agricoltura di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, recante: "Attuazione della direttiva n. 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura";

i nulla osta, di competenza dell'autorità comunale, per le emissioni acustiche in ambiente esterno di cui all'articolo 8, commi 4 e 6, della legge 26 ottobre 1995, n. 447, recante: "Legge quadro sull'inquinamento acustico".

Le autorizzazioni all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura di cui all'articolo 9 del D.Lgs. n. 99/1992 sono ricomprese tra gli strumenti di protezione dell'ambiente ed in particolare del suolo⁴⁵⁰, perseguendo l'obiettivo di evitare effetti nocivi sul suolo, sulla vegetazione, sugli animali e sull'uomo. In particolare, chi intende utilizzare fanghi derivanti dal processo di depurazione in attività agricole, proprie o di terzi, deve richiedere il rilascio della relativa autorizzazione all'autorità regionale, indicando: la tipologia di fanghi da utilizzare; le colture destinate all'impiego dei fanghi; le caratteristiche e l'ubicazione dell'impianto di stoccaggio dei fanghi; le caratteristiche dei mezzi impiegati per la distribuzione dei fanghi. Il richiedente deve altresì procedere alla notifica dell'inizio delle operazioni di utilizzazione dei fanghi, da effettuarsi, con almeno 10 giorni di anticipo, alla regione, alla provincia ed al comune di competenza, indicando: gli estremi dell'impianto di provenienza dei fanghi; i dati analitici dei fanghi e dei terreni; l'identificazione sui mappali catastali e la superficie dei terreni sui quali si intende applicare i fanghi; le colture in atto e quelle previste; le date previste per l'utilizzazione dei fanghi; il consenso allo spandimento da parte di chi ha il diritto di esercitare attività agricola sui terreni sui quali si intende utilizzare fanghi; il titolo di disponibilità dei terreni ovvero la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà. L'autorizzazione ha una durata massima di cinque anni. Ai soggetti autorizzati è imposto l'obbligo di effettuare analisi periodiche sui fanghi e sul terreno.

Con riferimento, invece, ai nulla osta per le emissioni acustiche in ambiente esterno di cui all'articolo 8, commi 4 e 6, della legge n. 447/1995, si può premettere, in via generale, che detta legge ha disciplinato per la prima volta in modo organico la materia tesa a contrastare i fenomeni

⁴⁴⁸Con riferimento alle attività svolte dalle piccole e medie imprese (PMI), come definite dall'articolo 2 del decreto del Ministro delle attività produttive del 18 aprile 2005, il DPR n. 227/2011 ha introdotto alcune semplificazioni in materia che riguardano in particolare:

- la previsione di ulteriori criteri di assimilazione alle acque reflue domestiche delle acque reflue (aventi caratteristiche specifiche) provenienti da determinate attività poste in essere dalle PMI, consentendo dunque a tali imprese di godere del regime autorizzatorio più semplice (definito dalla regione);

- il rinnovo dell'autorizzazione agli scarichi di acque reflue industriali mediante presentazione, almeno 6 mesi prima della scadenza (e non un anno), di una istanza corredata di dichiarazione sostitutiva attestante la invarianza delle caratteristiche dello scarico (salvo il caso in cui siano presenti sostanze pericolose).

⁴⁴⁹I fanghi sono assoggettati ad una disciplina promiscua: in linea generale, il loro smaltimento resta regolato dalla legislazione sull'inquinamento idrico e sui rifiuti; se sono destinati all'impiego in agricoltura, si applica la specifica disciplina stabilita dal D.Lgs. n. 99/1992, cfr. DELL'ANNO P., Manuale di diritto ambientale, op. cit., pag. 593.

Specificamente, la disciplina relativa ai fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue è contenuta nell'articolo 127 del D.Lgs. n. 152/2006 che dispone:

"1. Ferma restando la disciplina di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione. I fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro reimpiego risulti appropriato. 2. È vietato lo smaltimento dei fanghi nelle acque superficiali dolci e salmastre."

⁴⁵⁰ Il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99 disciplina altresì le attività di raccolta, trasporto, stoccaggio e condizionamento dei fanghi, che sono assoggettate a specifica autorizzazione ed iscrizione in albi.

di inquinamento acustico, individuandone i principi fondamentali. L'inquinamento acustico viene definito come "l'introduzione di rumore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno tale da provocare fastidio o disturbo al riposo ed alle attività umane, pericolo per la salute umana, deterioramento degli ecosistemi, dei beni materiali, dei monumenti, dell'ambiente abitativo o dell'ambiente esterno o tale da interferire con le legittime fruizioni degli ambienti stessi"⁴⁵¹. La specificità di questa forma di inquinamento sta nella sua temporaneità, nel senso che non si accumula nel lungo periodo e nei suoi effetti a diffusione strettamente locale, non riuscendo a propagarsi oltre certe distanze. "L'elemento fondamentale da valutare è il momento in cui il rumore cessa di essere parte dell'ambiente circostante, e diventa una causa di inquinamento acustico"⁴⁵², superando la c.d. soglia di normale tollerabilità⁴⁵³.

A fronte della necessità di adottare misure dirette a contrastare l'inquinamento acustico, il legislatore sceglie di non sottoporre le attività e le sorgenti sonore ad un nuovo procedimento autorizzatorio, ma inserisce il regime autorizzativo e, dunque, "la valutazione della loro ammissibilità nel contesto dei procedimenti amministrativi già esistenti, quali quelli urbanistico-edilizi (concessione edilizia, licenza di abitabilità), ovvero quelli produttivi (licenze, autorizzazioni), o ambientali (valutazione di impatto ambientale)"⁴⁵⁴. Infatti, l'articolo 8, comma 4, della legge n. 447/1995 richiede che "le domande per il rilascio di concessioni edilizie relative a nuovi impianti ed infrastrutture adibiti ad attività produttive, sportive e ricreative e a postazioni di servizi commerciali polifunzionali, dei provvedimenti comunali che abilitano alla utilizzazione dei medesimi immobili ed infrastrutture, nonché le domande di licenza o di autorizzazione all'esercizio di attività produttive devono contenere una documentazione di previsione di impatto acustico". Le domande per il rilascio dei sopra richiamati provvedimenti dovranno, dunque, recare una specifica documentazione di previsione dell'impatto acustico.

L'articolo 8, comma 6, della legge n. 447/1995 disciplina poi il nulla osta al superamento temporaneo di limiti, per i nuovi impianti ed infrastrutture adibiti ad attività produttive, sportive e ricreative e a postazioni di servizi commerciali polifunzionali, prevedendo, in particolare, che la domanda di licenza o di autorizzazione all'esercizio delle predette attività, che si prevede possano produrre valori di emissione superiori a quelli determinati dalla norma, deve contenere l'indicazione delle misure previste per ridurre o eliminare le emissioni sonore causate dall'attività o dagli impianti. La relativa documentazione deve essere inviata all'ufficio competente per l'ambiente del comune ai fini del rilascio del relativo nulla-osta.

Sono previste, altresì, autorizzazioni, anche in deroga ai valori limite, per lo svolgimento di attività temporanee e di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico e per spettacoli a carattere temporaneo ovvero mobile, nel rispetto delle prescrizioni indicate dal comune stesso.

Si segnala, infine, che, a seguito dell'entrata in vigore del DPR n. 227/2011, sono state introdotte specifiche semplificazioni nella materia in considerazione per le PMI⁴⁵⁵.

⁴⁵¹ La legge n. 447/1995 definisce altresì "e) valori limite di emissione: il valore massimo di rumore che può essere emesso da una sorgente sonora, misurato in prossimità della sorgente stessa; f) valori limite di immissione: il valore massimo di rumore che può essere immesso da una o più sorgenti sonore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno, misurato in prossimità dei ricettori; g) valori di attenzione: il valore di rumore che segnala la presenza di un potenziale rischio per la salute umana o per l'ambiente; h) valori di qualità: i valori di rumore da conseguire nel breve, nel medio e nel lungo periodo con le tecnologie e le metodiche di risanamento disponibili, per realizzare gli obiettivi di tutela previsti dalla presente legge".

⁴⁵² CASELLA L., *L'inquinamento acustico*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, Vol. 2 - *Discipline ambientali di settore*, Assago, 2013, pag. 426. In materia di inquinamento acustico cfr. anche FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pagg. 356 e ss.

⁴⁵³ L'articolo 844 c.c. prevede che "Il proprietario di un fondo non può impedire le immissioni di fumo o di calore, le esalazioni, i rumori, gli scuotimenti e simili propagazioni derivanti dal fondo del vicino, se non superano la normale tollerabilità, avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi.

Nell'applicare questa norma l'autorità giudiziaria deve contemperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà. Può tener conto della priorità di un determinato uso".

⁴⁵⁴ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 620 e 621, il quale evidenzia come la scelta del legislatore implica, poi, l'affidamento al comune della responsabilità di condurre un'istruttoria multifunzionale, secondo ragioni che non sembrano del tutto condivisibili. Infatti, "l'inquinamento acustico costituisce un fenomeno assai complesso dal punto di vista tecnico, sia come valutazione delle emissioni, sia come sistemi e metodi di abbattimento; sono richieste, pertanto, competenze tecnico-amministrative specialistiche, che non risultano disponibili nella maggior parte dei comuni".

⁴⁵⁵ Ed in particolare:

- esclusione dall'obbligo di presentare la documentazione di impatto acustico di cui all'articolo 8, commi 2, 3 e 4, della legge n. 447/1995 (documentazione di impatto acustico, valutazione previsionale del clima acustico, documentazione di previsione di impatto acustico), delle attività a bassa rumorosità elencate nell'Allegato B, fatta eccezione per le attività commerciali che

2.3.2. Le autorizzazioni uniche che ricomprendono anche profili non strettamente ambientali. Dai nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti agli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Le autorizzazioni uniche in esame concernono profili non esclusivamente ambientali, ad esempio, la localizzazione e la costruzione degli impianti di gestione dei rifiuti sostituiscono ogni altra autorizzazione ambientale, sanitaria ed edilizia, eventualmente comportando anche varianti agli strumenti urbanistici. Quest'ultime autorizzazioni si differenziano, pertanto, dall'autorizzazione integrata ambientale (AIA, v. oltre) che, pur condividendo con esse la connotazione unitaria e non settoriale, non sostituisce anche le autorizzazioni non strettamente correlate alla materia ambientale, salvo il caso in cui vengano legittimamente coinvolte nella procedura per il rilascio dell'AIA tutte le altre autorità competenti⁴⁵⁶. La mancanza della predetta esclusività emerge con ancora maggiore evidenza nelle autorizzazioni uniche per gli impianti di produzione di energie elettrica alimentati da fonti rinnovabili.

- Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti.

Le esigenze di protezione dell'ambiente e della salute spingono a considerare essenziale e prioritaria la materia inerente la gestione dei rifiuti. La nuova disciplina in tema di rifiuti⁴⁵⁷ si caratterizza, tra l'altro, per: l'accresciuta tutela ambientale; la codificazione della gerarchia delle forme di gestione dei rifiuti (secondo l'ordine: prevenzione; preparazione per il riutilizzo; riciclaggio; recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; smaltimento); il rafforzamento della responsabilità estesa del produttore e della cooperazione dei soggetti coinvolti nel ciclo del prodotto; il mutato concetto di rifiuto ed una sempre più complessa diversificazione dei processi produttivi, con conseguente moltiplicazione delle tipologie di rifiuto⁴⁵⁸. Ma il vero elemento di novità della disciplina dei rifiuti da ultimo introdotta è rappresentato dall'assunzione del principio di prevenzione⁴⁵⁹ a suo centro ispiratore, "mentre si rendono via via vincolanti le regole che ad esso si richiamano"⁴⁶⁰.

utilizzino impianti di diffusione sonora ovvero svolgano manifestazioni ed eventi con diffusione di musica o utilizzo di strumenti musicali.

- per le attività le cui emissioni di rumore non siano superiori ai limiti stabiliti dal documento di classificazione acustica del territorio comunale di riferimento, la documentazione di cui al citato articolo 8, commi 2, 3 e 4, può essere resa mediante dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà ai sensi dell'articolo 8, comma 5, della legge 26 ottobre 1995, n. 447. (Diversamente ovvero in tutti i casi in cui le attività comportino emissioni di rumore superiori ai limiti stabiliti dal documento di classificazione acustica del territorio comunale di riferimento è fatto obbligo di presentare la documentazione di cui all'articolo 8, comma 6, della legge 26 ottobre 1995, n. 447, predisposta da un tecnico competente in acustica).

⁴⁵⁶ RUSSO M.A., *Autorizzazioni e licenze*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 2008, pag. 5.

⁴⁵⁷ Il DPR 10 settembre 1982, n. 915, recante attuazione delle direttive (CEE) n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi, rappresenta il primo intervento organico in materia di rifiuti; successivamente sostituito dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi) e, infine, dal D.Lgs. n. 152/2006 (attuativo, nel tempo, delle direttive nn. 91/156, 91/689, 94/62, 2006/16 e 2008/98).

⁴⁵⁸ Cfr. DELL'ANNO P., *Disciplina della gestione dei rifiuti*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, Vol. 2 - *Discipline ambientali di settore*, Assago, 2013, pagg. 161 e ss.; FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pagg. 318 e ss.; RUSSO M.A., *Autorizzazioni e licenze*, op. cit., pag. 5; BENOZZO M., *La gestione dei rifiuti*, in ALPA G., CONTE G., DI GREGORIO V., FUSARO A., PERFETTI U. (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Precauzione - responsabilità - assicurazione*, Napoli, 2012, pagg. 143 e ss.; ALBERTAZZI B., *La nuova disciplina dell'A.U.A. (autorizzazione unica ambientale) e dell'A.I.A. (autorizzazione integrata ambientale)*, op. cit., pagg. 13 e ss.

⁴⁵⁹ L'innovato art. 183, comma 1, lett. m), del D.Lgs. n. 152/2006 definisce prevenzione le "misure adottate prima che una sostanza, un materiale o un prodotto diventi rifiuto che riducono: 1) la quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita; 2) gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana; 3) il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti".

⁴⁶⁰ DE LEONARDIS F., *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2/2011, pagg. 14 e ss., ad avviso del quale "le nuove regole sui rifiuti sembrano segnare un totale *revirement* rispetto al passato: esse, in effetti, sono ispirate in via generale alla logica dell'azione preventiva, al punto che sembra che gli esiti di revisione della precedente direttiva in materia di rifiuti trovino proprio nella prevenzione il proprio centro di gravità. [...] Mentre l'assetto normativo disegnato poco meno di un quinquennio fa era rivolto fondamentalmente

Con riferimento alla nozione di rifiuto, l'articolo 183, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 152/2006 definisce rifiuto "qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi", affidando il necessario chiarimento della nozione a criteri ordinatori estrinseci (quali ad es. la nozione di sottoprodotto⁴⁶¹, la nuova elencazione dei non rifiuti, ecc.). I rifiuti possono essere distinti in urbani o speciali, nonché pericolosi o non pericolosi e la loro gestione costituisce attività di pubblico interesse ed in quanto tale risulta assoggettata ad una speciale disciplina, fondata sul regime autorizzatorio degli impianti e di alcune tipologie di attività⁴⁶², oltreché sulla registrazione delle operazioni maggiormente rilevanti.

alla "gestione" del rifiuto, dando quasi per scontato che esso fosse un prodotto necessario e non eliminabile della società contemporanea", o - ancora prima - l'assetto connesso alla direttiva n. 75/442/CEE era essenzialmente basato sulle definizioni di rifiuto e smaltimento. Nella nuova "gerarchia delle modalità di approccio alle problematiche ambientali generate dalla produzione dei rifiuti" la prevenzione (e le attività alla stessa riconducibili ovvero: preparazione per il riutilizzo; riutilizzo, attraverso cui prodotti che non sono rifiuti vengono reimpiegati con la stessa finalità originaria; riciclaggio, attraverso cui il rifiuto viene reimpiegato anche per finalità diverse dall'originaria; recupero che consente al rifiuto di svolgere un ruolo utile) è collocata in posizione apicale, quale spinta per realizzare il passaggio, auspicato, dalla direttiva verso "la società del riciclaggio"; prevenzione e soprattutto considerata sia nella sua accezione negativa che positiva, ossia nei suoi diversi profili "a monte" (progettazione ecologica), "durante" (sottoprodotto), "a valle" (cessazione della qualifica del rifiuto). In dettaglio, l'accezione negativa del principio di prevenzione viene riscontrata, in primo luogo, nel necessario intervento "a monte" del processo di produzione o di consumo volto a diminuire le quantità di materiali prodotti e immessi in commercio, nonché a risparmiare le risorse naturali; "in questo primo (e essenziale) senso, il principio di prevenzione potrebbe ritenersi come una sorta di invito a "produrre di meno" o "a mettere in commercio di meno" e potrebbe essere letto in contrapposizione logica al principio di sviluppo economico", la cui applicazione induce, dunque, a un "non fare", giustificando l'adozione di misure di messa al bando (es. sacchetti di plastica, amianto) o di misure come la tassazione di prodotti ritenuti dannosi per l'ambiente (aumentando in tal modo i costi della circolazione di tali beni, con conseguente effetto incentivante di processi più ecologici ed avanzati, nonché redistributivo) o di azioni di informazione del pubblico, come l'etichettatura. Nella diversa accezione positiva la prevenzione incoraggia lo sviluppo, poichè "l'applicazione del principio, in questo senso, non richiede di produrre di meno, quanto invece di produrre in modo diverso così, peraltro, innescando processi di innovazione e di ricerca del tutto originali". In particolare, la prima componente di tale accezione positiva riguarda la prevenzione "a monte" del processo produttivo, la quale postula un vero e proprio *facere* che si traduce in una produzione realizzata sulla base di una progettazione ecologica: di prodotti che non diventano rifiuti o che diventano rifiuti in un tempo maggiore; di prodotti i cui componenti sono riutilizzabili o riciclabili; di prodotti comunque ecocompatibili. In tale ambito si inquadrano sia la nuova responsabilità del produttore che il ruolo specifico riconosciuto alla P.A. con gli appalti c.d. verdi, oltre alla previsione di specifici obiettivi di riciclaggio e del programma di prevenzione dei rifiuti da integrare nei piani di gestione dei rifiuti. La seconda componente concerne, invece, la prevenzione "durante" il processo produttivo, la quale postula che i residui della lavorazione vengano riutilizzati il più possibile nel ciclo della produzione, evitando in tal modo che gli scarti si trasformino in rifiuti (principale applicazione del principio di prevenzione secondo questa diversa declinazione è la nozione di sottoprodotto, che vede un ampliamento, quasi costante, del suo ambito oggettivo di applicabilità secondo la logica del "non si butta via nulla"); la terza componente, "a valle" del processo produttivo", postula una sorta di seconda vita dei prodotti divenuti ormai rifiuto, che in qualche modo trattati (in ciò risiede peraltro una delle differenze con il sottoprodotto, insieme al poter essere rappresentati da residui di produzione ma anche da residui di consumo) si trasformino in qualcosa di nuovamente utilizzabile, e si sostanzia, dunque, nell'istituto della cessazione della qualifica di rifiuto ("*end of waste*") a condizione, comunque, che ci sia un mercato e una domanda e che non vi siano impatti negativi sull'ambiente e sulla salute umana. Pertanto, "si tratta dell'accezione di prevenzione più recente (e non poco contestata) che induce a realizzare quell'economia a ciclo chiuso e quella società di riciclo e recupero (*Kreislaufwirtschaft*) che sono ormai concetti che acquistano il ruolo di obiettivi fondamentali della normativa comunitaria".

⁴⁶¹ Ai sensi dell'articolo 184-bis del D.Lgs. n. 152/2006 è un sottoprodotto e non un rifiuto, qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto; b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi; c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

⁴⁶² Si pensi ad esempio, oltre all'autorizzazione per la realizzazione di impianti di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 208 del D.Lgs. n. 152/2006:

- alla autorizzazione allo smaltimento di rifiuti nelle acque marine, rilasciata dal Ministro dell'ambiente su proposta dell'autorità marittima nella cui zona di competenza si trova il porto più vicino al luogo dove deve essere effettuato lo smaltimento ovvero si trova il porto da cui parte la nave con il carico di rifiuti da smaltire (art. 195, comma 2, lett. p), del D.Lgs. n. 152/2006). Tale autorizzazione assume, peraltro, una valenza derogatoria rispetto al divieto assoluto di smaltire rifiuti in ambiente idrico;
- alle autorizzazioni di impianti di ricerca e di sperimentazione ex articolo 211 del D.Lgs. n. 152/2006;
- alle autorizzazioni alla costruzione ed all'esercizio delle discariche (per rifiuti inerti o non pericolosi o pericolosi) di cui al decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (che comunque rinviano al regime di cui all'articolo 208 del D.Lgs. n. 152/2006);

A differenza delle direttive europee che prevedono due modalità alternative di disciplina delle attività di gestione dei rifiuti, ossia obbligo di autorizzazione preventiva o procedimento di registrazione pubblica, l'ordinamento nazionale ha introdotto un modello promiscuo, che somma, talvolta, il suddetto obbligo di autorizzazione - previsto per la costruzione e l'esercizio di impianti, nonché per lo svolgimento di determinate attività - all'obbligo di registrazione, ricadente tanto sulle imprese e attività quanto sui soggetti che svolgono le attività di gestione⁴⁶³.

Per quanto concerne l'obbligo autorizzatorio gravante sugli impianti fissi, ai sensi degli artt. 208 e ss. del D.Lgs. n. 152/2006, i soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, devono presentare, in ossequio al principio devolutivo proprio delle autorizzazioni, apposita domanda alla regione competente per territorio⁴⁶⁴; mentre l'istruttoria deve concludersi entro il termine di centocinquanta giorni⁴⁶⁵ dalla presentazione della domanda con il rilascio dell'autorizzazione unica o con il diniego motivato della stessa⁴⁶⁶. Per l'istruttoria tecnica della domanda le regioni possono avvalersi delle ARPA territorialmente competenti.

-
- alle autorizzazioni alla costruzione ed all'esercizio degli impianti di incenerimento e/o coincenerimento dei rifiuti di cui al decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133 (che comunque rinviano: per gli impianti assoggettati all'AIA, al regime autorizzatorio previsto da tale normativa; per tutti gli altri impianti, al regime di cui all'articolo 208 del D.Lgs. n. 152/2006. Se, poi, gli impianti di incenerimento producono energia elettrica si applica anche il regime autorizzatorio disposto per le centrali elettriche, secondo le modalità del procedimento unico previsto dall'articolo 12 del D.Lgs. n. 387/2003. Conseguentemente, l'effetto devolutivo riguarda: nel caso dell'aia, le sole autorizzazioni ambientali; nel caso dell'autorizzazione alla gestione dei rifiuti, tutte le autorizzazioni ad eccezione della sola autorizzazione paesaggistica; in caso di autorizzazione alle centrali termoelettriche, anche l'autorizzazione paesaggistica).

Preme, brevemente, evidenziare, con riferimento agli impianti di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti, che la loro disciplina, inizialmente fondata sulle disposizioni del D.Lgs. n. 133/2005, è stata da poco parzialmente ricollocata dal D.Lgs. n. 46/2014 nella Parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 (cfr. artt. 237- bis e ss.).

⁴⁶³ DELL'ANNO P., *Disciplina della gestione dei rifiuti*, op. cit., pag. 220.

⁴⁶⁴ La domanda deve essere corredata del progetto definitivo dell'impianto e della documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica. Ove l'impianto debba essere sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale ai sensi della normativa vigente, alla domanda è altresì allegata la comunicazione del progetto all'autorità competente ai predetti fini. In tal caso, i termini di trenta giorni dal ricevimento della domanda per la convocazione della conferenza di servizi e di centocinquanta giorni per la conclusione dell'istruttoria restano sospesi fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale.

⁴⁶⁵ La natura di tale termine non è perentoria, ma meramente dispositiva, nel senso di consentire al soggetto privato una tutela sollecitatoria, attraverso il ricorso al giudice amministrativo, ovvero sostitutiva, attraverso il ricorso all'organo di vertice. "Infatti, nei procedimenti amministrativi ambientali in funzione permissiva non è ammesso il silenzio assenso, ma all'omissione di provvedere tempestivamente sull'istanza del soggetto interessato è attribuito un effetto devolutivo della competenza, potendo l'autorità sovraordinata sostituirsi mediante un commissario *ad acta*", cfr. DELL'ANNO P., *Disciplina della gestione dei rifiuti*, op. cit., pag. 225.

⁴⁶⁶ Più in dettaglio, il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione è disciplinato dall'articolo 208, commi da 3 a 10, del D.Lgs. n. 152/2006 e prevede la convocazione, entro trenta giorni dal ricevimento della domanda, di apposita conferenza di servizi, a cui partecipano i responsabili degli uffici regionali competenti, delle autorità d'ambito e degli enti locali sul cui territorio è realizzato l'impianto, nonché il richiedente l'autorizzazione per l'acquisizione di documenti, informazioni e chiarimenti. La decisione della conferenza dei servizi è assunta, entro novanta giorni dalla sua convocazione, a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse nel corso della conferenza. Entro trenta giorni dal ricevimento delle conclusioni della conferenza dei servizi (conclusioni che sembrano assumere la natura giuridica di una proposta, cfr. DELL'ANNO P., *Disciplina della gestione dei rifiuti*, op. cit., pag. 224), valutando le risultanze della stessa, la regione, in caso di valutazione positiva del progetto, autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto.

Ancora, sotto il profilo procedimentale, accanto alle disposizioni di raccordo con la procedura per il rilascio dell'AIA, l'articolo precisa altresì che:

- i termini sono interrotti, per una sola volta, da eventuali richieste istruttorie fatte dal responsabile del procedimento al soggetto interessato e ricominciano a decorrere dal ricevimento degli elementi forniti dall'interessato;
- ferma restando la valutazione delle eventuali responsabilità ai sensi della normativa vigente, ove l'autorità competente non provveda a concludere il procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica entro i termini previsti, si applica il potere sostitutivo di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (che prevede in particolare che: "1. Con riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti alle regioni e agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere. 2. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva. 3. In casi di assoluta urgenza, non si applica la procedura di cui al comma 1 e il Consiglio dei Ministri può adottare il provvedimento di cui al comma 2, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro competente").

L'approvazione sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori⁴⁶⁷. Come è stato ben osservato, “si tratta, quindi, di un'autorizzazione unica, la cui efficacia è integrabile, in quanto può assorbire e sostituire ogni altra autorizzazione ambientale, urbanistica, edilizia, sanitaria (l'effetto di assorbimento non è automatico, ma dipende dal progetto presentato dall'interessato e dalla sua idoneità a descrivere ogni aspetto settoriale per il quale si richiede l'autorizzazione)”⁴⁶⁸. Essa ricomprende, poi, in modo contestuale sia la costruzione che l'esercizio dell'impianto; resta, invece, autonomo il procedimento di valutazione di impatto ambientale⁴⁶⁹ e quello per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica⁴⁷⁰.

Sotto il profilo contenutistico, l'autorizzazione⁴⁷¹ individua le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l'attuazione dei principi di cui all'articolo 178 e contiene almeno i seguenti elementi: a) i tipi ed i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati; b) per ciascun tipo di operazione autorizzata, i requisiti tecnici con particolare riferimento alla compatibilità del sito, alle attrezzature utilizzate, ai tipi ed ai quantitativi massimi di rifiuti e alla modalità di verifica, monitoraggio e controllo della conformità dell'impianto al progetto approvato; c) le misure precauzionali e di sicurezza da adottare; d) la localizzazione dell'impianto autorizzato; e) il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione; f) le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi ad essa successivi che si rivelino necessarie; g) le garanzie finanziarie richieste, che devono essere prestate solo al momento dell'avvio effettivo dell'esercizio dell'impianto; le garanzie finanziarie per la gestione della discarica, anche per la fase successiva alla sua chiusura, dovranno essere prestate conformemente a quanto disposto dall'articolo 14 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36; h) la data di scadenza dell'autorizzazione, in conformità con quanto previsto al comma 12; i) i limiti di emissione in atmosfera per i processi di trattamento termico dei rifiuti, anche accompagnati da recupero energetico (art. 208, comma 11). Le autorizzazioni concernenti l'incenerimento o il coincenerimento con recupero di energia sono subordinate alla condizione che il recupero avvenga con un livello elevato di efficienza energetica, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili (art. 208, comma 11-bis).

Salva l'applicazione dell'articolo 29-*octies* del D.Lgs. n. 152/2006 per le installazioni assoggettate all'AIA, l'autorizzazione è concessa per un periodo di dieci anni⁴⁷² ed è rinnovabile. A tale fine, almeno centottanta giorni prima della scadenza dell'autorizzazione, deve essere presentata apposita domanda alla regione che decide prima della scadenza dell'autorizzazione stessa. In ogni caso⁴⁷³ l'attività può essere proseguita fino alla decisione espressa, previa estensione delle garanzie finanziarie prestate. Le prescrizioni dell'autorizzazione possono essere

⁴⁶⁷ La localizzazione e la costruzioni degli impianti, dunque, possono comportare varianti d'ufficio agli strumenti urbanistici e sostituire ogni altra autorizzazione ambientale, sanitaria ed edilizia, con la sola eccezione della VIA e dell'autorizzazione paesaggistica. “La supremazia del diritto ambientale sulle altre normative di settore trova in questa disposizione la sua manifestazione più incisiva”, cfr. DELL'ANNO P., *Disciplina della gestione dei rifiuti*, op. cit., pag. 174.

⁴⁶⁸ DELL'ANNO P., *Disciplina della gestione dei rifiuti*, op. cit., pag. 222.

⁴⁶⁹ Come già visto, è prevista la sospensione del procedimento autorizzatorio fino al completamento del giudizio di valutazione di impatto ambientale, che costituisce, per i progetti di opere ed interventi a cui si applicano le disposizioni del decreto, presupposto o parte integrante del procedimento di autorizzazione o approvazione. I provvedimenti di autorizzazione o approvazione adottati senza la previa valutazione di impatto ambientale, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge.

⁴⁷⁰ Nel caso in cui il progetto riguardi aree vincolate ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, si applicano le disposizioni dell'articolo 146 di tale decreto in materia di autorizzazione.

⁴⁷¹ L'autorizzazione ha natura personale, carattere formale (“deve sempre assumere la forma scritta e deve essere adeguatamente motivata”) e tassativo (“nel senso che è equiparata alla mancanza di titolo abilitativo la gestione dei rifiuti diversi da quelli autorizzati”), dove la sua sospensione ovvero la scadenza, anche in attesa di rinnovo, rende l'attività successiva penalmente rilevante, cfr. BENOZZO M., *La gestione dei rifiuti*, op. cit., pag. 186.

⁴⁷² “I termini temporali delle autorizzazioni ambientali devono essere considerati come standard essenziali non suscettibili di modifiche da parte delle regioni, né di tipo restrittivo né ampliativo”, cfr. DELL'ANNO P., *Disciplina della gestione dei rifiuti*, op. cit., pag. 226.

⁴⁷³ Dunque, il superamento del termine di durata dell'autorizzazione non comporta l'obbligo di interrompere l'attività. Al riguardo DELL'ANNO P., *Disciplina della gestione dei rifiuti*, op. cit., pagg. 226 e 227, rileva che: “si discute sulla natura di tale deroga al principio dell'autorizzazione espressa, potendosi ravvisare nella disposizione una figura occulta di silenzio-assenso. Secondo la soluzione che ci sembra preferibile, è da ritenere che si tratti semplicemente di una fattispecie peculiare di estensione ope legis della durata iniziale dell'autorizzazione, che è stata rilasciata all'origine in forma espressa in conformità ai principi comunitari, i quali non impongono una durata determinata e uniforme, rimettendo a ciascuno Stato membro la potestà di fissarne il termine finale”.

modificate, prima del termine di scadenza e dopo almeno cinque anni dal rilascio, nel caso di condizioni di criticità ambientale, tenendo conto dell'evoluzione delle migliori tecnologie disponibili e nel rispetto delle garanzie procedurali di cui alla legge n. 241 del 1990 (art. 208, comma 12). Per impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti ricompresi in un'installazione assoggettata all'AIA, il rilascio, il rinnovo, l'aggiornamento e il riesame dell'autorizzazione in considerazione sono disciplinati dal Titolo III-*bis* della Parte II, previa costituzione/estensione di garanzie finanziarie; mentre, per le imprese in possesso di certificazione ambientale, l'articolo 209, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 152/2006 introduce un meccanismo di rinnovo di particolare favore⁴⁷⁴.

Le procedure autorizzatorie sopra descritte si applicano anche per la realizzazione di varianti sostanziali⁴⁷⁵ in corso d'opera o di esercizio che comportino modifiche a seguito delle quali gli impianti non sono più conformi all'autorizzazione rilasciata (art. 208, comma 19). Il regime autorizzatorio non si applica, invece, al deposito temporaneo effettuato nel rispetto delle condizioni stabilite dall'articolo 183, comma 1, lettera m), del decreto per cui permane comunque l'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico ed il divieto di miscelazione (art. 208, comma 17).

L'articolo 208, comma 15, del D.Lgs. n. 152/2006 prevede una procedura autorizzatoria semplificata (in considerazione della mancanza di una localizzazione predeterminata⁴⁷⁶) per gli impianti mobili di smaltimento o di recupero,⁴⁷⁷ i quali sono autorizzati, in via definitiva, dalla regione ove l'interessato ha la sede legale. Per lo svolgimento delle singole campagne di attività sul territorio nazionale, l'interessato, almeno sessanta giorni prima dell'installazione dell'impianto, deve comunicare alla regione nel cui territorio si trova il sito prescelto le specifiche dettagliate relative alla campagna di attività, allegando l'autorizzazione e l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, nonché l'ulteriore documentazione richiesta. La regione può adottare prescrizioni integrative oppure può vietare l'attività con provvedimento motivato qualora lo svolgimento della stessa nello specifico sito non sia compatibile con la tutela dell'ambiente o della salute pubblica.

La legislazione ambientale in materia di rifiuti regolamenta, altresì, agli artt. 214, 215 e 216 del D.Lgs. n. 152/2006, procedure semplificate, incentrate cioè su una mera comunicazione di inizio attività,⁴⁷⁸ per:

⁴⁷⁴ Ovvero:

“1. Nel rispetto delle normative comunitarie, in sede di espletamento delle procedure previste per il rinnovo delle autorizzazioni all'esercizio di un impianto ovvero per il rinnovo dell'iscrizione all'Albo di cui all'articolo 212, le imprese che risultino registrate ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit, che abroga il regolamento (CE) n. 761/2001 e le decisioni della Commissione 2001/681/CE e 2006/193/CE o certificati Uni En Iso 14001, possono sostituire tali autorizzazioni con autocertificazione resa alle autorità competenti, ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

2. L'autocertificazione di cui al comma 1 deve essere accompagnata da una copia conforme del certificato di registrazione ottenuto ai sensi dei regolamenti e degli standard parametrici di cui al medesimo comma 1, nonché da una denuncia di prosecuzione delle attività, attestante la conformità dell'impresa, dei mezzi e degli impianti alle prescrizioni legislative e regolamentari, con allegata una certificazione dell'esperimento di prove a ciò destinate, ove previste.”

⁴⁷⁵ Le varianti sostanziali sono definite in modo indiretto ovvero come le modifiche che rendono gli impianti non più conforme all'autorizzazione rilasciata, privilegiando in tal modo il profilo formale della modifica. “La disposizione ora descritta attribuisce all'autorizzazione una caratteristica di intangibilità formale e globale, trascurando la possibilità di procedere ad una revisione parziale, ovvero ad un mero aggiornamento dell'autorizzazione (come avviene per l'inquinamento atmosferico) ed equiparando modifiche che aumentano il potenziale inquinamento ambientale a modifiche irrilevanti o addirittura migliorative, ma non previste nell'autorizzazione”. Ad avviso della giurisprudenza la valutazione della natura sostanziale o meno di una modifica spetta all'autorità competente. DELL'ANNO P., *Disciplina della gestione dei rifiuti*, op. cit., pag. 228.

⁴⁷⁶ Una volta individuata la localizzazione, il titolare dovrà ottenere tutte le autorizzazioni settoriali proprie di quello specifico impianto, cfr. in tal senso DELL'ANNO P., *Disciplina della gestione dei rifiuti*, op. cit., pag. 233.

⁴⁷⁷ Esclusi gli impianti mobili che effettuano la disidratazione dei fanghi generati da impianti di depurazione e reimmettono l'acqua in testa al processo depurativo presso il quale operano, ed esclusi i casi in cui si provveda alla sola riduzione volumetrica e separazione delle frazioni estranee.

⁴⁷⁸ È stato osservato che “le attività di gestione dei rifiuti legittimate con procedura semplificata costituiscono una deroga all'ordinaria procedura autorizzatoria prevista *ex lege* poiché sono esentate dall'autorizzazione purché svolte esattamente secondo le prescrizioni normative e munite dei requisiti previsti per il loro svolgimento”, cfr. RUSSO M.A., *Autorizzazioni e licenze*, op. cit., pag. 5. Tali procedure non introducono comunque, ad avviso di autorevole dottrina, forme di silenzio assenso, in quanto il termine previsto per il controllo dell'autorità competente non ha natura perentoria e decadenziale, ma

-
- l'autosmaltimento dei rifiuti non pericolosi *ex artt.* 214 e 215;
 - le operazioni di recupero *ex artt.* 214 e 216.

La normativa prevede che le attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi, effettuate nel luogo di produzione dei rifiuti stessi (art. 215), nonché le operazioni di recupero dei rifiuti (art. 216), debitamente individuate con provvedimenti ministeriali, possono essere intraprese decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività, corredata di una relazione descrittiva, alla provincia territorialmente competente, a condizione che siano rispettate le norme tecniche e le prescrizioni specifiche di cui all'articolo 214, commi 1, 2 e 3, e siano tenute in considerazione le migliori tecniche disponibili. La provincia iscrive in un apposito registro le imprese che effettuano la comunicazione predetta, verifica d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti, nonché, nel caso in cui accerti il mancato rispetto delle norme tecniche e delle condizioni prescritte, dispone con provvedimento motivato il divieto di inizio ovvero di prosecuzione dell'attività, salvo che l'interessato non provveda a conformare alla normativa vigente detta attività. La comunicazione di inizio attività, con cui viene autocertificata la sussistenza dei requisiti richiesti per lo svolgimento dell'attività, deve essere rinnovata ogni cinque anni e, comunque, in caso di modifica sostanziale delle operazioni di autosmaltimento (art. 215) o delle operazioni di recupero (art. 216).

Restano escluse dalla procedura semplificata e pertanto sottoposte al regime autorizzatorio ordinario:

- le attività di autosmaltimento di rifiuti pericolosi, nonché la discarica di rifiuti;
- le operazioni di recupero qualora i rifiuti non vengano destinati in modo effettivo al recupero;
- le operazioni di messa in riserva dei rifiuti pericolosi individuati quando non sono effettuate presso l'impianto dove avvengono le operazioni di riciclaggio e di recupero previste ai punti da R1 a R9 dell'allegato C alla Parte IV del decreto.

Per quanto concerne specificamente le operazioni di recupero, la procedura semplificata sostituisce, limitatamente alle variazioni qualitative e quantitative delle emissioni determinate dai

riveste la natura di mera sollecitazione ad intervenire con tempestività, cfr. DELL'ANNO P., *Disciplina della gestione dei rifiuti*, op. cit., pag. 237 (dette considerazioni, tuttavia, oggi devono trovare nuova verifica alla luce della c.d. riforma Madia in corso di completamento, v. capitolo 4). Già in precedenza, DELL'ANNO P., *Le autorizzazioni ambientali tra disciplina generale del procedimento amministrativo e normative speciali di settore*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Tomo I, pagg. 293 e ss., aveva a riguardo evidenziato che "al di là dei differenti *nomina juris* [...] essi si configurano tutti, in sostanza, come una "notifica", consistente in un atto unilaterale di parte, avente la funzione probatoria in ordine alla sussistenza di determinati requisiti legittimanti, con efficacia ampliativa della situazione soggettiva privata, e la funzione accessoria e strumentale di portare a conoscenza della pubblica amministrazione una vicenda rilevante per l'esercizio delle sue funzioni, dando modo così alla stessa di effettuare accertamenti in ordine all'attività che l'interessato sta per intraprendere". Secondo l'autore, i procedimenti autorizzatori ambientali erano in passato "caricati" di una notevole dose di discrezionalità, tanto da sembrare applicabile agli stessi la figura gianniniana della codecisione, in quanto talune scelte aziendali (localizzazione, tecnologia, taglia dell'impianto, processi di abbattimento) erano assunte in via formale dall'imprenditore, ma erano in concreto imposte dalla autorità pubblica; il passaggio ad un diverso sistema, basato sulla funzione probatoria di comunicazioni, notifiche, autocertificazioni, "comporta un diverso assetto delle situazioni sostanziali nel rapporto autorità amministrativa-imprenditore. In primo luogo sulla funzione: il nuovo procedimento per lo smaltimento e recupero dei rifiuti non ha più una funzione permissiva essendo sostituito da una comunicazione in funzione probatoria, consistente nella esternazione di un "acclaramento di dati fattuali del mondo reale", che comporta anche rilevazioni analitiche e riscontri tecnici, in ordine alla sussistenza dei presupposti ed alla congruità dei requisiti richiesti dalla legge per accedere alla speciale legittimazione ad agire. Essendo tuttavia la funzione probatoria attribuita alla dichiarazione dell'interessato, essa non assume effetto preclusivo delle eventuali verificazioni amministrative, ma solo effetto legittimante (in loro assenza, o all'esito positivo confermativo)". Tra gli effetti più rilevanti, l'autore richiama anche quello della dislocazione della responsabilità, dal momento che il livello di valutazione di ciò che è necessario fare per tutelare l'ambiente (funzione precauzionale e preventiva) è assegnato all'imprenditore; mentre, "nei procedimenti in funzione permissiva il profilo di responsabilità dell'imprenditore è correlata ad una sorta di corresponsabilità dell'autorità di controllo, in quanto titolare delle attribuzioni di valutare l'ammissibilità dell'iniziativa, la non pericolosità dell'impianto o dell'attività, la congruità delle misure adottate per ridurre l'impatto ambientale, e nel contempo di imporre, attraverso le prescrizioni accessive all'autorizzazione, ordini conformativi anche di tipo puntuale. In tale schema sistematico, la responsabilità dell'imprenditore trovava una sorta di condivisione con l'assunzione di scelte imperative da parte dell'autorità amministrativa. Il rilascio di un'autorizzazione, infatti, se non legittima l'imprenditore ad inquinare, tuttavia attribuisce all'imprenditore uno stato psicologico di buona fede, in quanto l'autorità istituzionalmente preposta al controllo ha riconosciuto l'ammissibilità e la liceità dell'iniziativa". Con riferimento all'efficacia, ad avviso dell'autore, l'effetto ampliativo della situazione giuridica soggettiva dell'interessato "non deriva dall'atto amministrativo permissivo, bensì dalla sua rituale comunicazione, che conferisce attualità e concretezza alla previsione normativa astratta. Si tratta, come è evidente, di una innovazione di carattere sostanziale e non formale o meramente procedimentale".

rifiuti individuati dalle norme tecniche che già fissano i limiti di emissione in relazione alle attività di recupero degli stessi, l'autorizzazione di cui all'articolo 269 in caso di modifica sostanziale dell'impianto.

- Autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energie elettrica alimentati da fonti rinnovabili.

Alle centrali termoelettriche alimentate da fonti rinnovabili si applica il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, recante Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità,⁴⁷⁹ integrato però dalle previsioni di cui agli artt. 273 e 274 del D.Lgs. n. 152/2006 nel caso di centrali alimentate a biomasse, gas di discarica, gas residuati dalla depurazione e biogas. Sono definite fonti rinnovabili: "le fonti energetiche rinnovabili non fossili (eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas). In particolare, per biomasse si intende: la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani".

Ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del D.lgs. n. 387/2003, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, ovvero, per impianti con potenza termica installata pari o superiore ai 300 MW, dal Ministero dello sviluppo economico⁴⁸⁰, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico⁴⁸¹, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico.

L'autorizzazione è rilasciata a seguito di un procedimento unico, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate, anche attraverso la conferenza dei servizi,

⁴⁷⁹ Si rammenta, invece, che le centrali termoelettriche alimentate da fonti non rinnovabili, aventi potenza uguale o superiore ai 300 MW termici, sono assoggettate alla specifica disciplina dettata dalla legge n. 55/2002 (c.d. sblocca-centrali) ed in particolare all'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio rilasciata dal Ministero dello sviluppo economico. In merito a detta autorizzazione, si pongono, peraltro, problemi di collegamento con l'autorizzazione integrata ambientale (AIA, v. oltre), risolti dalla giurisprudenza prevalente nel senso che tra l'AIA e l'autorizzazione unica sussiste un nesso di presupposizione: vi sarebbe, cioè, un nesso tra le due caducante e non viziante (secondo la nota distinzione tra le correlazioni tra atti che risale alle note sentenze Cons. Stato, Ad. Plenaria, 19 ottobre 1955, n. 17 e 27 ottobre 1970, n. 4 in forza delle quali "in entrambi i casi è ravvisabile un'obiettivo incidenza dell'annullamento dell'atto presupposto sull'atto consequenziale, che ne rimane comunque "pregiudicato"; differente è l'entità del pregiudizio, che, nel caso di invalidità ad effetto caducante, comporta l'automatico travolgimento dell'atto successivo, mentre nel caso di illegittimità ad effetto viziante richiede un'autonoma impugnativa dell'atto consequenziale"); ossia, l'autorizzazione unica alla costruzione e gestione dell'impianto di energia "è automaticamente pregiudicata dalla invalidità della IPPC e non semplicemente un elemento per poter poi richiedere l'annullamento dell'atto. Per dirlo con parole non nostre "l'A.I.A. si colloca nell'ambito di un procedimento (autorizzatorio) propedeutico all'esercizio di rilevanti attività industriali, finalizzato a stimare l'insieme delle conseguenze dirette ed indirette sull'ambiente, ed improntato a criteri di prevenzione e precauzione". Perciò il nesso teleologico sostanziale tra A.I.A. ed autorizzazione all'impianto si traduce in un nesso di presupposizione giuridica, per effetto del quale l'illegittimità dell'atto presupposto (A.I.A.) si estende per rifrazione sull'atto consequenziale (autorizzazione ex art. 1 della legge n. 55/02)", cfr. BRUNO F., *Le autorizzazioni ambientali*, op. cit., pagg. 125 e ss., che richiama il TAR Lazio, Roma, sezione III *ter*, 5 marzo 2008, n. 2121.

⁴⁸⁰ Per gli impianti *offshore* l'autorizzazione è rilasciata dal Ministero dei trasporti, sentiti il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente, previa concessione d'uso del demanio marittimo da parte della competente autorità marittima.

⁴⁸¹ Come evidenziato in dottrina, cfr. GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 271, si pone per tale procedimento il problema se debbano confluire in esso la procedura di autorizzazione integrata ambientale e quella di valutazione di impatto ambientale; nel senso dell'autonomia tra le procedure, v. sentenza TAR Piemonte, Torino, I, 25 settembre 2009, n. 2292 che evidenzia come "l'eventuale mancata adozione, da parte dell'Assessorato del Territorio e Ambiente, delle determinazioni di competenza, non può riflettersi in senso preclusivo sull'attivazione e sullo svolgimento del procedimento unico facente capo all'Assessorato dell'Industria, pena la sostanziale vanificazione del termine di 180 giorni entro il quale, per legge, detto procedimento, deve comunque pervenire a conclusione"; ciò, tuttavia, va riconsiderato alla luce delle nuove normative europee anche in materia di VIA.

convocata dalla autorità competente entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione.

Per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa, ivi inclusi gli impianti a biogas e gli impianti per produzione di biometano di nuova costruzione e per impianti fotovoltaici, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse, il proponente deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto.

Il rilascio dell'autorizzazione costituisce titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità al progetto approvato e deve contenere l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto o, per gli impianti idroelettrici, l'obbligo alla esecuzione di misure di reinserimento e recupero ambientale. Fatto salvo il previo espletamento, qualora prevista, della verifica di assoggettabilità sul progetto, il termine massimo per la conclusione del procedimento unico non può essere superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale.

Le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, autorizzate, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti.

Il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, ha introdotto specifiche procedure abilitative semplificate.

2.4. Le “nuove” autorizzazioni ambientali uniche.

2.4.1. L'approccio integrato.

Il vero punto di svolta, nell'ambito della politica ambientale europea di riduzione dei fenomeni di inquinamento, può essere rinvenuto nell'adozione della direttiva n. 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996. Detta normativa, nota anche come direttiva IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*), ha avuto il merito di introdurre una innovativa disciplina per il contenimento ed il controllo delle emissioni derivanti da attività industriali altamente inquinanti, incentrata sull'utilizzo di una avanzata metodologia di intervento per eliminare o ridurre il loro impatto sull'ambiente, nonché sull'introduzione di un innovativo strumento autorizzatorio e della relativa procedura per verificare l'osservanza delle misure prescritte. L'approccio integrato costituisce elemento di grande rilievo rispetto all'approccio precedentemente offerto dalle varie autorizzazioni ambientali di settore ed è posto alla base delle autorizzazioni ambientali di più recente introduzione (non solo, dunque, dell'autorizzazione integrata ambientale di cui alla parte II del D.Lgs. n. 152/2006, ma anche dell'autorizzazione unica ambientale di cui al D.P.R. n. 59/2013)⁴⁸².

⁴⁸² La propensione verso una tutela integrata dell'ambiente (o verso una protezione dell'ambiente nel suo complesso) da parte delle istituzioni europee era già parzialmente e timidamente emersa nella direttiva n. 84/491/CEE del Consiglio del 9 ottobre 1984, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di esaclorocicloesano, nonché nella direttiva n. 86/280/CEE del Consiglio del 12 giugno 1986, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di talune sostanze pericolose che figurano nell'elenco I dell'allegato della direttiva n. 76/464/CEE, per entrambe le direttive viene, infatti, evidenziata la necessità di controllare che “le misure adottate [...] non possano avere l'effetto di aumentare l'inquinamento del suolo o dell'atmosfera”. Successivi riferimenti all'unitarietà della tutela ambientale sono contenuti, poi, nella direttiva n. 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in cui si fa riferimento alla capacità di riproduzione dell'ecosistema ed alla interazione tra una serie di fattori quali: l'uomo, la fauna e la flora; il suolo, l'acqua, l'aria, il clima ed il paesaggio, ma soprattutto nella direttiva n. 94/67/CE del Consiglio del 16 dicembre 1994, sull'incenerimento dei rifiuti pericolosi, che ribadisce la necessità di una protezione integrata dell'ambiente “al fine di limitare il trasferimento dell'inquinamento da un vettore ambientale ad un altro”. Nella medesima ottica, ma con portata innovativa ancora più ampia, si posiziona la direttiva n. 96/61/CE, che reca la disciplina “della prevenzione e della riduzione integrate dell'inquinamento”, al fine di conseguire l'obiettivo di “un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso”; “la lettura della direttiva mostra, in termini molto chiari, l'enorme

Vale, peraltro, precisare che la direttiva n. 96/61/CE è stata oggetto nel corso degli anni di diversi interventi legislativi, che hanno indotto il legislatore europeo a provvedere alla sua ricodificazione mediante l'emanazione della direttiva n. 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 gennaio 2008, che abrogava e sostituiva la direttiva n. 96/61/CE, riproducendone sostanzialmente i contenuti. Attualmente la legislazione in materia di IPPC ha subito una profonda trasformazione, prodottasi all'esito di un lungo e complesso iter, intrapreso anche al fine di

rilievo che l'approccio integrato (diretta espressione del principio di unitarietà) è in grado di assumere, in concreto, sul piano dell'organizzazione amministrativa, nonché sul piano della definizione delle procedure e degli strumenti di tutela" (v. oltre nel testo), cfr. CECCHETTI M., *Il principio costituzionale di unitarietà dell'ambiente*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Tomo I, pagg. 271 e ss.

Sul piano internazionale, la OECD *Recommendation of the Council on Integrated Pollution Prevention and Control*, n. C(90)164/FINAL del 31 gennaio 1991, aveva già fornito una definizione di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento "taking into account the effects of activities and substances on the environment as a whole and the whole commercial and environmental life cycles of substances when assessing the risks they pose and when developing and implementing controls to limit their release"; indicando nell'allegato alla Raccomandazione, recante la Guidance on Integrated Pollution Prevention and Control, le principali implicazioni in termini di politica ambientale discendenti da tale definizione e cioè:

Basic Principles of Integrated Pollution Prevention and Control: 1. The purpose of integrated pollution prevention and control is to prevent or minimise the risk of harm to the environment taken as a whole. This approach recognises the integrated nature of the environment by taking account of the effects of substances or activities on all the environmental media (air, water, soil), the living organisms (including people), that these media support and the stock of cultural and aesthetic assets. Important aspects of the integrated approach include: a) Consideration of the whole life cycle of substances and products (the "cradle to grave" concept); b) Anticipation of the effects in all environmental media of substances and activities (both new and existing) including consideration of multiple pathways to exposure and movement through the environment; c) Minimisation of the quantity and harmfulness of waste; d) The use of one common means, such as risk assessment, for estimating and comparing environmental problems; and e) The complementary use of effects-oriented measures, such as environmental quality objectives, and source-oriented measures, such as emission limits.

Essential Policy Aspects: 2. Certain policies, common to all aspects of environmental protection, are essential to an effective integrated approach. These include that: a) Sustainable development, including energy conservation and the rational use of renewable resources, should be taken into account; b) The development and application of no or low waste technology and of recycling strategies should be promoted; c) Cleaner technologies should be applied and safer alternatives should be substituted for harmful substances; d) The absence of complete information should not preclude precautionary action to mitigate the risk of significant harm to the environment; e) The public should be informed and consulted in the evaluation of the health and environmental effects of substances and activities; f) Environmental considerations should be integrated into private and public decision-making; and g) Explicit compliance and enforcement policies should be adopted which are consistent and effective as between the different media.

Focuses for Decision-Making: 3. The adoption of an integrated approach to pollution prevention and control entails a shift from traditional focuses for decision-making. The new focuses for an integrated approach include: a) The substance; b) The source (which can include industrial processes, products and economic sectors); and c) The geographical region.

These new focuses are not mutually exclusive and may be used in combination with each other and with existing systems such as those based on a single medium approach.

Legislation: 4. While forms of legislation can vary widely, an approach which supports integration of pollution prevention and control should be a common feature of all legislation which affects the environment. Consideration should be given not only to specific environmental legislation, but also to legislation in other areas such as energy, transport, agriculture, forestry, mineral rights, development aid and taxes.

Institutional Measures: 5. The institutional measures and administrative procedures necessary to implement an integrated approach include: a) Changes in organisational structures and internal operational and decision-making procedures; b) Establishment of co-ordinating mechanisms within and among government bodies; and c) Arrangements for co-operating internationally and among different levels of government within countries.

Management Instruments: 6. Integrated pollution prevention and control can be achieved through a variety of management instruments. In considering the selection of such instruments, specific attention should be given to: a) Issuing single permits, covering all releases and processes; b) Linking environmental instruments with land-use planning and natural resource management systems and the regulation of services such as transport and other communications; c) Undertaking environmental impact assessments for policy proposals and projects; d) Policy planning to develop strategies to achieve overall improvement of environmental quality; e) Establishing integrated inspection and enforcement authorities; f) Using economic instruments; g) Encouraging and/or subsidizing development of cleaner technologies; and h) Covering whole life cycle issues in the development of industry management plans.

Technical Methods: 7. Technical methods used to support the development of integrated pollution prevention and control should themselves have an integrated character. Such technical methods include: a) The analysis of each stage of the commercial life cycle of a substance or a product (from design through manufacture to disposal) and the environmental life cycle (including transformation and movement of chemical substances through the environmental media); b) The analysis of multiple pathways of exposure; c) The use of inventories of releases to all environmental media from installations coupled with inventories of inputs to enable a "mass balance account" to be drawn up; and d) Monitoring of the condition of the environmental media, and the biota that they support, and the condition of cultural and aesthetic assets, in order to establish levels of degradation or the trends."

superare le problematiche emerse in fase di attuazione della direttiva IPPC, che ha condotto all'adozione della direttiva n. 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali - prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (c.d. direttiva IED⁴⁸³).

Obiettivo della direttiva IPPC è quello di prevenire, ridurre e, per quanto possibile, eliminare l'inquinamento industriale, assicurando il raggiungimento di un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso. Da ciò la portata innovativa della direttiva che fonda la sua origine nella consapevolezza che approcci separati al controllo delle emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo possono contribuire al miglioramento dello stato della singola matrice ambientale, senza però impedire il trasferimento dell'inquinamento da un recettore all'altro⁴⁸⁴, anzi talvolta favorendolo. Diversamente, un approccio integrato⁴⁸⁵, che considera l'ambiente nel suo complesso, contribuisce alla definizione per ciascuna attività industriale del quadro emissorio completo, consentendo in tal modo di porre in essere azioni finalizzate alla protezione di tutte le matrici ambientali in maniera organica e coordinata; obiettivo che si persegue *in primis* attraverso l'unificazione dei procedimenti di autorizzazione⁴⁸⁶.

Trova, dunque, piena attuazione il principio di derivazione europea dell'unitarietà dell'ambiente (di cui, come visto, l'approccio integrato costituisce "diretta espressione"), il quale "permette di sottolineare come l'ambiente, in una corretta prospettiva antropocentrica, è caratterizzato dall'insieme armonico delle condizioni fisiche, chimiche e biologiche strettamente interrelate tra loro da cui si genera l'equilibrio ecologico che rappresenta l'obiettivo della tutela; unitarietà non significa, infatti, negare la possibilità di tutela dei singoli beni e delle singole risorse o relazioni che si possono ricondurre al concetto di ambiente, bensì porre l'accento sulla tutela dell'ambiente come equilibrio complessivo, che scaturisce dalle interazioni dei singoli fattori che compongono l'ambiente e impongono una protezione integrata e coordinata dei medesimi"⁴⁸⁷.

⁴⁸³ In particolare, attraverso la direttiva IED si è inteso riesaminare e rifondere in un unico testo giuridico, allo scopo di definire un quadro generale più compiuto che consenta di aumentare il livello di protezione ambientale, le sette direttive riguardanti le emissioni industriali, ovvero: la direttiva n. 2008/1/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento; la direttiva n. 2001/80/CE sugli inquinanti originati dai grandi impianti di combustione; le direttive nn. 78/176/CEE, 82/883/CEE e 92/112/CEE relative ai rifiuti provenienti dell'industria del biossido di titanio; la direttiva n. 1999/13/CE sui composti organici volatili; la direttiva n. 2000/76/CE sull'incenerimento dei rifiuti.

La trasposizione nell'ordinamento italiano della direttiva IED è avvenuta con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46.

⁴⁸⁴ Tale rischio era già stato evidenziato, peraltro, in diversi trattati internazionali, che contenevano dunque specifiche previsioni affinché gli Stati adottassero opportune azioni per contrastare i fenomeni di trasferimento, ad esempio l'art. 195 della Convenzione ONU sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 (Montego Bay – ratif. Italia 1994), cfr. CECCHETTI M., *Il principio costituzionale di unitarietà dell'ambiente*, op. cit., pag. 272.

⁴⁸⁵ COCCO G., *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Milano, n. 1/1999, pagg. 9 e ss., il quale, dopo aver sottolineato il netto cambiamento apportato per il settore industriale dalla nuova strategia europea basata "su una formula del tipo "agiamo insieme", osserva come, con riferimento alla direttiva n. 96/61/CE (prototipo da sperimentare in vista di un'applicazione più ampia), "l'approccio integrato ai problemi dell'ambiente non costituisce solo una possibilità di miglioramento della tutela, ma rappresenta addirittura una chiave di accesso indispensabile per chi vuole perseguire lo scopo dell'effettività della tutela. Una visione settorializzata nel controllo delle emissioni nell'aria, nell'acqua o nel terreno, comprese le misure relative ai rifiuti, rischia di incoraggiare il trasferimento dell'inquinamento tra i diversi settori, anziché proteggere l'ambiente nel suo complesso. [...]". In questa nuova prospettiva, l'autore pone, poi, in evidenza gli ulteriori elementi innovativi della direttiva quali: il comportamento attivo e collaborativo dell'esercente, richiesto ai fini del rilascio dell'autorizzazione ("questi, nell'istanza introduttiva del procedimento, deve tener conto della dimensione ambientale ed è perciò tenuto a comunicare all'autorità competente che sono state previste tutte le misure appropriate di prevenzione o di riduzione dell'inquinamento, nonché una serie di dati relativi all'impianto"); la partecipazione del pubblico; lo scambio di informazioni tra Stati membri ed industrie interessate in ordine all'evoluzione delle migliori tecniche disponibili; la nuova metodologia del controllo che vede l'incoraggiamento dei sistemi di autocontrollo; il particolare favore nei confronti degli accordi su base volontaria.

⁴⁸⁶ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 263 e ss.

⁴⁸⁷ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 152. In tale senso anche CECCHETTI M., *Il principio costituzionale di unitarietà dell'ambiente*, op. cit., pagg. 262 e ss., per il quale il principio di unitarietà svolge la "precipua funzione di porre l'attenzione sul fatto che l'obiettivo della tutela dell'ambiente è l'equilibrio complessivo (la sintesi) che scaturisce da un insieme di interazioni e che tale equilibrio si consegue non tanto con azioni o misure di protezione o valorizzazione dei singoli fattori che risultino autonome e separate, ma con la protezione integrata e coordinata dei diversi aspetti in cui si estrinseca l'ambiente". In altre termini, l'unitarietà non intende negare che la tutela dell'ambiente si possa conseguire mediante la "protezione dei singoli beni o la disciplina di singoli momenti dell'attività umana, ma serve a negare che la considerazione di singoli profili possa consentire automaticamente e necessariamente il raggiungimento del risultato complessivo; tutelare l'ambiente non è lo stesso di proteggere, l'uno indipendentemente dall'altro, singole componenti o singoli aspetti della relazione uomo/ cosmo. La sintesi espressa dal termine "ambiente" non è dunque soltanto

Peraltro, per il perseguimento delle proprie finalità, la direttiva, oltre a promuovere una più razionale gestione delle risorse naturali, ha avviato l'aggiornamento ed il miglioramento tecnologico dei processi produttivi e delle apparecchiature industriali nei settori con elevato impatto ambientale, attraverso l'adozione delle migliori tecniche disponibili⁴⁸⁸ (*Best Available Techniques*, BAT) ovvero delle tecniche, nonché delle modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura degli impianti industriali⁴⁸⁹, considerate le più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso e sviluppate su una scala tale da consentirne l'applicazione nell'ambito del pertinente comparto, in condizioni economicamente e tecnicamente valide (*ex* articolo 2, punto 11 della direttiva n. 96/61/CE ed *ex* articolo 2, punto 12 della direttiva n. 2008/1/CE, ora articolo 3 punto 10 della direttiva IED).

In tale contesto assumono notevole rilevanza anche le metodologie di controllo e di monitoraggio, previste dalla normativa non solo ai fini della verifica del rispetto dei valori limite di emissione prescritti dalle autorità competenti, ma anche per valutare l'efficacia delle prestazioni delle tecniche prescelte e per favorire lo sviluppo di procedure di controllo sempre più appropriate.

Come anticipato, l'approccio integrato, posto a base della normativa IPPC, ha poi ispirato la predisposizione del D.P.R. n. 59/2013 recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale⁴⁹⁰.

una valenza descrittiva o linguistica ma assume una concreta rilevanza per l'ordinamento giuridico nel momento in cui serve a consentire, 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", richiamando a tale proposito le "illuminare considerazioni" del Predieri, che, in merito alla multiformità dell'ambiente, parla di "una pluralità di tutele, connesse ad interessi diversi e meritevoli, spesso, di strumentazioni organizzatorie e procedurali differenziate [...] che] dovrebbero essere poi collegate e integrate fra di loro in una visione e azione sistemica e interdisciplinare". Ancora, ad avviso del Cecchetti, "la concezione unitaria serve ad aggregare e coordinare una pluralità di strumenti, nel quadro di una visione complessiva che consenta il perseguimento di obiettivi globali. Questa sorta di "unitarietà teleologica" permette di conciliare la natura oggettivamente polimorfica ed aperta dell'ambiente, come equilibrio in continua evoluzione, frutto di relazioni non definibili in modo esaustivo e mai rappresentabili una volta per tutte, con la necessità di adottare una considerazione globale che rappresenti adeguatamente la prospettiva finale degli obiettivi dell'azione di tutela". Nel senso di una "unità di finalità", v. anche il Consiglio di Stato sezione IV, 11 aprile 1991, n. 257, per il quale la cura dell'ambiente "lungi dal costituire un autonomo settore di intervento dei pubblici poteri, finisce per assumere il ruolo di momento unificante e finalizzante le distinte tutele giuridiche predisposte a favore dei beni della vita che nell'ambiente si collocano".

⁴⁸⁸ Cfr. GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 221 e ss. (v. oltre); BRUNO F., *Le autorizzazioni ambientali*, op. cit. pagg. 120 e ss., il quale pone, tra i principi generali più significativi della normativa ("ratio su cui si fonda l'autorizzazione integrata ambientale"), l'obbligo da parte del gestore di applicare le migliori tecniche disponibili per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento, evidenziando altresì come, a fronte di tale obbligo, l'amministrazione assuma "un nuovo ruolo, quello di indirizzare le industrie verso scelte tecnologiche a basso impatto ambientale".

In un'ottica più generale, è stato evidenziato che "il criterio direttivo della migliore tecnologia disponibile, elaborato dalle istituzioni comunitarie per sollecitare gli Stati membri all'adozione di innovativi modelli produttivi e processi industriali, di più efficaci sistemi di controllo di riduzione dell'inquinamento, di modalità sostenibili di gestione delle risorse naturali ed energetiche (sviluppo delle fonti rinnovabili e delle biotecnologie, risparmio energetico), sintetizza la relazione interattiva esistente tra lo stato presente del progresso scientifico e tecnologico e l'evoluzione dell'ordinamento ambientale", cfr. DELL'ANNO P., *Ambiente (diritto amministrativo)*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente: Vol. 1 - Principi generali*, Assago, 2012, pagg. 285 e ss.

⁴⁸⁹ "L'utilizzazione, da parte del legislatore, del termine generale di "techniques" ("tecniche") consente di includere nello stesso concetto non soltanto le applicazioni tecnologiche generalmente praticate, ma anche gli accorgimenti organizzativi e procedurali generalmente acquisiti con la necessità di prendere in considerazione costi e benefici. Diversamente dal concetto di migliori "tecnologie" disponibili" di cui alla previgente normativa in materia di inquinamento atmosferico (DPR n. 203/1988), cfr. LABARILE M.A., *Autorizzazione integrata ambientale, come cambia il ruolo delle BAT (Best Available Techniques)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2013, V. 28, pag. 6.

⁴⁹⁰ A ragione, quindi, la disciplina IPPC - ed in particolare l'autorizzazione integrata ambientale - è stata autorevolmente definita quale "paradigma dei procedimenti diretti a dare attuazione all'esigenza di una valutazione contestuale degli interessi ambientali rispetto agli altri interessi pubblici (in attuazione dei principi di integrazione, dello sviluppo sostenibile e di bilanciamento)", cfr. GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 263.

Peraltro, la valorizzazione dell'approccio integrato nella prevenzione degli inquinamenti era già stata inserita tra le indicazioni formulate in ambito europeo ed in particolare nel Rapporto del gruppo di esperti indipendenti sulla semplificazione legislativa e amministrativa. Sintesi delle proposte, 1995, COM(95) 288 def., cfr. ISTITUTO PER L'AMBIENTE, *Ambiente e competitività. Rapporto finale*, Milano, 1998, pag. 66.

2.4.2. L'autorizzazione integrata ambientale.

Strumento principale della normativa IPPC è l'autorizzazione integrata ambientale⁴⁹¹ (AIA), autorizzazione all'esercizio in cui il termine "integrata" indica, come più volte anticipato, che l'autorizzazione deve tener conto dell'intera prestazione dell'impianto, ossia delle emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, nonché della produzione di rifiuti, dell'uso delle materie prime, dell'efficienza energetica, del rumore ecc., valutandone gli effetti complessivi. Pertanto, l'attuazione della direttiva n. 96/61/CE, oltre a comportare un rilevante cambiamento nell'approccio al controllo dell'inquinamento, avvia un importante processo di razionalizzazione amministrativa e snellimento procedurale, teso a superare l'approccio normativo settoriale, mediante l'istituzione di un'unica procedura autorizzativa che riunisce tutti i procedimenti relativi ai vari comparti ambientali riconducibili ad ogni singolo impianto⁴⁹².

⁴⁹¹ Cfr., tra gli altri, FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pagg. 394 e ss.; BRUNO F., *Le autorizzazioni ambientali*, op. cit. pagg. 118 e ss.; CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente: come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, pagg. 386 e ss.; ALBERTAZZI B., *La nuova disciplina dell'A.U.A. (autorizzazione unica ambientale) e dell'A.I.A. (autorizzazione integrata ambientale)*, op. cit., pagg. 61 e ss.; FERRARA R., *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in DE CAROLIS D., FERRARI E., POLICE A. (a cura di), Milano, 2006, pag. 351, ad avviso del quale con tale autorizzazione "si avviano importanti momenti di accelerazione e di semplificazione procedimentale, di vera e propria concentrazione di procedimenti complessi, in vista di un risultato di efficacia e di efficienza sul piano della gestione degli interessi pubblici e privati (e dunque della loro necessaria mediazione)". Secondo lo stesso autore, il procedimento di autorizzazione integrata ambientale, insieme a quelli di valutazione ambientale "paiono essere diretta espressione del principio dell'azione preventiva e sono pertanto collocati, del tutto coerentemente, al centro delle politiche pubbliche, comunitarie nazionali, di tutela dell'ambiente", cfr. FERRARA R., *Modelli e tecniche della tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro amministrativo*, n. 6/2009, pag. 1953.

⁴⁹² In tal senso cfr. TAR Piemonte, Torino, sezione I, 23 novembre 2012, n. 1279, che nel differenziare le procedure di VIA e di AIA, osserva che: "La Via attiene agli aspetti più propriamente localizzativi e strutturali dell'opera da realizzare e si sostanzia in una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto dalla realizzazione dell'opera rispetto all'utilità socio-economica tenendo conto anche delle possibili alternative e dei riflessi sulla così detta opzione zero. Mentre l'Aia è un atto che sostituisce, con un unico titolo abilitativo, tutti i numerosi titoli che erano precedentemente necessari per far funzionare un impianto industriale inquinante, assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità all'azione amministrativa nel giusto contemperamento degli interessi pubblici e privati in gioco. In particolare attiene, agli aspetti più specificamente gestionali dell'opera ed è finalizzata a valutare le modalità e le condizioni concrete di funzionamento dell'impianto. Così come è finalizzata a valutare l'attitudine dell'impianto a conformarsi alle prescrizioni imposte nell'autorizzazione alla costruzione, con specifico riferimento al conseguimento dei limiti di accettabilità previsti dalla legge o dall'autorità competente. L'Aia è soggetta a rinnovo ogni cinque anni, al fine di permettere all'autorità competente di perfezionare nel tempo le prescrizioni sul monitoraggio e di ridefinire in senso maggiormente cautelativo i limiti alle diverse forme di inquinamento tenendo conto dei dati progressivamente raccolti circa l'efficienza dei diversi sistemi di mitigazione e alla luce delle migliori tecniche disponibili o di sopravvenienze giuridiche. Non attengono quindi alla fase di rinnovo dell'Aia le valutazioni riguardanti la scelta del tipo di impianto, la sua localizzazione, la praticabilità di eventuali alternative, il permanere della compatibilità ambientale dell'opera rispetto a mutamenti del quadro pianificatorio o a nuove evidenze scientifiche".

TAR Lombardia, Brescia, sezione I, 12 dicembre 2008, n. 1767, ha affermato "(omissis) 2. L'autorizzazione integrata ambientale è istituito introdotto nel nostro ordinamento dal d. lgs. 18 febbraio 2005 n. 59, che recepisce una direttiva europea, e infatti reca in epigrafe "attuazione integrale della direttiva n. 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento"; essa si propone, a fini di maggiore efficacia ed efficienza, di sostituire con un unico titolo abilitativo i molti di essi che in precedenza erano necessari per far funzionare un impianto industriale inquinante, e infatti consente all'imprenditore che lo gestisce di avere un unico ente pubblico, in Italia la Regione, come interlocutore, con intuibile risparmio di tempo e di risorse ed eliminando il rischio di valutazioni contraddittorie, per le quali l'impianto che per un dato ente è autorizzabile e può funzionare viene bloccato da un altro ente nell'esercizio delle competenze sue proprie.

3. Già da questa sommaria ricostruzione dell'istituto, è chiaro che con esso risulta contraddittorio un potere come quello riconosciuto al Sindaco dagli artt. 216 e 217 T.U.L.S. in relazione al D.M. 5 settembre 1994 ed esercitato nel caso di specie: se al Sindaco stesso fosse consentito, attraverso la dichiarazione di insalubrità, di obbligare in qualsiasi momento l'industria destinataria del provvedimento, ancorché fornita di A.I.A., ad allontanarsi dall'abitato, è evidente che di autorizzazione integrata, e onnicomprensiva, non si potrebbe più parlare, e l'obiettivo della legge sarebbe frustrato.

4. In proposito, quindi, il legislatore del d. lgs. 59/2005, al comma 11 dell'art. 5, ha previsto un coordinamento fra le due discipline, imponendo all'autorità che rilascia l'A.I.A. di acquisire, in sede di istruttoria, le "prescrizioni del Sindaco di cui agli articoli 216 e 217 del regio decreto 27 luglio 1934 n. 1265", ovvero del citato TULS in materia di industrie insalubri, e di tenerne conto nel rilascio dell'autorizzazione; al Sindaco ha conferito poi un potere di intervento anche a posteriori, consentendogli "in presenza di circostanze intervenute successivamente al rilascio dell'autorizzazione" e qualora "lo ritenga necessario nell'interesse della salute pubblica" di chiedere alla Regione il riesame, in vista ovviamente di una revoca o modifica, dell'autorizzazione stessa. In sintesi, il potere di far allontanare un'industria in quanto insalubre è degradato a potere di intervento e di promozione procedimentale nei riguardi della Regione, che ormai accentra tutte le competenze in materia.

La logica dell'autorizzazione integrata ambientale risiede nella "gestione unitaria e integrata delle condizioni dell'esercizio di impianti che hanno un rilevante impatto sui singoli fattori ambientali, applicando in un unico iter procedimentale l'insieme dei principi di prevenzione e di precauzione, di correzione alla fonte, di informazione e partecipazione ed in sintesi di sviluppo sostenibile, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale"⁴⁹³.

Le attività industriali, oggetto della direttiva, sono organizzate dall'allegato I (ora allegato I alla direttiva IED) in sei raggruppamenti generali: attività energetiche; produzione e trasformazione dei metalli; industria dei prodotti minerali e industria chimica; gestione dei rifiuti; nonché una serie d'attività industriali diversificate come cartiere, stabilimenti tessili, concerie, macelli, impianti alimentari, impianti d'eliminazione di carcasse d'animali, allevamenti intensivi di avicoli e suini, impianti di trattamento di superficie mediante l'utilizzo di solventi organici ed impianti per la produzione di carbonio e di grafite. L'assoggettamento di tali attività alla disciplina contenuta nella direttiva IPPC comporta che l'esercizio delle stesse sia subordinato al rilascio da parte dell'autorità competente di un apposito provvedimento autorizzatorio, l'autorizzazione integrata ambientale. Tale autorizzazione, da rinnovarsi periodicamente, può valere per uno o più impianti o parti di essi, che siano localizzati sullo stesso sito e gestiti dal medesimo gestore (*ex* articolo 2, punto 9 delle direttive IPPC, ora artt. 3, paragrafo 7 e 4, paragrafo 4 della direttiva IED) e deve contenere le misure necessarie a garantire che l'attività industriale sia esercitata nel rispetto dei principi generali contenuti nella direttiva ovvero che:

- a) siano prese le opportune misure di prevenzione dell'inquinamento;
- b) siano applicate le migliori tecniche disponibili;
- c) non si verifichino fenomeni di inquinamento significativi;
- d) sia evitata la produzione di rifiuti, e in caso contrario, questi siano recuperati o, ove ciò sia tecnicamente ed economicamente impossibile, siano eliminati, evitandone e riducendone l'impatto ambientale;
- e) l'energia sia utilizzata in modo efficace;
- f) siano adottate le misure necessarie per prevenire gli incidenti e limitarne le conseguenze;
- g) sia evitato qualsiasi rischio di inquinamento al momento della cessazione definitiva delle attività ed il sito stesso sia ripristinato in modo soddisfacente (*ex* articolo 3 delle direttive IPPC, ora articolo 11 della direttiva IED).

5. In tali termini, è necessario concludere che in presenza di una A.I.A. validamente rilasciata ad una industria, e avverso quella ottenuta dalla WTE non constano allo stato impugnative, eventuali precedenti provvedimenti con i quali il Sindaco abbia dichiarato insalubre la stessa industria per dono di efficacia, perché superati dall'A.I.A. medesima, che incide sul medesimo ambito di competenza, e permette in via autonoma al privato di operare. Ne segue la improcedibilità del presente ricorso per sopravvenuta carenza di interesse."

In termini di afferenza con il valore salute e di necessaria collaborazione pubblico-privato, il TAR Friuli Venezia Giulia, Trieste, sezione I, 9 aprile 2013, n. 233, afferma che: "l'autorizzazione integrata ambientale, non contestata dalla ditta ricorrente al momento della sua emanazione, appare espressione del principio di precauzione stabilito dalla normativa europea, per la tutela dell'ambiente e quindi in ultima analisi per la difesa della salute umana, valore questo che nella gerarchia dei principi costituzionali viene collocato al vertice. In questa luce, si sottolinea come l'attività economica, libera sulla base della nostra costituzione, deve necessariamente tener conto del suo impatto sociale e quindi sull'ambiente. Ne consegue come l'attività economica non possa che svolgersi nel pieno rispetto delle normative di tutela ambientale e in particolare di quelle specifiche per le lavorazioni in questione. La diffida in esame va quindi inquadrata in quelle attività amministrative che implicano un rapporto non solo di controllo ma in ultima analisi di continua collaborazione tra pubblico e privato, al fine di tutelare l'ambiente e la salute, in piena e concreta applicazione dei principi europei e costituzionali."

⁴⁹³ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 264, il quale pone, peraltro, tra i principi del procedimento espressi nell'A.I.A.: il principio dell'integrazione e del coordinamento tra le procedure, attuato mediante il ricorso al modulo di coordinamento della conferenza di servizi; il principio della informazione e della partecipazione del pubblico, finalizzata ad acquisire le posizioni e le preoccupazioni che possono utilmente influire sulle decisioni, oltre a favorire la consapevolezza del pubblico sui problemi ambientali e la sua adesione alle decisioni adottate; la forma scritta dell'autorizzazione, ma "soprattutto che l'atto conclusivo del procedimento conformi le modalità di svolgimento delle attività industriali autorizzate sulla base di una valutazione espressa di tutti i dati e di tutte le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione. Ciò vale in particolare con riferimento alle indicazioni relative all'adozione delle migliori tecniche disponibili ed al loro successivo aggiornamento", la cui definizione costituisce il vero fulcro dell'attività istruttoria; la durata a tempo determinato dell'autorizzazione, con la previsione di una necessaria fase di rinnovo e di riesame.

Dal punto di vista procedurale, un profilo di particolare interesse può essere altresì accordato alla c.d. economia degli oneri documentali che si manifesta, in materia di IPPC, nelle previsioni che impongono che le informazioni emerse in altri procedimenti, quali ad es. la VIA o quello inerente i rischi di incidenti rilevanti, vengano tenute in considerazione per il rilascio dell'autorizzazione.

Tra i contenuti minimi dell'autorizzazione (le c.d. condizioni dell'autorizzazione di cui all'*ex* articolo 9 delle direttive IPPC, ora articolo 14 della direttiva IED⁴⁹⁴) vi sono pertanto:

- i valori limite di emissione degli inquinanti nei diversi comparti ambientali, integrabili o sostituibili, se del caso, con altri parametri o con misure tecniche equivalenti;

- i requisiti di controllo delle emissioni, i quali devono specificare la metodologia, la frequenza di misurazione e la relativa procedura di valutazione, nonché gli obblighi di comunicazione dei dati necessari a verificare la conformità dell'esercizio dell'impianto alle condizioni di autorizzazione;

- le misure relative alle condizioni di esercizio diverse da quelle normali, con particolare riferimento, qualora sussistano rischi per l'ambiente, all'avvio, alle perdite, alle disfunzioni, agli arresti temporanei e all'arresto definitivo dell'impianto.

Salvo il caso in cui una norma di qualità ambientale imponga requisiti più severi (da cui discende la necessità di includere nel provvedimento autorizzatorio condizioni supplementari ai sensi dell'*ex* articolo 10 delle direttive, ora articolo 18 della direttiva IED), le condizioni delle autorizzazioni integrate ambientali (ed in particolare i valori limite di emissione, i parametri o le misure tecniche equivalenti) dovranno essere di norma basate sulle migliori tecniche disponibili (BAT), definite dalla direttiva come la più efficiente ed avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire la base dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impraticabile a ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso (*ex* articolo 2, punto 11 della direttiva n. 96/61/CE ed articolo 2, punto 12 della direttiva n. 2008/1/CE, ora articolo 3, punto 10 della direttiva IED). In sintesi, l'autorità competente, nello stabilire le condizioni di autorizzazione, dovrà prendere a riferimento il livello raggiunto dalle migliori tecniche disponibili nel settore di pertinenza, senza tuttavia poter imporre l'obbligo di utilizzare una tecnica o una tecnologia specifica (*ex* articolo 9, paragrafo 4 delle direttive, ora articolo 15 della direttiva IED).

L'individuazione delle migliori tecniche disponibili, che rappresentano, in forza della loro definizione, il risultato di una ponderazione (tra benefici ambientali e relativi costi) caratterizzata da un elevato grado di variabilità anche tra impianti appartenenti alla medesima tipologia, risulta operazione particolarmente complessa, che richiede l'effettuazione da parte dell'autorità competente di una valutazione concernente aspetti tecnico-scientifici, funzionali, economici e

⁴⁹⁴ In particolare ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1 della direttiva IED: "Gli Stati membri si accertano che l'autorizzazione includa tutte le misure necessarie per soddisfare le relative condizioni di cui agli articoli 11 e 18.

Tali misure includono almeno:

a) valori limite di emissione fissati per le sostanze inquinanti elencate nell'allegato II e per le altre sostanze inquinanti che possono essere emesse dall'installazione interessata in quantità significativa, in considerazione della loro natura e delle loro potenzialità di trasferimento dell'inquinamento da un elemento ambientale all'altro;

b) disposizioni adeguate che garantiscono la protezione del suolo e delle acque sotterranee e le disposizioni per il controllo e la gestione dei rifiuti prodotti dall'installazione;

c) opportuni requisiti di controllo delle emissioni, che specificano:

i) la metodologia di misurazione, la frequenza, nonché la procedura di valutazione; e

ii) quando si applica l'articolo 15, paragrafo 3, lettera b), che i risultati del controllo delle emissioni sono disponibili per gli stessi periodi e alle stesse condizioni di riferimento dei livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili;

d) l'obbligo di comunicare all'autorità competente periodicamente ed almeno una volta l'anno:

i) informazioni in base ai risultati del controllo delle emissioni di cui alla lettera c) e altri dati richiesti che consentano all'autorità competente di verificare la conformità con le condizioni di autorizzazione; e

ii) quando si applica l'articolo 15, paragrafo 3, lettera b), una sintesi di detti risultati espressi in un formato che consenta un confronto con i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili;

e) disposizioni adeguate per la manutenzione e la verifica periodiche delle misure adottate per prevenire le emissioni nel suolo e nelle acque sotterranee ai sensi della lettera b) e disposizioni adeguate relative al controllo periodico del suolo e delle acque sotterranee in relazione alle sostanze pericolose che possono essere presenti nel sito e tenuto conto della possibilità di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee presso il sito dell'installazione;

f) misure relative alle condizioni di esercizio diverse dalle condizioni di esercizio normali, quali le operazioni di avvio e di arresto, le perdite, le disfunzioni, gli arresti temporanei e l'arresto definitivo dell'impianto;

g) disposizioni per ridurre al minimo l'inquinamento a grande distanza o attraverso le frontiere;

h) condizioni per valutare la conformità con i valori limite di emissione o un riferimento alle prescrizioni applicabili indicate altrove.

OMISSIS.

3. Le conclusioni sulle BAT fungono da riferimento per stabilire le condizioni di autorizzazione."

d'affidabilità delle attività industriali⁴⁹⁵. Al fine di agevolare tale compito, la direttiva riporta nell'Allegato IV (ora allegato III alla direttiva IED) i criteri che devono essere presi in considerazione per determinare le BAT, prevedendo altresì, all'articolo 17, paragrafo 2 (ora articolo 13, paragrafo 1 della direttiva IED), uno scambio di informazioni, organizzato dalla Commissione europea e coordinato dall'*European Integrated Prevention Pollution and Control Bureau (EIPPC Bureau)* di Siviglia, fra le autorità competenti, gli esperti dell'industria e delle organizzazioni ambientaliste, sulle migliori tecniche disponibili, sulle relative prescrizioni in materia di controllo, nonché sugli ulteriori sviluppi. Il risultato principale dello scambio di informazioni relativo alle BAT è rappresentato dai cosiddetti BREF (dall'inglese *BAT reference documents*, documenti di riferimento per le BAT), attraverso cui vengono individuati i livelli di efficienza ambientale raggiungibili con l'applicazione delle migliori tecniche disponibili; si tratta di intervalli di valori che non rappresentano veri valori limite di emissione, ma solo indicatori di performance raggiungibili da quel settore nel suo insieme. Di conseguenza i documenti BREF, che fino alla emanazione della direttiva IED non avevano carattere giuridicamente vincolante,⁴⁹⁶ hanno rappresentato un elemento essenziale ai fini della individuazione dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione.

Per quanto riguarda, più in generale, la centralità dell'offerta delle informazioni, anche nella legislazione IPPC trova importante riscontro la considerazione che un miglior accesso all'informazione e la partecipazione maggiore dei cittadini al processo decisionale consentono di

⁴⁹⁵ Con riferimento alle MTD, cfr. anche LABARILE M.A., *Autorizzazione integrata ambientale, come cambia il ruolo delle BAT (Best Available Techniques)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2013, V. 28 pagg. 1 e ss.; GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 221 e ss., ad avviso del quale esse rappresentano "criteri che permettono di giungere ad una mediazione ragionevole", i quali tendono ad "imporre il miglioramento continuo delle prestazioni degli impianti sotto il profilo della tutela dell'ambiente", ma al contempo lo sviluppo tecnico deve essere rapportato con le compatibilità economiche "nell'assoluto rispetto del principio fondamentale di cui all'art. 32 Cost. Conseguentemente il condizionamento al costo non eccessivo dell'uso della migliore tecnologia disponibile va riferito al raggiungimento di livelli inferiori a quelli compatibili con la tutela della salute umana" (Corte costituzionale, sent. n. 127/1990). In particolare, ad avviso dell'autore, per l'individuazione delle MTD, occorre applicare i principi generali fissati anche dalla Corte di Giustizia "in ordine alla proporzionalità ed alla gradualità degli interventi (in modo da determinare l'adozione di misure preventive, prima di giungere alla imposizione di obblighi o di divieti). Occorre, in altri termini, applicare sia il principio dell'assenza di discriminazioni e di imparzialità; sia il principio di proporzionalità inteso come divieto di porre in capo agli amministrati, ai fini della realizzazione degli scopi della pubblica amministrazione, divieti e restrizioni non indispensabili per il pubblico interesse; sia il criterio dell'analisi costi-benefici, quale diretto corollario del principio di proporzionalità".

Peraltro, la citata sentenza n. 127/1990 viene richiamata anche da CARAVITA B., *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Tomo I, pagg. 195 e ss., ma anche CARAVITA B., *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, Tomo I, pag. 355, come esemplificativa dell'"unico possibile modello di governo della materia ambientale" che passa attraverso la necessità del temperamento e del bilanciamento tra interessi contrapposti, afferenti al valore della salute individuale (art. 32 Cost.), al valore della tutela dell'ambiente (artt. 2, 9 e 32 Cost.), nonché al valore della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.). Nel caso di specie, "il limite massimo delle emissioni inquinanti non potrà mai superare quello assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive, per cui solo quando quel limite ultimo sia stato rispettato potrebbe validamente intervenire la considerazione di costi economici, quale limite per l'adozione della migliore tecnologia disponibile". In merito alla sentenza cfr. anche GOLA M., *L'amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, 1995, pagg. 95 e ss.; POSTIGLIONE A., *Migliore tecnologia disponibile e costi eccessivi in materia di inquinamento atmosferico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1990, pagg. 303 e ss.; DELL'ANNO P., *Migliore tecnologia disponibile, diritto e innovazione tecnica a confronto*, in *Corriere giuridico*, n. 7/1990, pagg. 686 e ss., il quale, pur condividendo le conclusioni della decisione, evidenzia anche alcune carenze motivazionali.

⁴⁹⁶ Seppure, la giurisprudenza concordava nell'affermare che "le regole poste dai BREF, in specie quelle relative ai livelli d'emissione, non sono indicative di valori massimi inderogabili o di valori limite d'emissione per i singoli inquinanti, la relativa funzione essendo piuttosto quella di indicare seri modelli di riferimento da prendere in considerazione in funzione del miglioramento delle prestazioni ambientali. Nell'applicazione delle indicate linee-guida, d'altra parte, occorre tener conto del tipo e delle peculiarità dell'impianto e del sito in cui lo stesso è destinato a collocarsi, apprezzandone la realizzabilità tecnica ed economica. Con maggiore impegno esplicativo, diversamente da quelli che la legge effettivamente pone come valori limite, mai superabili quali che siano le concrete condizioni di funzionamento dell'impianto, quelli riportati nel BREF costituiscono un valore medio di riferimento; il che comporta che gli stessi non sono immediatamente vincolanti. Ciò non significa affatto tuttavia - tanto più quando ricorrono, come nel caso di specie, peculiari esigenze di protezione ambientale correlate alla specificità del sito ove si intende realizzare la centrale - che le regole in questione possano considerarsi prive di alcuna rilevanza, dovendo esserne viceversa motivatamente giustificato lo scostamento" da parte della P.A. nell'esercizio della discrezionalità tecnica che le compete (Consiglio di Stato, sezione IV, 23 maggio 2011, n. 3107 in materia di VIA). Attualmente l'obbligo di esplicitazione delle ragioni dello scostamento è direttamente disposto dalla normativa, ovvero dalla direttiva IED, che, limitando la discrezionalità delle autorità competenti, richiede l'effettuazione di una specifica analisi costi-benefici, "con tutte le difficoltà insite in tale tipo di valutazione" (cfr. Labarile).

prendere decisioni migliori e di applicarle in maniera più efficace (cfr. preambolo della Convenzione di Århus). La direttiva prevede, infatti, diversi strumenti per favorire lo scambio dei dati ambientali e la loro fruibilità da parte del pubblico, il quale deve peraltro essere posto nella condizione di poter accedere alle domande di autorizzazione, ai provvedimenti autorizzatori ed alle relazioni di controllo (*ex* articolo 15 delle direttive, ora articolo 24 della direttiva IED).⁴⁹⁷

La direttiva n. 96/61/CE è stata trasposta nell'ordinamento nazionale attraverso l'emanazione del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 372, sostituito successivamente dal decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, che ha perfezionato il recepimento in Italia della norma comunitaria. Successivamente con il decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128 recante "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69" (S.O. della G.U. 186/2010) - in vigore dal 26 agosto 2010 - la disciplina relativa all'AIA è confluita nel c.d. Codice dell'ambiente. Il D.Lgs. n. 128/2010 ha provveduto, infatti, ad introdurre nella parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 uno specifico titolo III-*bis*, rubricato: "L'autorizzazione integrata ambientale", abrogando contestualmente il relativo D.Lgs. n. 59/2005.

Il recepimento della direttiva IED è avvenuto, da ultimo, con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46, che ha significativamente modificato la Parte II del D.Lgs. n. 152/2006. Tra le principali novità apportate dal D.Lgs. n. 46/2014 vi sono:

- l'ampliamento del campo di applicazione della disciplina in materia di IPPC (con l'introduzione di nuove attività ad esempio nel comparto industriale);
- l'introduzione delle "*BAT conclusion*" (contenenti le parti di un documento di riferimento sulle BAT riguardanti le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, la loro descrizione, le informazioni per valutarne l'applicabilità, i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili, il monitoraggio associato, i livelli di consumo associati e, se del caso, le pertinenti misure di bonifica del sito)⁴⁹⁸;
- la modifica delle procedure autorizzative ed, in particolare, dei requisiti autorizzativi minimi richiesti per alcune categorie di impianti;

⁴⁹⁷ Con specifico riferimento agli adempimenti richiesti dalla normativa per fornire informazioni sullo stato dell'ambiente ai responsabili decisionali, agli scienziati e al pubblico, l'articolo 15, comma 3, della direttiva n. 96/61/CE prevedeva la costituzione e la pubblicazione, a livello comunitario, di un inventario integrato delle emissioni e delle loro fonti: il c.d. registro europeo delle emissioni inquinanti (*European Pollutant Emission Register - EPER*). Tale previsione è stata successivamente abrogata dal regolamento (CE) n. 166/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 gennaio 2006, che ha istituito, sotto forma di banca dati elettronica accessibile al pubblico, il c.d. registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti (*European Pollutant Release and Transfer Register - E-PRTR*), il quale ha di fatto sostituito ed integrato il registro EPER, prevedendo obblighi di comunicazione dei dati per un numero maggiore di sostanze inquinanti, per un numero maggiore di attività, per le emissioni al suolo, per le emissioni da fonti diffuse, nonché per i trasferimenti fuori sito di inquinanti presenti nelle acque reflue inviate ad un impianto esterno e dei rifiuti prodotti. In particolare, i citati obblighi di comunicazione gravano sui gestori delle attività di cui all'allegato I al regolamento, i quali, ai sensi dell'articolo 5 del medesimo, devono comunicare all'autorità nazionale competente, su base annuale, i quantitativi relativi alle emissioni in aria, acqua e suolo che superano i valori soglia indicati dall'allegato II, nonché i trasferimenti totali di tutte le attività volontarie, involontarie, abituali e straordinarie. Gli Stati membri sono tenuti poi a comunicare, mediante trasferimento elettronico, i dati ricevuti dai gestori alla Commissione europea, che provvede ad includere le informazioni nel PRTR europeo.

⁴⁹⁸ Ai sensi dell'articolo 29-*bis* del D.Lgs. n. 152/2006, le condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale sono definite avendo a riferimento le c.d. Conclusioni sulle BAT, salvo quanto previsto all'articolo 29-*sexies*, comma 9-*bis*, (valori limite meno rigorosi, cfr. oltre) e all'articolo 29-*octies* (rinnovo e riesame).

Relativamente ai limiti emissivi, ai sensi dell'articolo 29-*sexies*, comma 4-*bis*, del decreto l'autorità competente impone i valori limite di emissione che garantiscono che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni non superino i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili (BAT-AEL), attraverso una delle due opzioni seguenti: a) fissando valori limite di emissione, in condizioni di esercizio normali, che non superano i BAT-AEL, adottano le stesse condizioni di riferimento dei BAT-AEL e tempi di riferimento non maggiori di quelli dei BAT-AEL; □ b) fissando valori limite di emissione diversi da quelli di cui alla lettera a) in termini di valori, tempi di riferimento e condizioni, a patto che l'autorità competente stessa valuti almeno annualmente i risultati del controllo delle emissioni al fine di verificare che le emissioni, in condizioni di esercizio normali, non superino i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili.

Nei casi indicati dalla norma, l'autorità competente può fissare valori limite di emissione più rigorosi; mentre, ai sensi dell'articolo 29-*sexies*, comma 9-*bis*, del decreto l'autorità competente può, in casi specifici, fissare valori limite di emissione meno severi di quelli discendenti dall'applicazione del comma 4-*bis*, a condizione che una valutazione dimostri che porre limiti di emissione corrispondenti ai "livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili" comporterebbe una maggiorazione sproporzionata dei costi rispetto ai benefici ambientali, in ragione dell'ubicazione geografica e delle condizioni ambientali locali dell'installazione interessata e delle caratteristiche tecniche dell'installazione interessata.

- l'innovazione delle definizioni relative alla disciplina dell'AIA di cui all'articolo 5 del D.Lgs. n. 152/2006, al fine di armonizzarle con le integrazioni e modifiche introdotte nel successivo titolo III-*bis*⁴⁹⁹;

- l'introduzione di specifici obblighi su oggetto e frequenza dei controlli sulle installazioni, nonché la definizione di un piano d'ispezione ambientale a livello regionale (v. capitolo 3);

- la presentazione, contestuale alla domanda⁵⁰⁰, della relazione di riferimento⁵⁰¹ nel caso in cui le attività comportino l'utilizzo, la produzione o lo scarico di sostanze pericolose. Attraverso tale relazione, attestante lo stato delle matrici ambientali al momento della messa in esercizio della installazione, si vuole consentire all'autorità competente una corretta comparazione dello stato dell'ambiente risultante dalla verifica periodica in fase di esercizio e al momento della cessazione definitiva dell'attività⁵⁰²;

- una nuova durata dell'autorizzazione, fissata in dieci anni (che diventano 12 per le installazioni che all'atto del rilascio dell'autorizzazione risultino certificate secondo la norma UNI EN ISO 14001; nonché 16 per le installazioni registrate ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009);

⁴⁹⁹ Secondo la nuova definizione, l'autorizzazione integrata ambientale è "il provvedimento che autorizza l'esercizio di una installazione rientrante fra quelle di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c), o di parte di essa a determinate condizioni che devono garantire che l'installazione sia conforme ai requisiti di cui al Titolo III-*bis* ai fini dell'individuazione delle soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c). Un'autorizzazione integrata ambientale può valere per una o più installazioni o parti di esse che siano localizzate sullo stesso sito e gestite dal medesimo gestore. Nel caso in cui diverse parti di una installazione siano gestite da gestori differenti, le relative autorizzazioni integrate ambientali sono opportunamente coordinate a livello istruttorio".

Si è provveduto altresì a sostituire il concetto di impianto con quello di installazione, quale "unità tecnica permanente, in cui sono svolte una o più attività elencate all'allegato VIII alla Parte Seconda e qualsiasi altra attività accessoria, che sia tecnicamente connessa con le attività svolte nel luogo suddetto e possa influire sulle emissioni e sull'inquinamento. E' considerata accessoria l'attività tecnicamente connessa anche quando condotta da diverso gestore". Tale ultima specificazione rappresenta l'elemento di novità rispetto alla precedente definizione di impianto. L'autorizzazione integrata ambientale pertanto deve essere rilasciata tenendo conto del complesso delle installazioni presenti sul sito e tecnicamente connesse, ivi comprese quelle condotte da diversi gestori. Si rende dunque necessario un coordinamento a livello istruttorio delle varie autorizzazioni, seppure formalmente distinte, riferite allo stesso sito, al fine di pervenire ad una valutazione complessiva degli impatti che consideri i singoli valori emissivi e la loro incidenza sul medesimo sito, in tal modo evitando che le singole autorizzazioni rilasciate possano sommare i loro valori di emissione con ripercussioni non accettabili sul sito.

⁵⁰⁰ La domanda di autorizzazione integrata ambientale deve contenere le informazioni di cui all'articolo 29-*ter* del decreto, nonché una sintesi non tecnica ed una versione della domanda priva delle informazioni riservate, ai fini dell'accessibilità al pubblico.

⁵⁰¹ Tale relazione raccoglie le "informazioni sullo stato di qualità del suolo e delle acque sotterranee, con riferimento alla presenza di sostanze pericolose pertinenti, necessarie al fine di effettuare un raffronto in termini quantitativi con lo stato al momento della cessazione definitiva delle attività. Tali informazioni riguardano almeno: l'uso attuale e, se possibile, gli usi passati del sito, nonché, se disponibili, le misurazioni effettuate sul suolo e sulle acque sotterranee che ne illustrino lo stato al momento dell'elaborazione della relazione o, in alternativa, relative a nuove misurazioni effettuate sul suolo e sulle acque sotterranee tenendo conto della possibilità di una contaminazione del suolo e delle acque sotterranee da parte delle sostanze pericolose usate, prodotte o rilasciate dall'installazione interessata. Le informazioni definite in virtù di altra normativa che soddisfano i requisiti di cui alla presente lettera possono essere incluse o allegate alla relazione di riferimento. Nella redazione della relazione di riferimento si terrà conto delle linee guida eventualmente emanate dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 2010/75/UE".

⁵⁰² A tal fine è stato altresì previsto, all'articolo 29-*sexies*, comma 9-*quinqüies*, del decreto che "fatto salvo quanto disposto alla Parte Terza ed al Titolo V della Parte Quarta del presente decreto, l'autorità competente stabilisce condizioni di autorizzazione volte a garantire che il gestore: a) quando l'attività comporta l'utilizzo, la produzione o lo scarico di sostanze pericolose, tenuto conto della possibilità di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee nel sito dell'installazione, elabori e trasmetta per validazione all'autorità competente la relazione di riferimento di cui all'articolo 5, comma 1, lettera v-*bis*), prima della messa in servizio della nuova installazione o prima dell'aggiornamento dell'autorizzazione rilasciata per l'installazione esistente; b) al momento della cessazione definitiva delle attività, valuti lo stato di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee da parte di sostanze pericolose pertinenti usate, prodotte o rilasciate dall'installazione; c) qualora dalla valutazione di cui alla lettera b) risulti che l'installazione ha provocato un inquinamento significativo del suolo o delle acque sotterranee con sostanze pericolose pertinenti, rispetto allo stato constatato nella relazione di riferimento di cui alla lettera a), adotti le misure necessarie per rimediare a tale inquinamento in modo da riportare il sito a tale stato, tenendo conto della fattibilità tecnica di dette misure" (Omissis). A garanzia degli obblighi di cui alla lettera c) sopra citata, l'autorizzazione integrata ambientale prevede adeguate garanzie finanziarie.

Al momento della cessazione definitiva delle attività, grava anche sul gestore non tenuto alla elaborazione della relazione di riferimento l'esecuzione degli interventi necessari ad eliminare, controllare, contenere o ridurre le sostanze pericolose pertinenti in modo che il sito, tenuto conto dell'uso attuale o dell'uso futuro approvato del medesimo non comporti un rischio significativo per la salute umana o per l'ambiente a causa della eventuale contaminazione del suolo o delle acque sotterranee.

-
- la modifica della disciplina del riesame e del rinnovo dell'autorizzazione, anche introducendo un riesame con valenza di rinnovo;
 - il riordino del regime sanzionatorio, condotto sulla base delle esperienze acquisite in fase di prima attuazione e della nuova valenza dei documenti di riferimento europei⁵⁰³;
 - l'introduzione di nuovi e più stringenti obblighi inerenti lo scambio di informazioni a livello europeo.

Ai sensi dell'articolo 29-*quinquies* del D.Lgs. n. 152/2006, è stato inoltre istituito, presso il Ministero dell'ambiente, un Coordinamento tra i rappresentanti di tale Ministero, di ogni regione e provincia autonoma e dell'Unione delle province italiane (UPI) per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale, a cui partecipano anche rappresentanti dell'ISPRA, nonché rappresentanti delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente.

Una considerazione di merito nella prospettiva prescelta concerne, infine, la ridotta diffusione degli accordi ambientali di cui al capitolo 1. A fronte delle oltre 6.000 autorizzazioni integrate ambientali rilasciate ad impianti, sia di competenza statale che di competenza regionale, risulta ad oggi sottoscritto un unico accordo⁵⁰⁴, ovvero: l'Accordo di programma per l'area industriale di Taranto e Statte stipulato, ai sensi dell'articolo 5, comma 20, del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59⁵⁰⁵, in data 11 aprile 2008 ed il successivo protocollo integrativo del 19 febbraio 2009, tra Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del mare e la Regione Puglia, unitamente a Ministero dell'interno, Ministero dello sviluppo economico, Ministero della salute, Provincia di Taranto, Comune di Taranto, Comune di Statte, APAT, ARPA Puglia e le principali aziende presenti nell'area industriale di Taranto – Statte (ILVA S.p.a., EDISON S.p.a., ENIPOWER S.p.a., ENI S.p.a., Cementir Italia S.r.l., SANAC S.p.a., AMIU Taranto S.p.a.) finalizzata alla valutazione unitaria ed integrata per il rilascio dell'AIA ai diversi soggetti gestori⁵⁰⁶.

2.4.3. L'autorizzazione unica ambientale.

Rilevante novità introdotta dall'articolo 23 del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", convertito con mod. dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, è costituita dalla autorizzazione unica in materia ambientale⁵⁰⁷. In particolare, la disposizione stabiliva che, ferme restando le disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale di cui al titolo 3-*bis* del D. Lgs. n. 152/2006, al fine di semplificare le procedure e ridurre gli oneri per le PMI e per gli impianti non soggetti alle disposizioni in materia di AIA, anche sulla base dei risultati delle attività di misurazione degli oneri amministrativi di cui all'articolo 25 del D.L. n. 112/2008, conv. con modif., dalla L. n. 133/2008, il Governo era autorizzato ad emanare un regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della L. n. 400/1988, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela territorio e del mare, del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e del Ministro dello sviluppo

⁵⁰³ Cfr. la relazione illustrativa al D.Lgs. n. 152/2006.

⁵⁰⁴ L'incidenza degli accordi volontari sulle AIA sembra, pertanto, dell'ordine dello 0,1%.

Anche in occasione del riesame coordinato delle AIA (circa sei) di impianti ubicati nel polo industriale Augusta-Priolo-Melilli si era ipotizzato di procedere alla stipula di un accordo ai sensi della normativa, ma poi è stata privilegiata la via ordinaria, in ragione sia della possibilità di realizzare, nel corso della prescritta Conferenza di servizi, l'efficace coordinamento delle varie amministrazioni coinvolte, sia perché la flessibilità propria dell'AIA si consegue soprattutto nel confronto tecnico tra gestore e autorità competente (non prestandosi, invece, la logica dell'IPPC ad un confronto negoziale con una pluralità di soggetti pubblici).

⁵⁰⁵ Ora articolo 29-*quater*, comma 15, del D.Lgs. n. 152/2006 (cfr. capitolo 1).

⁵⁰⁶ Obiettivo dell'accordo era quello di assicurare il coordinamento tra le attività dello Stato e della Regione per il rilascio delle AIA relative agli impianti nella zona industriale di Taranto e Statte, supportando le autorità competenti attraverso metodologie e strumenti coordinati, ivi compresi tutti i dati storici conoscitivi del territorio e dell'ambiente, al fine della loro condivisione. L'Accordo prevedeva inoltre l'istituzione di un Comitato di Coordinamento, presso il Ministero dell'Ambiente, per attività di supporto tecnico alle autorità competenti in materia di AIA e di coordinamento delle istruttorie tecniche (con raccolta degli elementi conoscitivi e la predisposizione di schemi per la ricomposizione di tutte le domande autorizzatorie)

⁵⁰⁷ FERRARA R., *Politiche ambientali e sistema delle semplificazioni amministrative: verso quali scenari?*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 3-4/2014, pag. 387; BOLOGNA P., *Inquinamento atmosferico*, op. cit., pagg. 13 e ss.; ALBERTAZZI B., *La nuova disciplina dell'A.U.A. (autorizzazione unica ambientale) e dell'A.I.A. (autorizzazione integrata ambientale)*, op. cit. Importanti indicazioni sono anche contenute nella relazione governativa al DPR 13 marzo 2013, n. 59, che ha introdotto la disciplina in materia di autorizzazione unica ambientale.

economico, sentita la Conferenza unificata di cui al D.Lgs. n. 281/1997⁵⁰⁸, volto a disciplinare l'autorizzazione unica ambientale e a semplificare gli adempimenti amministrativi delle PMI e per gli impianti non soggetti alle disposizioni in materia di AIA, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi e nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 20, 20-bis e 20-ter, della L. n. 59/1997, e successive modificazioni:

a) l'autorizzazione sostituisce ogni atto di comunicazione, notifica ed autorizzazione previsto dalla legislazione vigente in materia ambientale;

b) l'autorizzazione unica ambientale è rilasciata da un unico ente;

c) il procedimento deve essere improntato al principio di proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alla dimensione dell'impresa e al settore di attività, nonché all'esigenza di tutela degli interessi pubblici e non dovrà comportare l'introduzione di maggiori oneri a carico delle imprese.

Con il D.P.R. 13 marzo 2013, n. 59 è stata introdotta la nuova disciplina relativa all'autorizzazione unica ambientale (AUA),⁵⁰⁹ la quale sostituisce fino a sette procedure diverse e si applica a tutte le piccole e medie imprese - come definite dal DM 18 aprile 2005⁵¹⁰ - nonché agli impianti produttivi (anche di grandi imprese) non soggetti ad AIA e a VIA che abbiano necessità di ottenere almeno uno dei seguenti titoli: a) autorizzazione agli scarichi di acque reflue; b) comunicazione preventiva per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti dalle aziende ivi previste⁵¹¹; c) autorizzazione alle emissioni in atmosfera; d) autorizzazione di carattere generale alle emissioni in atmosfera; e) documentazione previsionale di impatto acustico; f) autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura; g) comunicazioni in materia di rifiuti di cui agli articoli 215 e 216 del D.Lgs n. 152/2006.

⁵⁰⁸ Peraltro, ai sensi del comma 2 della disposizione *de quo*, dalla data di entrata in vigore del regolamento venivano identificate le norme, anche di legge, regolatrici dei relativi procedimenti da considerare abrogate dalla predetta data di entrata in vigore.

⁵⁰⁹ Il decreto non disciplina nel merito i contenuti tecnici dell'autorizzazione e non costruisce una regolamentazione organica e compiuta della materia, per i quali occorre riferirsi alle relative norme di settore. Essa risulta peraltro ispirata, come già affermato, all'approccio integrato sotteso alla normativa IPPC; tuttavia occorre precisare come, ad avviso di alcuni, l'autorizzazione, "in considerazione del fatto che l'AUA non ha le caratteristiche di un'AIA, non ne ha la "visione integrata", e sostanzialmente si può considerare come un "contenitore" di diversi aspetti autorizzativi che continuano ad essere considerati singolarmente (ne è anche indizio il fatto che per la sostanzialità o meno di una modifica si deve far riferimento alle norme che regolano la singola normativa settoriale) e tenendo conto di quanto stabilito dall'art. 5 comma 2 del DPR 59/2013, si può affermare che in caso di presentazione di nuova istanza AUA, a seguito di presentazione di una modifica sostanziale che interessi solo un aspetto autorizzativo, la documentazione di accompagnamento sarà relativa solo a quell'aspetto dichiarando che per le altre autorizzazioni esistenti non si chiedono modifiche", cfr. CONFINDUSTRIA, Linee guida applicative sul DPR 59/2013 (Autorizzazione unica ambientale), 24 luglio 2013. *Contra*, Circolare del Presidente della Giunta Regionale Piemonte 28 gennaio 2014, n. 1/AMB ("Una durata così estesa dell'autorizzazione unica ambientale [15 anni], che unifica tutti i titoli abilitativi da essa sostituiti, esige che l'autorità competente sia messa nelle condizioni di considerare la situazione dell'impianto nella sua globalità, con riferimento a tutti gli aspetti oggetto delle autorizzazioni sostituite. A tal fine, il gestore non sarà costretto a presentare tutta la documentazione normalmente richiesta per i diversi titoli abilitativi sostituiti dall'autorizzazione unica ambientale, poichè l'applicazione in via analogica della disposizione prevista per il rinnovo dell'autorizzazione unica ambientale all'articolo 5, comma 2, consentirà al medesimo di far riferimento alla documentazione già in possesso dell'autorità competente, nel caso in cui le condizioni d'esercizio o le informazioni in essa contenute siano rimaste immutate. In tal caso, il gestore dell'impianto/attività dovrà semplicemente fornire i riferimenti autorizzativi vigenti e dichiarare, ai sensi dell'articolo 47 del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445 (Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa), l'invarianza delle condizioni e dei presupposti alla base delle suddette autorizzazioni").

⁵¹⁰ L'articolo 2 del decreto prevede che: "1. La categoria delle microimprese, delle piccole imprese e delle medie imprese (complessivamente definita PMI) è costituita da imprese che: a) hanno meno di 250 occupati, e b) hanno un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro, oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro. 2. Nell'ambito della categoria delle PMI, si definisce piccola impresa l'impresa che: a) ha meno di 50 occupati, e b) ha un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di euro. 3. Nell'ambito della categoria delle PMI, si definisce microimpresa l'impresa che: a) ha meno di 10 occupati, e b) ha un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro. 4. I due requisiti di cui alle lettere a) e b) dei commi 1, 2 e 3 sono cumulativi, nel senso che tutti e due devono sussistere."

⁵¹¹ A riguardo la circolare del Presidente della Giunta Regionale Piemonte 28 gennaio 2014, n. 1/AMB ha stabilito che: "con riferimento alla comunicazione preventiva prevista dall'articolo 112 del d.lgs. 152/2006, relativamente all'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari, nonché delle acque reflue provenienti dalle aziende ivi specificate, al fine di garantire il rispetto della normativa comunitaria in materia, si considerano prevalenti le specifiche procedure ad oggi vigenti."

E' nella facoltà delle regioni estendere ulteriormente il numero di atti da ricomprendere nell'autorizzazione unica ambientale.

E' comunque possibile scegliere di non ricorrere all'autorizzazione unica qualora si tratti di attività soggette a mera comunicazione oppure ad autorizzazione di carattere generale. Per richiedere l'AUA occorre un'unica domanda da presentare per via telematica allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP), che provvederà all'inoltro all'autorità competente.

L'autorizzazione unica ambientale ha una durata di 15 anni decorrenti dal rilascio. In caso di scarichi di sostanze pericolose *ex* articolo 108, D.Lgs n. 152/2006, i gestori degli impianti autorizzati devono presentare, almeno ogni 4 anni, una dichiarazione di autocontrollo all'autorità competente, che può procedere con un aggiornamento delle prescrizioni autorizzatorie. Tale aggiornamento non modifica la durata complessiva dell'autorizzazione unica. Il rinnovo deve essere chiesto almeno 6 mesi prima della scadenza.

L'autorità competente adotta il provvedimento finale, trasmettendolo al Suap⁵¹²:

- entro 90 giorni se l'AUA sostituisce atti ambientali per i quali la conclusione del procedimento è inferiore o pari a 90 giorni (la conferenza di servizi è indetta dal Suap nei casi determinati);

- entro 120 giorni se l'AUA sostituisce titoli abilitativi ambientali per i quali la conclusione del procedimento è superiore a 90 giorni (la conferenza di servizi è indetta dal Suap entro 30 giorni dalla domanda).

Le spese e i diritti sono quelli previsti per i vari provvedimenti più eventuali diritti di istruttoria; in caso di mancato rispetto dei termini è previsto il ricorso ai poteri sostitutivi.

Con circolare 7 novembre 2013, prot.n. 49801/GAB, il Ministro dell'ambiente e della tutela territorio e del mare ha chiarito alcuni punti controversi del DPR n. 59/2013⁵¹³.

L'introduzione della nuova autorizzazione, pur lasciando inalterati i necessari livelli di tutela ambientale, persegue lo scopo principale di ridurre i costi sostenuti dalle piccole e medie imprese attraverso la presentazione di una sola domanda ed il rilascio di un'autorizzazione con un'unica scadenza, con un risparmio stimato di 160 milioni di euro all'anno. Rendendo poi effettive le disposizioni, già esistenti, in materia di presentazione *on-line* delle domande e della documentazione viene consentito un risparmio stimato in circa 540 milioni di euro all'anno. La piena applicazione dell'autorizzazione unica ambientale comporterà, quindi, un risparmio stimato a regime in circa 700 milioni di euro all'anno per le piccole e medie imprese⁵¹⁴.

⁵¹² L'articolo 4 del decreto attuativo (D. Lgs. n. 127/2016) della legge n. 124/2015 (c.d. riforma Madia), incide sulla normativa AUA: difatti, muovendo dal presupposto che la disciplina per il rilascio di tale autorizzazione sia stata costruita sul modello del SUAP, vengono eliminate le disposizioni dell'articolo 4 del d.P.R. 13 marzo 2013, n. 59 (ed in particolare il secondo periodo del comma 4 e l'ultimo periodo del comma 5), che prevedono una conferenza di servizi facoltativa (nei casi in cui i termini dei procedimenti necessari per acquisire gli atti di assenso siano inferiori a 90 giorni) e una obbligatoria (quando gli stessi termini superino i 90 giorni).

⁵¹³ Segnatamente, con riferimento all'ambito di applicazione, è stato ribadito che un impianto produttivo non soggetto ad autorizzazione integrata ambientale è assoggettato ad AUA anche quando il gestore sia una grande impresa, quindi non appartenga alla categoria delle PMI.

Per quanto attiene ai dubbi circa la natura obbligatoria o facoltativa dell'AUA, è stato chiarito che il gestore dell'impianto produttivo è obbligato a richiedere l'AUA alla scadenza del primo titolo abilitativo da essa sostituito ("pena la frustrazione delle finalità di semplificazione dell'intervento regolatorio in esame, consistente nella riduzione in favore degli operatori (privati e pubblici) degli oneri burocratici connessi alla gestione dell'attività di impresa"); tale obbligo conosce due eccezioni consistenti nell'opportunità per il gestore: di non avvalersi dell'AUA qualora l'impianto sia soggetto esclusivamente a comunicazione o ad autorizzazione generale alle emissioni; di aderire alle autorizzazioni generali alle emissioni. L'AUA, quindi, deve essere richiesta anche se il primo atto a scadere sia una comunicazione; mentre nasce la facoltà e non l'obbligo di richiedere l'AUA nell'ipotesi in cui l'attività risulti soggetta unicamente a più comunicazioni, oppure, congiuntamente, a comunicazioni ed autorizzazioni di carattere generale.

Pertanto, la facoltatività espressa dall'articolo 10, comma 2, che utilizza il verbo servile con riferimento al periodo transitorio, andrebbe letta solo con riguardo al limite temporale a partire dal quale deve ritenersi vigente il nuovo regime.

⁵¹⁴ Anche dottrina rilevante considera l'AUA quale "misura di semplificazione sulla quale si concentrano importanti aspettative (e speranze) da parte del mondo imprenditoriale in vista dell'effettivo alleggerimento degli oneri burocratici che gravano sulle imprese"; FERRARA R., *Politiche ambientali e sistema delle semplificazioni amministrative: verso quali scenari?*, op. cit., pag. 387.

2.4.4. *Il provvedimento unico in materia ambientale.*

Di recente introduzione la figura del provvedimento unico in materia ambientale di cui all'articolo 27 del D.Lgs. n. 152/2006, come sostituito dall'articolo 16 del D.Lgs. n. 104/2017⁵¹⁵, definito quale autentico cardine della riforma che ha interessato la disciplina VIA, avendo configurato un "procedimento speciale ed innovativo", attivabile su opzione del proponente alternativamente al provvedimento di Via ordinario, che si muove nel solco già tracciato dalla riforma Madia, in termini di semplificazione, razionalizzazione e concentrazione amministrativa, nonché dall'articolo 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241⁵¹⁶ (applicabile, nella sua nuova formulazione, ai soli procedimenti di competenza regionale, v. oltre).

Segnatamente, il proponente, nel caso di procedimenti di VIA di competenza statale, può ora richiedere all'autorità competente che il provvedimento di VIA sia rilasciato nell'ambito di un provvedimento unico comprensivo di ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atto di assenso in materia ambientale, richiesto dalla normativa vigente per la realizzazione e

⁵¹⁵ Decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, adottato a fronte della delega concessa con legge 9 luglio 2015, n. 114 e recante attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114; provvedimento che, sebbene non abbia incontrato il consenso delle associazioni ambientaliste e degli altri soggetti interessati, è stato presentato dal Dicastero competente come importante occasione per ridefinire il sistema di valutazione ambientale adottato nel nostro ordinamento e per rimediare alle criticità dallo stesso palesate (a livello statale, ad esempio, "le attuali tempistiche minime per lo svolgimento di una valutazione di impatto ambientale sono di circa 300 giorni fino ad un massimo di 6 anni; per la verifica di assoggettabilità a VIA, invece, si va da un minimo di 2 mesi fino ad un massimo di 2 anni e 8 mesi"), le quali criticità hanno finito spesso per bloccare ingenti investimenti in opere, infrastrutture e impianti necessari allo sviluppo sostenibile del Paese ("il valore complessivo degli investimenti in opere oggetto di procedimenti di valutazione ambientale di competenza statale attualmente pendenti ammonta a circa 21 miliardi di euro"). Dunque, la nuova normativa VIA, perseguendo l'obiettivo di rendere funzionali ed efficienti le procedure (anche in relazione al coordinamento e all'integrazione con altre procedure ambientali), di innalzare i livelli di tutela ambientale, di contribuire a rilanciare la crescita sostenibile, introduce procedure più semplici, tempi perentori, nonché regole uniformi su tutto il territorio. Tra i contenuti più significativi della riforma:

- la nuova definizione di "impatti ambientali" (v. oltre) e di "valutazione d'impatto ambientale", qualificata quest'ultima come l'intero processo del quale vengono compiutamente individuate le fasi procedurali, nonché il provvedimento di VIA inteso quale atto presupposto delle successive autorizzazioni;
- l'introduzione del provvedimento unico in materia ambientale, nonché del provvedimento autorizzatorio unico regionale;
- la verifica di assoggettabilità a VIA effettuata sulla base della presentazione da parte del proponente esclusivamente dello studio preliminare ambientale secondo quanto previsto dalla normativa europea, eliminando il previgente obbligo, per il proponente, di presentare gli elaborati progettuali (progetto preliminare o studio di fattibilità);
- la possibilità di presentare, ai fini del procedimento di VIA, elaborati progettuali con un livello informativo e di dettaglio equivalente a quello del "progetto di fattibilità", come definito dall'articolo 23, commi 5 e 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, o comunque con un livello tale da consentire la compiuta valutazione degli impatti ambientali;
- l'introduzione della facoltà per il proponente di richiedere, in qualsiasi momento, una fase di confronto con l'autorità competente volta a definire il livello di dettaglio degli elaborati progettuali necessari allo svolgimento della procedura, nonché l'introduzione della facoltà per il proponente, in caso di modifiche, estensioni o adeguamenti tecnici finalizzati a migliorare il rendimento e le prestazioni ambientali dei progetti elencati negli allegati, di richiedere all'autorità competente una valutazione preliminare del progetto al fine di individuare l'eventuale procedura da avviare (c.d. "pre-screening");
- la riorganizzazione delle modalità di funzionamento della Commissione VIA-VAS e l'istituzione di un Comitato tecnico istruttorio a supporto della stessa Commissione;
- la riduzione complessiva dei tempi per la conclusione dei procedimenti, contestualmente alla puntuale scansione di tutte le fasi procedurali e alla qualificazione dei termini come "perentori" ai sensi e per gli effetti della disciplina generale circa la responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile dei dirigenti, nonché l'esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza;
- l'introduzione di regole uniformi su tutto il territorio nazionale e la conseguente rimodulazione delle competenze normative regionali, permanendo in capo alle Regioni esclusivamente il potere di disciplinare l'organizzazione e le modalità di esercizio delle proprie funzioni amministrative, con la facoltà di delegarle agli enti territoriali sub-regionali e di prevedere ulteriori forme e modalità di semplificazione e coordinamento;
- la razionalizzazione del riparto delle competenze amministrative tra Stato e Regioni, con attrazione al livello statale delle procedure di VIA riguardanti anche taluni progetti di particolare rilevanza per l'economia nazionale (es. impianti energetici);
- la completa digitalizzazione degli oneri informativi a carico dei proponenti, con l'eliminazione integrale degli obblighi di pubblicazione sui mezzi di stampa, al fine di garantire il carattere tempestivo, completo, permanente e gratuito dell'accesso a tutti i dati del procedimento da parte di tutti i soggetti interessati.

(cfr. Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo, pagg. 1 e ss.; ma anche il resoconto della audizione in data 20/04/2017 del Ministro dell'ambiente in Commissione VIII - Camera dei Deputati)

⁵¹⁶ In tal senso cfr. Audizione in data 20/04/2017 del Ministro dell'ambiente in Commissione VIII - Camera dei Deputati.

l'esercizio del progetto⁵¹⁷. A tal fine, l'istanza presentata dal proponente deve essere corredata di tutta la documentazione ed elaborati progettuali prescritti dalle normative di settore per consentire la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa necessaria al rilascio di tutti i titoli ambientali ricompresi⁵¹⁸, nonché dell'avviso al pubblico recante la specifica indicazione di ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atti di assenso in materia ambientale richiesti. A tale istanza, laddove necessario, si applica l'articolo 93 (rubricato: Denuncia dei lavori e presentazione dei progetti di costruzioni in zone sismiche) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Il provvedimento viene rilasciato a seguito di un procedimento i cui termini sono definiti perentori ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9-*quater*, e 2-*bis* della legge n. 241/1990 ed in cui, "in ogni singolo momento", viene assicurato il "pieno coinvolgimento" di tutte le amministrazioni competenti per materia, che risultano sempre soggetti titolari alla verifica dell'adeguatezza e della completezza della documentazione tecnica di riferimento (non lasciata alla sola autorità procedente), ma anche del pubblico interessato, che potrà presentare le dovute osservazioni riguardanti la valutazione di impatto ambientale, l'autorizzazione integrata ambientale e la valutazione di incidenza⁵¹⁹.

Il rilascio avviene all'esito di apposita conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate al rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi in materia ambientale richiesti dal proponente. La conferenza di servizi si svolge secondo le modalità di cui all'articolo 14-*ter*, commi 1, 3, 4, 5, 6 e 7, della legge n. 241/1990 ed i lavori si concludono nel termine di duecentodieci giorni con l'adozione della determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, che costituisce il provvedimento unico in materia ambientale e reca l'indicazione espressa del provvedimento di VIA, elencando, altresì, i titoli abilitativi compresi nel provvedimento unico. La decisione di rilasciare i titoli abilitativi e autorizzativi viene assunta sulla base del provvedimento di VIA⁵²⁰, adottato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, ai sensi dell'articolo 25 del D.Lgs. n. 152/2006. In caso di rimessione alla deliberazione del Consiglio dei ministri, la conferenza di servizi è sospesa.

La nuova disposizione introduce, dunque, per i progetti sottoposti a VIA di competenza statale, un procedimento "assorbente"⁵²¹ e "bifasico" composto da una fase istruttoria durante la

⁵¹⁷ I titoli ricompresi, laddove necessario, nel provvedimento unico, ai sensi dell'articolo 27, comma 2 del D.Lgs. n. 152/2006 sono: a) autorizzazione integrata ambientale ai sensi del Titolo III-*bis* della Parte II del decreto citato; □b) autorizzazione riguardante la disciplina degli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee di cui all'articolo 104 del decreto citato; □c) autorizzazione riguardante la disciplina dell'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte di cui all'articolo 109 del decreto citato; □d) autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. n. 42/2004); □e) autorizzazione culturale di cui all'articolo 21 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. n. 42/2004); □f) autorizzazione riguardante il vincolo idrogeologico di cui al R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267 e al D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; □g) nulla osta di fattibilità di cui all'articolo 17, comma 2, del D.Lgs. n. 105/2015; □h) autorizzazione antisismica di cui all'articolo 94 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

⁵¹⁸ Ad esempio, affinché l'AIA sia ricompresa nel provvedimento unico, lo studio di impatto ambientale e gli elaborati progettuali devono contenere anche le informazioni previste ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 29-*ter* del D.Lgs. n. 152/2006.

⁵¹⁹ Cfr. Audizione in data 20/04/2017 del Ministro dell'ambiente in Commissione VIII - Camera dei Deputati.

⁵²⁰ Si rammenta che, ai sensi della nuova formulazione dell'articolo 25, commi 3 e 4, del D.Lgs. n. 152/2006, il provvedimento di VIA ordinario contiene le motivazioni e le considerazioni su cui si fonda la decisione dell'autorità competente, incluse le informazioni relative al processo di partecipazione del pubblico, la sintesi dei risultati delle consultazioni e delle informazioni raccolte ai sensi degli articoli 23, 24 e 24-*bis*, e, ove applicabile, ai sensi dell'articolo 32, nonché l'indicazione di come tali risultati siano stati integrati o altrimenti presi in considerazione. Il provvedimento di VIA contiene altresì le eventuali e motivate condizioni ambientali che definiscono: a) le condizioni per la realizzazione, l'esercizio e la dismissione del progetto, nonché quelle relative ad eventuali malfunzionamenti; □b) le misure previste per evitare, prevenire, ridurre e, se possibile, compensare gli impatti ambientali significativi e negativi; □c) le misure per il monitoraggio degli impatti ambientali significativi e negativi, anche tenendo conto dei contenuti del progetto di monitoraggio ambientale predisposto dal proponente ai sensi dell'articolo 22, comma 3, lettera e). La tipologia dei parametri da monitorare e la durata del monitoraggio sono proporzionati alla natura, all'ubicazione, alle dimensioni del progetto ed alla significatività dei suoi effetti sull'ambiente. Al fine di evitare una duplicazione del monitoraggio, è possibile ricorrere, se del caso, a meccanismi di controllo esistenti derivanti dall'attuazione di altre pertinenti normative europee, nazionali o regionali.

⁵²¹ Quando il provvedimento di VIA ordinario è comprensivo della sola valutazione di incidenza, laddove necessaria, cfr. Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo, pag. 3. Tale valutazione, il cui inserimento è in linea con l'introduzione della tutela della biodiversità tra i fattori oggetto di VIA, viene definita dalla norma come "procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su un sito o su un'area geografica proposta come sito della rete Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e

quale ciascuna amministrazione svolge le valutazioni di propria competenza e da una successiva fase di confronto tra le stesse amministrazioni, espressa nell'ambito di una conferenza di servizi di natura decisoria, che conduce alla determinazione finale comprensiva di tutti i titoli richiesti dal soggetto proponente, comunque riconducibili a fattori ambientali rilevanti ai fini della VIA⁵²².

Con riferimento al contenuto del provvedimento, oltre alle condizioni ambientali VIA consistenti nelle eventuali prescrizioni vincolanti che definiscono i requisiti per la realizzazione del progetto o l'esercizio delle relative attività, ovvero nelle misure previste per evitare, prevenire, ridurre e, se possibile, compensare gli impatti ambientali significativi e negativi nonché, ove opportuno, nelle misure di monitoraggio, il provvedimento finale contiene altresì le condizioni e le misure supplementari relative all'autorizzazione integrata ambientale e previste dagli articoli 29-*sexies* e 29-*septies*, le quali sono rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità di cui agli articoli 29-*octies*, 29-*decies* e 29-*quattuordecies*; mentre le condizioni e le misure supplementari relative agli altri titoli abilitativi in materia ambientale, sono rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità previste dalle relative disposizioni di settore da parte delle amministrazioni competenti per materia.

Le disposizioni concernenti il provvedimento unico in materia ambientale si applicano in deroga alle previsioni che regolano i procedimenti riguardanti il solo primo rilascio dei titoli abilitativi ambientali ricompresi nel provvedimento unico, anche a fronte delle diverse scadenze temporali imputabili agli stessi.

Peraltro, la disciplina di coordinamento procedurale, riservata dall'articolo 27 ai procedimenti di VIA condotti a livello statale, viene estesa ai progetti di competenza regionale per il tramite della previsione di cui all'articolo 27-*bis*, che regola il provvedimento autorizzatorio unico regionale, rilasciato a seguito di un procedimento parimenti bifasico ed all'esito di una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente (e, dunque, non esclusivamente ambientali). La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'articolo 14-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il termine di conclusione della conferenza di servizi è di centoventi giorni decorrenti dalla data di convocazione dei lavori. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita. Resta fermo che la decisione di concedere i titoli abilitativi è assunta sulla base del provvedimento di VIA, adottato in conformità all'articolo 25, commi 1, 3, 4, 5 e 6, del decreto.

2.5. I profili “comuni” delle autorizzazioni ambientali.

2.5.1. Caratteri e qualificazioni delle autorizzazioni ambientali e la questione della discrezionalità.

Come anticipato, l'autorizzazione⁵²³, definita come “perno del sistema di tutela preventiva dell'ambiente”⁵²⁴, si presenta in campo ambientale quale strumento attraverso cui la pubblica

progetti e tenuto conto degli obiettivi di conservazione del sito stesso”. Si rammenta a riguardo che la rete Natura 2000, istituita dalla direttiva 92/43/CEE (c.d. direttiva Habitat), rappresenta il principale strumento dell'Unione per la conservazione della biodiversità ed è costituita dai Siti di Interesse Comunitario (SIC), individuati dagli Stati membri per la conservazione degli habitat e delle specie elencati che vengono successivamente designati quali Zone Speciali di Conservazione (ZSC). La rete Natura 2000 ricomprende anche le Zone di Protezione Speciale (ZPS) istituite ai sensi della direttiva 2009/147/CEE (c.d. direttiva Uccelli).

⁵²² Cfr. Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo, pag. 38.

⁵²³ Ampiamente inserita tra gli strumenti tradizionali che hanno avuto un particolare rilievo nel diritto amministrativo dell'ambiente, cfr. GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 167.

amministrazione, svolgendo la propria funzione di protezione dell'ambiente e della salute, valuta, in via preventiva e caso per caso, il compimento di talune attività che, in ragione di diversi fattori (ad esempio, la dimensione, la tipologia, il prodotto) si presume possano incidere negativamente sui beni pubblici oggetto di tutela⁵²⁵. Dinanzi alla esigenza di cura di tali beni pubblici la scelta del legislatore è nel senso di anticipare la soglia della predetta tutela "con un giudizio a base generalizzante del pericolo astratto"⁵²⁶. Da ciò viene fatta, peraltro, discendere l'esigenza che le tipologie di attività soggette al regime autorizzativo ed i presupposti necessari al rilascio del provvedimento siano tassativi, risultando, in tal modo, tipizzato il pericolo medesimo.

Il ricorso al regime autorizzatorio segna il passaggio, nel diritto ambientale, da una tutela dell'ambiente incentrata su un approccio repressivo e sanzionatorio delle attività aventi ricadute sugli interessi ambientali, ad una più efficace tutela "rivolta all'evidenziazione e valutazione previa dei possibili effetti pregiudizievoli di tali attività ed alla razionale prevenzione dei fenomeni inquinanti"⁵²⁷. Dunque, l'assoggettamento delle attività aventi rilevanza ambientale alle discipline autorizzatorie è conseguenza diretta di un'applicazione "generalizzata" del principio di prevenzione ed implica che solo a seguito del rilascio del provvedimento di autorizzazione risulti attestata, non soltanto la conformità alla normativa, ma anche la non pericolosità della conduzione della attività. In sostanza, "il principio di prevenzione postula l'anticipazione della soglia di tutela al fine di scongiurare perdite irreversibili: appare, quindi, assolutamente condivisibile sostenere che ad esso vada ad ispirarsi tutta la sottoposizione al regime autorizzatorio delle principali attività a rilevanza ambientale"⁵²⁸.

Lo schema normativo ricorrente, evidenziato dalla dottrina⁵²⁹ e confermato dall'esame del diritto positivo, prevede l'imposizione di un divieto generale in ordine allo svolgimento di attività che producano, nell'ambiente circostante, rilasci di emissioni (liquide, solide, aeriformi o energetiche), in assenza di una preventiva ed espressa autorizzazione adottata dal decisore pubblico, la quale assume, dunque, "la funzione di condizione di liceità dell'attività da svolgere". Solo l'accoglimento della istanza presentata da parte del soggetto interessato consente l'instaurarsi di un rapporto con l'amministrazione operante sul predetto divieto; diversamente, in

⁵²⁴ GANDINO A., GRASSI S., *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e provvedimenti*, op. cit., pag. 156.

⁵²⁵ Da ciò, la considerazione che: "la definizione dell'autorizzazione risalente alla dottrina di fine ottocento sembra tuttora valida ("rimozione di un limite legale all'esercizio di un potere o di un diritto"), descrivendo una situazione nella quale si contemperano il diritto d'impresa di cui all'articolo 41, 1° comma, Cost., ed il correlato potere dell'amministrazione di attestare – con efficacia permissiva – che l'iniziativa è conforme alla fattispecie legale e non comporta rischi inaccettabili per l'ambiente e la salute (art. 41, 2° e 3° comma), consentendone pertanto la realizzazione. Va tuttavia sottolineata la crescente importanza delle prescrizioni annesse al provvedimento autorizzatorio", cfr. DELL'ANNO P., *Disciplina della gestione dei rifiuti*, op. cit., pag. 221.

Anche secondo GANDINO A., GRASSI S., *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e provvedimenti*, op. cit., pag. 157, "l'autorizzazione, tuttavia, può non limitarsi ad assentire preventivamente l'esercizio di un'attività, ma può anche spingersi a verificarne costantemente il corretto esercizio e, dunque, la perdurante corrispondenza tra quanto viene realizzato e quanto è stato autorizzato".

⁵²⁶ "I reati di pericolo astratto puniscono, infatti, condotte inerenti a processi di causalità seriale o cumulativa", cfr. PIEROBON A., *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente - Analisi giuridica, economica, tecnica e organizzativa*, Rimini, 2012, pagg. 94 e ss.

Sotto un profilo più in generale, la giurisprudenza ha affermato che, nel settore ambientale, l'autorizzazione svolge non solo una funzione abilitativa, cioè di rimozione di un ostacolo all'esercizio di alcune facoltà, ma assume anche un ruolo di controllo del rispetto della normativa e dei correlati standard e consente il cosiddetto monitoraggio ecologico, sicché la mancanza di detto provvedimento incide su alcuni interessi protetti dal precetto penale. Perciò l'omessa valutazione dalla p.a. impedisce quella conoscenza ed informazione ambientale e quel controllo sull'attività cui sono deputati il procedimento autorizzatorio e le relative sanzioni in caso di disobbedienza a questi precetti, comportando perciò una effettiva conseguenza pericolosa, in quanto conoscenza ed informazione sono strumenti necessari per la prevenzione. Pertanto solo dopo aver ottenuto il provvedimento autorizzatorio può affermarsi che sono venute meno le conseguenze pericolose eliminabili dal contravventore, onde è possibile richiedere l'oblazione cosiddetta facoltativa, mentre le importanti funzioni svolte dall'autorizzazione nel campo ambientale escludono la possibilità che il successivo rilascio abbia efficacia sanante di una situazione antiggiuridica e pericolosa venutasi a creare a causa di un comportamento omissivo e commissivo dell'agente. (Fattispecie relativa a rigetto di ricorso con il quale si deduceva, fra l'altro, la violazione dell'art. 162 bis, c.p., poiché non era stata ammessa l'oblazione condizionata per il reato di emissioni in atmosfera senza la prescritta autorizzazione richiesta in sede di trasferimento dell'impianto in altra località.) cfr. Cassazione penale, sezione III, 13 marzo 1996, n. 3589.

⁵²⁷ CAIA G., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 82.

⁵²⁸ DE LEONARDIS F., *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, op. cit., pagg. 22 e ss

⁵²⁹ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 279.

caso di diniego della domanda, permane per l'istante la situazione generale connotata dall'esistenza dell'obbligo di astenersi dal porre in essere attività inquinanti.

- Caratteri e qualificazioni delle autorizzazioni ambientali.

Con riferimento ai tre caratteri di norma riconosciuti⁵³⁰ come propri dell'atto autorizzatorio, ovvero infungibilità, temporaneità e attitudine conformativa, essi si atteggiano nel diritto ambientale, in primo luogo, nel senso che tale "atto di consenso preliminare ed esplicito [...] rappresenta un'applicazione del principio di prevenzione, e comporta l'illegittimità comunitaria delle norme nazionali che sostituiscono i procedimenti autorizzatori con fatti ad efficacia permissiva (silenzio assenso) ovvero che escludono dal regime autorizzatorio opere ed impianti per i quali un atto espresso di consenso è richiesto a vario titolo dalla legislazione comunitaria". In ossequio alla normativa europea, il legislatore nazionale deve, cioè, imporre alla pubblica amministrazione di operare una valutazione puntuale ed espressa circa la conformità delle attività condotte dai privati ed incidenti sull'ambiente rispetto agli interessi pubblici connessi con la tutela del bene medesimo, rimanendo pertanto escluse le forme di silenzio-assenso⁵³¹. In altri termini, "il carattere prescrittivo e tecnico-discrezionale dell'autorizzazione ambientale impedirebbe, in via di principio, l'utilizzazione di istituti quali il silenzio-assenso"⁵³². Peraltro, un certo grado di infungibilità è stato altresì riconosciuto, su un piano più strettamente procedimentale, alle valutazioni che devono essere rese nell'ambito del procedimento amministrativo dalle autorità preposte alla tutela degli interessi ambientali; ancora, in forza della predetta infungibilità risulta fortemente limitata l'applicazione degli strumenti di semplificazione del procedimento

⁵³⁰ CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente: come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, pag. 250 e ss.; DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 314 e ss.; GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 167 e ss., nonché pagg. 230 e ss.; GANDINO A., GRASSI SILVIA, *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e provvedimenti*, op. cit., pagg. 153 e ss.

⁵³¹ GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2007, pag. 1130, il quale tuttavia evidenzia la sussistenza in taluni casi (ad es. in materia di scarichi) di forme di proroga tacita, qualora l'istanza di rinnovo sia stata presentata nei termini e non sia intervenuta la pubblica amministrazione. In tal senso anche FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pagg. 225 e ss., che, relativamente alla predetta disciplina sugli scarichi (non contenenti sostanze pericolose), precisa che "l'ordinamento, dunque, non equipara l'inerzia al provvedimento favorevole, ma accorda comunque l'assenso alla continuazione dell'attività in attesa della pronuncia espressa, evitando che i ritardi dell'amministrazione si risolvano in un consistente pericolo per l'ambiente".

Più in generale, come già visto nel capitolo 1, la decisione della Corte di giustizia 28.02.1991 (causa 360/87) ha affermato che "un'autorizzazione tacita non può considerarsi compatibile con le previsioni della direttiva (direttiva n. 80/68/CEE) tanto più che [...] una siffatta autorizzazione non consente la realizzazione di indagini preliminari, né di indagini successive e di controlli". Tale decisione, secondo la migliore dottrina, "costituirebbe espressione del principio secondo cui l'ammissibilità del ricorso al meccanismo del silenzio-assenso deve essere esclusa, in via tendenziale, ogni qualvolta la conformazione dell'attività del privato esiga necessariamente l'intervento concreto e puntuale della pubblica amministrazione. Appare, quindi, discriminante essenziale della legittimità dell'istituto il tipo di potere attribuito all'amministrazione sull'attività del privato: se quest'ultima è sufficiente a definire il contenuto del provvedimento autorizzatorio, e dunque il potere dell'amministrazione abbia natura meramente "permissiva"; ovvero se l'atto di iniziativa risulti a tal fine inidoneo, e dunque l'autorità amministrativa sia chiamata ad esercitare le proprie potestà "conformative" (Vesperini)", cfr. ISTITUTO PER L'AMBIENTE, *Ambiente e competitività. Rapporto finale*, Milano, 1998, pagg. 82 e ss., dove si ritiene ad es. applicabile l'istituto del silenzio-assenso al caso delle modifiche non sostanziali degli impianti IPPC. In tale senso cfr. anche GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 231 e ss., ad avviso del quale l'esclusione del ricorso all'istituto del silenzio-assenso è, quindi, "diretta conseguenza della natura conformativa che deve assumere il provvedimento autorizzatorio in materia ambientale [...] e della necessità che siano espressamente indicate e precisate le condizioni per l'effettuazione sia delle indagini preliminari che delle indagini successive e dei controlli che l'attività autorizzata presuppone ed esige che vengano effettuati. Una simile *ratio* rende possibile individuare singole ipotesi nelle quali, anche in materia ambientale, siano ammissibili forme di silenzio-assenso (come è stato precisato, la disciplina di cui al comma 4 dell'art. 20 della legge n. 241/1990 impedisce l'applicazione generalizzata del silenzio-assenso alle materie espressamente individuate; "tuttavia, le ipotesi di esclusione riguardano non già l'impossibilità in assoluto di prevedere speciali casi di silenzio-assenso nelle materie contemplate dalla citata disposizione, quanto piuttosto l'impossibilità in tali casi di applicare automaticamente l'istituto del silenzio-assenso" - Cons. St., VI, 29 dicembre 2008, n. 6591)". Peraltro, l'autore esclude altresì l'applicabilità ai procedimenti relativi agli interessi ambientali dei principi fissati per le c.d. zone a burocrazia zero: "una diversa interpretazione vorrebbe evidenti problemi di legittimità sia sul piano del diritto comunitario che del diritto costituzionale".

⁵³² ISTITUTO PER L'AMBIENTE, *Ambiente e competitività. Rapporto finale*, Milano, 1998, pag. 86.

amministrativo⁵³³ ed, in particolare, rimangono escluse le c.d. forme di assenso implicite (ad esempio, articolo 269 del D.Lgs. 152/2006; cfr. a riguardo, in via generale, anche capitolo 4).

In secondo luogo, la temporaneità del provvedimento autorizzatorio si concretizza nella provvisorietà degli effetti permissivi dello stesso, in ragione dello *status* di “soggezione permanente” alla disciplina autorizzatoria ed ai poteri della pubblica autorità, cui soggiace appunto il destinatario dell’atto; l’autorizzazione diviene dunque una operazione valutativa ad esito incerto⁵³⁴, la cui incertezza perdura per tutto il rapporto amministrativo, il quale deve considerarsi, essendo le attività che incidono sull’ambiente potenzialmente pericolose, “ab origine instabile, in quanto temporaneo e suscettibile di aggiustamento e riesame”. Il carattere della temporaneità, e la conseguente necessità di rinnovare a scadenze periodiche il provvedimento autorizzativo⁵³⁵, si riconnette, in particolare, alla “natura dinamica dei fattori ambientali e dei relativi equilibri [...], anche per tener conto dell’evoluzione delle migliori tecnologie applicabili e della verifica e monitoraggio delle attività autorizzate”⁵³⁶. Da ciò consegue che la costituzione in capo al titolare del provvedimento autorizzativo di situazioni soggettive di vantaggio non può assumere carattere permanente. Detta precarietà risulta, comunque, mitigata dall’espressa previsione della rinnovabilità delle autorizzazioni al ricorrere di determinate condizioni⁵³⁷.

Dal divieto, penalmente sanzionato, di svolgere attività impattanti sull’ambiente senza il previo assenso dell’amministrazione discende l’irretroattività dei provvedimenti autorizzativi; altrimenti detto, il rilascio dell’autorizzazione non ha efficacia retroattiva, salvo non sia stata rilasciata in sanatoria⁵³⁸. Talvolta la normativa ambientale regola figure di autorizzazioni provvisorie, che solitamente esplicano la propria efficacia nella fase di transizione verso una nuova disciplina o risultano strumentali all’avvio di impianti ed alla verifica da parte dell’autorità amministrativa del conseguimento degli obiettivi in materia di scarichi.

In terzo luogo, relativamente alla attitudine conformativa dei provvedimenti autorizzativi ambientali, che recano prescrizioni che debbono essere osservate dal soggetto destinatario del provvedimento, si devono richiamare le considerazioni già esposte nel paragrafo 2.2⁵³⁹, che possono essere qui sintetizzate nel senso che l’autorizzazione, oltre ad avere un effetto tipico (consentendo, ad esempio, la localizzazione, la costruzione o l’esercizio di una attività o di un impianto), produce un effetto conformativo, sulla base del quale l’attività del soggetto autorizzato deve svolgersi entro confini e seguendo prescrizioni dettagliatamente impartite dalla pubblica amministrazione. Ad avviso di parte della dottrina⁵⁴⁰, l’imposizione di specifiche prescrizioni nel

⁵³³ “Sul versante delle semplificazioni procedurali vengono in rilievo in campo ambientale essenzialmente dei meccanismi di affidamento al privato dell’onere e della responsabilità di autodichiarare, o di munirsi di dichiarazioni tecniche qualificate, che impianti o situazioni sono conformi alle “regole ambientali”” (es. in materia di incidenti rilevanti), cfr. AMOROSINO S., *Ambiente e privatizzazione delle funzioni amministrative*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Tomo II, pag. 357.

GANDINO A., GRASSI SILVIA, *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell’ambiente: procedimenti e provvedimenti*, op. cit., pagg. 153 e ss., in cui si legge: “indubbiamente la caratterizzazione in senso sempre più marcatamente tecnico della normativa ambientale, con la progressiva riduzione dei margini di apprezzamento discrezionale da parte delle pubbliche amministrazioni, ha favorito l’applicazione di figure mutate dalla matrice generale della d.i.a., prevista dall’art. 19, l. n. 241” con il ricorso, ad esempio, all’istituto della comunicazione di peculiari attività; mentre deve essere “comunque esclusa una generale applicabilità dell’istituto della dichiarazione di inizio attività ai procedimenti di rilevanza ambientale”.

⁵³⁴ DE PRETIS D., *Discrezionalità e ambiente*, in DE CAROLIS D., FERRARI E., POLICE A. (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, pag. 447.

⁵³⁵ Ed in ambito europeo, al ricorrere di mutamenti delle condizioni (ottica del riesame).

⁵³⁶ GRASSI S., *Tutela dell’ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 1131; GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, op. cit., pagg. 231 e ss.; DELL’ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 317 e ss.; GANDINO A., GRASSI SILVIA, *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell’ambiente: procedimenti e provvedimenti*, op. cit., pagg. 159 e ss.

⁵³⁷ In tal senso anche GANDINO A., GRASSI SILVIA, *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell’ambiente: procedimenti e provvedimenti*, op. cit., pagg. 159 e ss., in cui viene, peraltro, rammentato “per dovere di cronaca storica [...] che la disciplina previgente (l. 319/76, c.d. legge Merli) prevedeva come definitiva l’autorizzazione allo scarico nell’ambiente idrico, al raggiungimento del rispetto dei limiti di accettabilità tabellari”.

⁵³⁸ DELL’ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 321.

⁵³⁹ DELL’ANNO P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004; FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 221, il quale riconosce nel corso della trattazione “uno spiccato contenuto conformativo”, ad esempio, all’autorizzazione unica per la realizzazione la gestione di nuovi impianti di smaltimento (pag. 347), all’autorizzazione ambientale integrata (pag. 399) ed alla valutazione di impatto ambientale (pag. 414).

⁵⁴⁰ DELL’ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 306; PINNA M., *L’autorizzazione amministrativa nel settore ambientale come strumento di controllo anticipato in funzione di prevenzione (note a sentenza)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell’ambiente*, 2005, V. 14, pagg. 53 e ss, che richiama: la Corte di Cassazione Sez. III penale 13

provvedimento autorizzatorio ambientale persegue lo scopo di assicurare un controllo anticipato in funzione di prevenzione; nell'ottica che le autorizzazioni ambientali svolgono non solo una funzione abilitativa/permisiva, che si manifesta nella rimozione di un limite all'esercizio di talune facoltà, ma assumono altresì un ruolo di controllo⁵⁴¹ del rispetto della normativa e dei relativi standard, favorendo anche la conduzione del c.d. monitoraggio ecologico (v. anche oltre).

Diversi sono i parametri valutativi di riferimento delle prescrizioni, i quali attengono generalmente: al tipo di attività o impianto da autorizzare; al sito prescelto per lo svolgimento dell'attività; alle caratteristiche qualitative e quantitative degli scarichi, delle emissioni e dei rifiuti; alla misura delle sostanze impiegate nel ciclo produttivo; al ciclo produttivo, tecnologie antinquinamento, attrezzature impiegate; alle caratteristiche degli impianti inquinanti, a seconda che siano fissi o mobili; alle modalità di esercizio della attività; alla eventuale prestazione di una idonea garanzia finanziaria (es. in materia di rifiuti). I poteri prescrittivi risultano assoggettati al principio di legalità, avendo le prescrizioni una specifica incidenza sulla libertà di impresa, che è valore costituzionalmente garantito⁵⁴².

Peraltro, i sopra richiamati aspetti funzionali delle autorizzazioni sono stati utilizzati anche con finalità classificatorie. In particolare, sono stati riconosciuti due ordini nozionali⁵⁴³, appunto funzione ed efficacia, sulla base dei quali classificare le autorizzazioni.

In relazione al primo parametro (ossia alla funzione), la scienza giuridica ha evidenziato la sussistenza della figura dell'autorizzazione in funzione di programmazione, "qualificata come strumento di manovra "per ordinare attività di operatori ai precetti di piani", precisando che in tale prospettiva i procedimenti autorizzatori "possono aggregare anche diverse finalità relative ad interessi pubblici (ad es. ambientali, sanitari, economici), così da divenire quasi "i mezzi di realizzazione del piano"⁵⁴⁴. Vengono fatti rientrare in questa categoria, ad esempio, i procedimenti autorizzatori ad attività ed impianti di gestione dei rifiuti urbani.

In relazione, invece, alla efficacia, si individuano figure autorizzatorie (la gran parte), caratterizzate dall'essere il prodotto di una ampia discrezionalità che incide sulle situazioni giuridiche soggettive degli interessati con una efficacia costitutiva⁵⁴⁵; "in tali vicende il provvedimento autorizzatorio manifesta l'efficacia di un "fatto giuridico esterno" che permette l'esercizio di una situazione giuridica preesistente, ma ad esso condizionata"⁵⁴⁶. Queste autorizzazioni svolgono, infatti, sia una funzione di controllo che una funzione di conformazione. L'altra categoria di atti autorizzativi è piuttosto variegata, l'elemento unificante è rappresentato dalla sussistenza di un diritto soggettivo già riconosciuto in capo al soggetto richiedente, nonché di un mero potere di accertamento spettante all'autorità amministrativa (ad es. l'obbligo di previa notifica per l'avvio di attività o di impianti, già previsto dall'articolo 6 del D.Lgs. n. 334/1999, ora sostituito dall'articolo 13 del D.Lgs. n. 105/2015).⁵⁴⁷ Si individuano, infine, le autorizzazioni c.d. ricognitive, nelle quali la discrezionalità amministrativa è fortemente limitata, tanto che

aprile 1996, n. 3589, annotata da MAZZA L., *Inquinamento atmosferico ed estinzione del reato per oblazione*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1998; GALLI R. - GALLI D., *Corso di diritto amministrativo*.

⁵⁴¹ "L'ampliamento delle potestà prescrittive delle pubbliche autorità, le quali vengono legittimate da innumerevoli leggi settoriali all'emanazione di ordini conformativi sempre più puntuali e tecnicamente articolati" viene correlato all'"impiego sempre più diffuso dei procedimenti autorizzatori, come strumenti di controllo e di coordinamento delle attività pubbliche private in relazione alla prevalenza degli interessi collettivi, con il conseguente processo di conformazione delle situazioni giuridiche soggettive d'impresa, di proprietà e persino di libertà", cfr. DELL'ANNO P., *Contributo allo studio dei procedimenti autorizzatori*, op. cit., pagg. 24 e ss.

⁵⁴² A riguardo, la Corte di Cassazione, sezione III, penale 15.01.1991, n. 317, ha sostenuto l'ammissibilità delle sole prescrizioni che precisano in dettaglio obiettivi, limitazioni e obblighi già indicati in via generale ed astratta dal legislatore; svolgendo una funzione meramente applicativa delle previsioni legislative, le prescrizioni non possono assumere carattere innovativo. Analogamente, la Corte costituzionale (30.10.1990, n. 512), che, intervenuta sull'argomento, ha dichiarato l'illegittimità delle normative statali che pretendono, in via amministrativa e senza rispettare il principio di legalità, di imporre nuovi adempimenti in materie che la costituzione sottopone a riserva relativa di legge o al principio di legalità sostanziale. *Contra*, la sentenza della Corte di Cassazione, sezione III, penale 03.12.1990, con cui si riconosce il legittimo inserimento nell'atto autorizzativo di prescrizioni con funzione di specificazione e di integrazione di quelle determinate dalla legge, cfr. DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 311-312.

⁵⁴³ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 263 e ss.

⁵⁴⁴ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 264, che richiama gli scritti a riguardo di M.S. Giannini.

⁵⁴⁵ Anche per i provvedimenti autorizzatori ambientali si ravvisa la scissione tra titolarità della situazione soggettiva e (modalità del) suo esercizio, come già ampiamente argomentato dalla dottrina per quanto concerne le autorizzazioni amministrative, cfr. paragrafo 2.2.

⁵⁴⁶ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 266, che richiama gli scritti a riguardo di M.S. Giannini.

⁵⁴⁷ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 266.

l'autorizzazione può essere sostituita da forme di autocertificazione, come avviene ad esempio in materia di attività a ridotto inquinamento atmosferico. In tale ultimo caso, l'amministrazione si limita ad accertare i presupposti di fatto e di diritto a fondamento dell'istanza del privato.

Un'altra distinzione particolarmente rilevante⁵⁴⁸ è quella che intercorre tra l'autorizzazione alla costruzione, che esamina i profili localizzativi, impiantistici e di processo del progetto presentato, e l'autorizzazione all'esercizio, con cui si valutano la conformità a quanto approvato dell'opera realizzata, l'attitudine in concreto dell'impianto a conformarsi alle prescrizioni contenute nell'autorizzazione alla costruzione, con specifico riguardo al conseguimento dei limiti di accettabilità previsti dalla legge o dall'autorità competente, nonché eventualmente la sua capacità al miglioramento continuo, all'efficiente impiego delle risorse ambientali, etc. Obiettivo principale della autorizzazione alla costruzione è rappresentato dal giudizio di compatibilità dell'opera progettata con il sito prescelto, "avendo ritenuto accettabile la specifica tipologia di impianto e congruo il processo tecnologico adottato. La seconda, viceversa, considera come un dato di fatto la preesistenza legittima dell'impianto, onde non si occupa più della localizzazione ma delle modalità e condizioni che rendono accettabile il suo funzionamento; prescrive - dunque - le cautele e le misure idonee a ridurre l'impatto ambientale e sanitario dell'opera in conformità alle norme vigenti, una volta che sia stata attivata o che continui l'esercizio"⁵⁴⁹. Sempre con riguardo alle autorizzazioni alla costruzione ed all'esercizio, è stata peraltro evidenziata⁵⁵⁰ la difficoltà di procedere alla ricostruzione di una "dogmatica generale" valida per ogni genere di autorizzazione, proponendo le discipline di settore soluzioni differenti e disomogenee relativamente alla struttura adottata (il procedimento) ed alla funzione svolta (ad esempio, in materia di rifiuti era prevista in passato un'autorizzazione alla costruzione ed una all'esercizio, mentre in materia di inquinamento atmosferico l'autorizzazione è unica, così come avviene per l'inquinamento acustico o elettromagnetico).

Sotto il profilo delle peculiarità, i provvedimenti ambientali di tipo autorizzatorio possono, altresì, presentare una speciale complessità contenutistica e, talvolta, può ricorrere la necessità di adottare, rispetto ad una medesima attività, autorizzazioni plurime, eventualmente contenute in un unico atto, da considerarsi come atto a contenuto plurimo, in cui cioè ciascuna autorizzazione conserva la propria autonomia⁵⁵¹. Può verificarsi, infatti, che la medesima fattispecie venga assoggettata dalla normativa ambientale all'esercizio di distinte potestà autorizzatorie. In tal caso, in ossequio ai principi di economicità giuridica del procedimento, sembra potersi ritenere "ammissibile (*rectius*, auspicabile) il rilascio in un unico contesto provvedimento di un'autorizzazione a contenuto permissivo promiscuo (nei confronti di ciascuna fase della gestione e delle diverse tipologie di rifiuto; nei confronti dei diversi tipi di scarico in ambiente idrico disciplinati dal legislatore). Le differenti autorizzazioni che compongono l'unico "veicolo" provvedimento restano però concettualmente autonome, con i loro presupposti e le loro prescrizioni, e dunque anche con i loro esiti. L'invalidità dell'una non implica anche il vizio dell'altra, così come il sopravvenuto difetto funzionale (ad es. inosservanza delle prescrizioni o dei limiti) non travolge tutte le autorizzazioni, ma solo quella che ne è risultata affetta"⁵⁵².

Inoltre, in caso di impianti caratterizzati da una ridotta capacità di impatto sull'ambiente o in caso di impianti numerosi e di dimensioni ridotte sono state introdotte, nel corso degli ultimi anni, nuove figure di autorizzazione: le c.d. autorizzazioni generali o autorizzazioni di gruppo, previste ad esempio dalla normativa in materia di inquinamento atmosferico, che si affiancano alle sempre più diffuse forme di autorizzazione semplificata (si pensi ad esempio alla normativa in materia di rifiuti)⁵⁵³. La dottrina⁵⁵⁴ si è interrogata circa la natura di tale autorizzazione, non

⁵⁴⁸ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 280 e ss.; GANDINO A., GRASSI SILVIA, *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e provvedimenti*, op. cit., pag. 157.

⁵⁴⁹ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 281, il quale, peraltro, relativamente alla delocalizzazione di un impianto preesistente, richiama l'orientamento consolidato della giurisprudenza secondo cui l'ordine può essere adottato, quale misura di *extrema ratio*, esclusivamente a condizione che venga dimostrata l'impossibilità di conciliare l'esercizio dell'impianto con i valori limite prefissati dall'ordinamento, ovvero con i rischi sanitari di grave e dimostrata entità, i quali non possono essere ridotti attuando interventi di prevenzione e di abbattimento dell'inquinamento.

⁵⁵⁰ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 281.

⁵⁵¹ GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 1131; GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 167; DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 314 e ss.

⁵⁵² DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 315.

⁵⁵³ Si vedano, tra gli altri, gli artt. 214 e ss. del D.Lgs. n. 152/2006 o il nuovo art. 180, comma 1-*octies*, del medesimo decreto (introdotto dall'art. 38, comma 1, legge n. 221/2015) che stabilisce che "entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il

sembrando affatto chiaro se la stessa possa essere configurata come provvedimento amministrativo generale o come regolamento di settore; in merito alla sua finalità, si è invece concordi nel riferirla alla volontà del legislatore di provvedere a limitare l'ampiezza dei poteri discrezionali, istruttori e decisionali posti in capo all'autorità regionale. Parte della dottrina ritiene comunque necessaria l'adozione di un successivo atto di ricognizione dell'autorità amministrativa, che accerti la sussistenza nella fattispecie concreta dei requisiti predeterminati in linea generale⁵⁵⁵.

Con riguardo alla dimensione spaziale dei provvedimenti autorizzatori, occorre incidentalmente rilevare che nella legislazione ambientale ricorrono ipotesi in cui l'oggetto del regime autorizzatorio è costituito da un impianto fisso, o da un impianto mobile, o da una attività per la quale non occorrono affatto impianti. Nel caso in cui l'autorizzazione ambientale ha come oggetto un impianto fisso, "l'efficacia permissiva si dispiega interamente e senza limiti esogeni. Essendo l'ambiente circostante il parametro di valutazione dell'autorità di controllo, la stabilità della sorgente inquinante incardina una volta per tutte la competenza"⁵⁵⁶. Diversamente, nel caso in cui lo svolgimento di una attività incidente sull'ambiente avvenga per il tramite di mezzi mobili, le possibilità sono essenzialmente rappresentate dall'avere il provvedimento autorizzatorio: una efficacia limitata al territorio di competenza dell'autorità procedente; oppure una efficacia che, oltrepassando i confini della regione che ha rilasciato il titolo, si estende a tutto il territorio nazionale, in ossequio ai principi di derivazione europea⁵⁵⁷.

- La questione della discrezionalità. Cenni.

Per una più attenta disamina dei profili concernenti la discrezionalità si rinvia a quanto riportato nel capitolo 1, in questa occasione si assume come opportuna una breve precisazione. In sintesi, a fronte della esigenza di fissare modalità precauzionali a cui devono conformarsi le attività assoggettate al regime autorizzatorio, specificamente individuando la soglia oltre la quale verrebbe meno la protezione dei beni ambiente e salute, non può non riconoscersi un potere discrezionale in capo all'autorità pubblica, nell'esercizio della sua funzione di tutela dei predetti beni collettivi. Tale potere (*rectius*, la discrezionalità amministrativa) acquista in ambito ambientale caratteri per nulla comuni, dinanzi a innegabili specificità di tipo sia quantitativo (per lo più connesse: alla molteplicità delle norme prodotte; agli ampi spazi attuativi dalle stesse lasciati alla pubblica amministrazione a fronte di concetti normativi indeterminati spesso a contenuto tecnico e prognostico, nonché di norme che si presentano di frequente come norme in bianco) che di tipo qualitativo (connesse: alla straordinaria varietà degli interessi potenzialmente rilevanti; alla incertezza della tipizzazione degli interessi di riferimento)⁵⁵⁸.

Ministro della salute, sono stabiliti i criteri operativi e le procedure autorizzative semplificate per il compostaggio di comunità di rifiuti organici. Le attività di compostaggio di comunità che, alla data di entrata in vigore del decreto di cui al presente comma, risultano già autorizzate ai sensi degli articoli 208 o 214 del presente decreto, possono continuare ad operare sulla base dell'autorizzazione vigente sino alla scadenza della stessa".

⁵⁵⁴ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 316; FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 226, che ritiene "questo modello si avvicina molto alla dichiarazione di inizio attività, nel senso che implica la presentazione di una domanda di adesione all'autorizzazione (che è un atto amministrativo "generale") da parte dell'interessato, senza necessità di dover attendere uno specifico, puntuale e successivo titolo di legittimazione".

⁵⁵⁵ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 316.

⁵⁵⁶ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 338. Peraltro, il dispiegarsi dell'efficacia dei provvedimenti autorizzatori assume talvolta una valenza particolarmente significativa, si pensi, ad esempio, a talune AIA di competenza statale/regionale, le quali mirano a ridurre fenomeni di inquinamento che possono interessare diversi stati europei.

⁵⁵⁷ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 338 e 339.

⁵⁵⁸ In tal senso cfr. DE PRETIS D., *Discrezionalità e ambiente*, op. cit., pagg. 434 e ss., in cui si evidenzia altresì come, in campo ambientale, anche da mere valutazioni non strettamente discrezionali (ad es. la valutazione del fatto) può discendere, per la pubblica amministrazione, un vero potere di scelta in considerazione della necessità di condurre una attività valutativa avente ad oggetto fatti normalmente complessi, che richiedono l'applicazione di concetti indeterminati, di conoscenze scientifiche e tecniche dagli esiti incerti. Da ciò la necessità di potenziare i tradizionali strumenti procedurali di contrappeso della discrezionalità (ad es. la partecipazione, la motivazione) nonché di sviluppare nuove forme di trasparenza e informazione.

Più in generale, il momento applicativo acquista, nel settore ambientale, un rilievo particolarmente ampio e ciò in ragione: sia della indeterminatezza di definizioni, criteri ed oggetti presi a riferimento dalla normativa; sia del cospicuo peso riconosciuto alle valutazioni tecnico scientifiche dei fatti complessi che rappresentano la condizione applicativa per la valutazione successiva posta in essere dall'amministrazione; sia, infine, per la ponderazione in concreto dell'interesse ambientale con

Segnatamente, la facoltà di scegliere, tra le possibili alternative, la soluzione più opportuna per assicurare, nel caso di specie, la cura dell'interesse ambientale, richiede che la pubblica autorità possa esercitare un ampio e penetrante potere discrezionale per quanto concerne la valutazione dei fatti, l'acquisizione dei dati, nonché la ponderazione degli interessi coinvolti e potenzialmente in conflitto. Tale contenuto discrezionale si atteggia, nelle autorizzazioni ambientali, essenzialmente nella definizione di prescrizioni che possono attenersi ai requisiti impiantistici e tecnologici, alle modalità di funzionamento, alla produzione delle emissioni, allo svolgimento di controlli⁵⁵⁹. Secondo alcuna riflessione giuridica, tuttavia, l'attuale affermazione del ruolo preponderante della normativa tecnica comporta che, nel fissare puntualmente in via generale i requisiti oggettivi, le specifiche merceologiche di prodotti e sostanze, le condizioni di impiego, le modalità di esercizio, nonché i criteri prestazionali di qualità o di efficacia ambientale, si riduca "la discrezionalità amministrativa a tecnica e quest'ultima ad applicazione nel caso concreto"⁵⁶⁰.

Sotto un diverso profilo (pervenendo nondimeno a simili conclusioni), è stato osservato che la tecnica legislativa, nel precisare la condotta assoggettata all'obbligo di autorizzazione, "presuppone una preventiva selezione, tra le possibili attività inquinanti, di quelle che si presumono essere potenzialmente lesive (pericolo astratto), talché risulta indispensabile un controllo preventivo e precauzionale della pubblica amministrazione", in tal modo tanto più si dettaglia la disciplina, tanto più si riduce la discrezionalità; dunque, l'accertamento tecnico verifica la possibilità che quelle condotte possano essere riferite ai parametri di rischio tollerato e consentito e "laddove si riduca il margine discrezionale ulteriormente nella definizione della soglia di offesa socialmente accettabile, ponendo una disciplina amministrativa che stabilisce chiaramente i criteri guida di accertamento tecnico della pubblica amministrazione, allora l'atto sbiadisce la sua discrezionalità diventando, appunto, vincolato"⁵⁶¹. In altri termini, "la rigidità dei criteri di valutazione e la loro inderogabilità restringono il margine di variabilità del giudizio e tendono a trasformarlo in un mero accertamento tecnico di presupposti determinati *ex lege*"⁵⁶²; deriva, peraltro, poco auspicabile nella materia ambientale per la sua stessa natura⁵⁶³. Ad avviso di alcuni studiosi degli aspetti penali del diritto *de quo*⁵⁶⁴, infatti, l'atto autorizzatorio sembra avere ad oggetto, non tanto la tutela dei beni concreti ambiente e salute, ma piuttosto l'anticipazione della configurabilità del reato alla violazione delle prescrizioni fissate dalla pubblica autorità, privilegiando in tal modo la funzione amministrativa di controllo dei rischi potenziali e quindi il disvalore di azione rispetto al disvalore di evento (v. oltre). In via generale, l'efficacia di una siffatta tutela deve, comunque, fare i conti con la considerazione economica che "l'inquinatore

altri rilevanti interessi. Ne deriva una inusuale e peculiare ampiezza della discrezionalità nella *governance* ambientale, nonché una sua caratterizzazione qualitativa differenziata rispetto agli altri interessi pubblici.

⁵⁵⁹ In tal senso v. DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 305, il quale ha osservato che "le autorizzazioni ambientali sono risultate connotate in origine della più ampia discrezionalità, in relazione all'estensione - fino all'indeterminatezza - dell'interesse pubblico sanitario e/o ambientale".

⁵⁶⁰ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 306.; DELL'ANNO P., *Contributo allo studio dei procedimenti autorizzatori*, op. cit., pagg. 31 e ss., il quale evidenzia come sia "visibile nella normativa più recente una riduzione dell'area di discrezionalità amministrativa, a vantaggio della discrezionalità tecnica, attraverso l'ancoraggio delle azioni di pubblici poteri a parametri oggettivi, spesso derivanti da atti di certazione, affidati nella fascia di attribuzioni di autorità diverse rispetto a quella titolare del potere autorizzatorio (si considerino, ad esempio, le autorizzazioni ambientali: esse sono rilasciate - o revocate - con rigoroso riferimento ai limiti di accettabilità, risultati di analisi, sopralluoghi, controlli di funzionalità, e via enumerando). [...] Non va sottaciuto, al riguardo, che l'effetto di riduzione o delimitazione della discrezionalità è anche indotto dal recepimento nel nostro ordinamento di numerose e dettagliate direttive comunitarie. La Comunità Europea, infatti, in nome dell'armonizzazione delle legislazioni interne degli Stati membri e dell'abbattimento degli ostacoli alla libertà di concorrenza, sempre più spesso aggancia l'attività di controllo delle pubbliche amministrazioni nazionali a criteri oggettivi e a parametri uniformi". Secondo l'autore si assiste ad una traslazione della potestà discrezionale dal provvedimento amministrativo puntuale al più complesso procedimento della programmazione settoriale ("la discrezionalità si va trasferendo (o, per così dire, "innalzando") verso il livello di programmazione").

⁵⁶¹ PIEROBON A., *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente - Analisi giuridica, economica, tecnica e organizzativa*, op. cit., pag. 95.

⁵⁶² SIRACUSA L., *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2007, pag. 383.

⁵⁶³ A tale riguardo cfr. SIRACUSA L., *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2007, pagg. 384 e 385, che, argomentando circa i limiti delle autorizzazioni vincolate, ritiene che "se il pericolo astratto consiste interamente nello svolgimento di una attività in assenza di precisi requisiti da accertare, verificata l'esistenza di questi requisiti in sede giudiziale, la mancanza di autorizzazione non può più rilevare sul piano penale, perché il pericolo viene meno sin dall'inizio, ed il fatto realizzato, nonostante l'assenza di autorizzazione, risulta interamente atipico".

⁵⁶⁴ PIEROBON A., *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente - Analisi giuridica, economica, tecnica e organizzativa*, op. cit., pag. 98.

avrà incentivo ad inquinare fino a quel livello in corrispondenza del quale la multa è minore dei benefici netti privati (profitti) derivanti dall'attività che produce inquinamento. Pertanto l'inquinatore valuterà l'opportunità di adeguarsi o meno allo standard in vigore confrontando il valore della multa, moltiplicato per la probabilità di incorrervi, con il beneficio netto dell'attività che produce inquinamento⁵⁶⁵, di conseguenza il livello dello standard dovrebbe corrispondere al livello di produzione ottimale. Ma la semplice tendenza delle attività inquinanti (*rectius*, degli inquinatori) a conformarsi agli standard, senza incentivare la ricerca di nuove tecnologie con il minore impatto ambientale, sembra sintomatica di una strategia non completamente riuscita e trova una probabile spiegazione nella difficoltà informativa di quantificare/valutare esattamente l'inquinamento arrecato alla collettività e, quindi, nella mera possibilità di effettuare una semplice stima dell'inquinamento (standard) accettabile per la società, su cui vanno di fatto a ricadere i costi.⁵⁶⁶ Invero, una nuova prospettiva in termini strategici sembra gradualmente emergere in materia di IPPC, a fronte della possibilità per un raggruppamento "innovatore" di proporre, a livello europeo, la sua tecnica come nuova BAT con significative ricadute sulla concorrenza.

2.5.2. Le vicende connesse ai provvedimenti autorizzatori: rinnovabilità, revoca, trasferimento, modifiche sostanziali.

- Rinnovabilità delle autorizzazioni.

Importante corollario del principio di temporaneità dei provvedimenti autorizzativi ambientali è rappresentato dalla rinnovabilità delle autorizzazioni, la quale avviene attraverso il ricorso alle norme procedurali applicate per il rilascio del primo provvedimento. Nelle more del rinnovo dell'autorizzazione scaduta, il soggetto interessato non può proseguire l'attività; difatti, in campo ambientale non sono di norma ammesse forme di silenzio-assenso o proroghe tacite⁵⁶⁷ e, dunque, il provvedimento permissivo scaduto diviene inefficace ed il rapporto con l'amministrazione risulta temporaneamente interrotto, ne consegue l'illiceità della attività proseguita in assenza di autorizzazione.

La richiesta di rinnovo va presentata, prima della scadenza e con congruo anticipo, all'autorità competente. In caso di ritardo imputabile all'autorità può configurarsi una responsabilità per illegittimo inadempimento della funzione amministrativa, che però non abilita al proseguimento dell'attività, né costituisce una esimente per il reato di esercizio abusivo dell'attività o dell'impianto.

Il titolare dell'autorizzazione ambientale gode di una posizione di legittima aspettativa (e non di un diritto) al rinnovo⁵⁶⁸, qualora ne ricorrano i presupposti di fatto e di diritto. Pertanto, l'interruzione in via definitiva dell'attività svolta in un determinato sito, potrebbe verificarsi solo a seguito della sopravvenienza di nuove norme o di prescrizioni generali⁵⁶⁹.

- Revoca delle autorizzazioni e figure assimilate.

⁵⁶⁵ PIEROBON A., *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente - Analisi giuridica, economica, tecnica e organizzativa*, op. cit., pag. 99, che richiama gli insegnamenti di APRILE M.C.

⁵⁶⁶ Con una particolare attenzione alla problematica correlata alla incompletezza delle informazioni, sono state di recente attivate strutture organizzative in grado di provvedere all'acquisizione dei dati e delle informazioni comunque necessarie per assicurare una effettiva tutela dell'ambiente.

⁵⁶⁷ Esiste una eccezione in materia di tutela nelle acque, dove la normativa prevede espressamente la proroga della validità delle autorizzazioni in scadenza, qualora non si sia concluso il procedimento di rinnovo. O ancora, in materia di rifiuti, dove nel caso in cui sia stata presentata tempestivamente l'istanza per il rinnovo alla regione, l'attività può essere proseguita fino alla decisione espressa (anche dopo il superamento della scadenza dell'autorizzazione), previa estensione delle garanzie finanziarie prestate.

⁵⁶⁸ Il privato che avvia il procedimento, ha, inoltre, in ordine al provvedimento dell'autorità, una situazione soggettiva di interesse legittimo, cfr. GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, op. cit., pag. 636; DELL'ANNO P., *Disciplina della gestione dei rifiuti*, op. cit., pag. 221 e pag. 226, in cui si parla anche di una posizione di vantaggio da riconoscersi in capo all'istante nei confronti delle *new entries*, per quanto concerne la situazione di fatto – già valutata e legittimata in termini di preesistenza (localizzazione, tipologia dell'impianto, sua funzione, ecc.)

⁵⁶⁹ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 322 e ss.

La perdita di efficacia dell'autorizzazione è disposta, dalla normativa ambientale, "in relazione a differenti fattispecie, di natura assai diversa tra loro, tanto da configurare (almeno) tre diverse qualificazioni giuridiche del provvedimento finale, il quale è invece menzionato unicamente come revoca"⁵⁷⁰.

In particolare, possono ricorrere:

- ipotesi di inadempimento alle prescrizioni amministrative, imposte con specifica diffida o fissate nell'autorizzazione. Tale fattispecie sembra introdurre una figura di decadenza, in quanto l'effetto inibitorio della situazione di vantaggio connessa all'ottenimento dell'autorizzazione è predeterminato dalla legge al verificarsi di un dato fatto, ossia l'accertata inosservanza degli ordini amministrativi specifici, che produce dunque una caducazione per sopravvenuto difetto dei presupposti⁵⁷¹;

- ipotesi di gravi e reiterate violazioni, che risultano peraltro in concorrenza con il sistema penale. In tal caso, la norma non sembra configurare "una vera e propria revoca, dal momento che l'esercizio della discrezionalità amministrativa appare limitato all'apprezzamento della gravità delle infrazioni commesse ed all'applicazione della più grave misura repressiva, senza attribuire all'autorità amministrativa il potere di valutare diversamente l'interesse pubblico in base alla ponderazione dei motivi di opportunità pubblica che l'attività continui ad essere svolta. Si ravvisano, dunque, i tratti dogmatici di una rimozione, a scopo sanzionatorio, dell'efficacia permissiva nei confronti dell'attività di impresa"⁵⁷²;

- ipotesi di vizi genetici della fattispecie (ad es. irrivalenza della domanda, violazione di legge nel procedimento, ecc.), per i quali si deve più correttamente parlare di annullamento d'ufficio del provvedimento autorizzatorio.

▪ Trasferimento delle autorizzazioni.

La trasferibilità dell'autorizzazione ambientale è disciplinata dalla normativa di settore secondo lineamenti differenti, che risultano talvolta addirittura contrastanti. Si rende, pertanto, necessario seguire gli approcci manualistici che procedono all'inquadramento del fenomeno mediante il ricorso ai profili generali della scienza giuridica, in particolare attraverso l'esame dei requisiti e delle condizioni, cui viene, di norma, subordinato il trasferimento di situazioni giuridiche soggettive di vantaggio generate da un provvedimento amministrativo rilasciato dalla pubblica autorità. A tale scopo, svolge un ruolo di notevole rilievo la classificazione dei provvedimenti fondata sulla distinzione tra i provvedimenti adottati dall'autorità in considerazione della relazione di fatto che il soggetto ha con il bene (*intuitu rei*) e quelli emanati in ragione del titolo giuridico che legittima tale rapporto (*intuitu personae*)⁵⁷³. A fronte del carattere obiettivo, e non personale, dei provvedimenti *intuitu rei*, è riconosciuta la loro piena trasferibilità, tanto *mortis causa*, tanto *inter vivos*. Diversamente, con riferimento ai provvedimenti *intuitu personae*, imponendo l'ordinamento che le qualità personali condizionino le scelte amministrative, si è consolidato il principio che, in assenza di espressa previsione legislativa che consenta l'eventuale trasferimento, "non sono suscettibili di essere trasmessi a terzi per effetto di convenzioni private, nemmeno con la cessione dell'azienda a cui si riferiscono, e non tollerano alcuna sostituzione di persona"⁵⁷⁴.

⁵⁷⁰ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 324 e ss.; FRACCHIA F., I procedimenti amministrativi in materia ambientale, op. cit., pag. 237, ad avviso del quale, "con riferimento a questi casi di revoca tipizzati dall'ordinamento, si pone il problema dell'applicabilità della disciplina di cui all'art. 21-quinquies legge 241/1990 che prevede tra l'altro un indennizzo nel caso in cui la revoca comporti pregiudizio in danno dei soggetti direttamente interessati. In linea di principio, la soluzione pare negativa (Cafagno), dovendosi sottolineare le differenze tra la revoca-sanzione e quella di cui alla legge 241/1990, che è espressione di un potere di autotutela e che ha presupposti diversi dal compimento dell'illecito da parte del titolare (sopravvenuti motivi di pubblico interesse, mutamento della situazione di fatto o nuova valutazione dell'interesse pubblico originario)".

⁵⁷¹ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 325.

⁵⁷² DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 325.

⁵⁷³ Nel primo caso viene data centralità ai requisiti oggettivi dell'attività (quali ad es. la dislocazione, la dimensione, la pericolosità, gli effetti sull'ambiente esterno), al momento imprenditoriale; nel secondo caso, invece, alle qualità personali del destinatario dell'atto, di norma per il tramite di una valutazione tecnica di idoneità professionale, morale o fisica, cfr. DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 326 e ss.

⁵⁷⁴ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 329.

Si pone, a questo punto, il problema di comprendere la natura delle autorizzazioni ambientali, ovvero se esse sono rilasciate *intuitu personae* o *ob rem*. A riguardo, è stato correttamente osservato che “la vigente normativa prevede espressamente l’obbligo di autorizzazione a carico del titolare dell’attività (per la gestione dei rifiuti ...) o dello scarico (in ambiente idrico...) e che tale soggetto può essere un’impresa [...], un ente pubblico e perfino un consorzio. Ciò vale ad escludere - in linea di principio, ed in prima approssimazione - che l’autorizzazione sia rilasciata *intuitu personae*”⁵⁷⁵. In conclusione, le autorizzazioni ambientali sembrano atteggiarsi come autorizzazioni *intuitu rei*, in quanto l’autorizzazione all’immissione di sostanze inquinanti nell’ambiente viene configurata come autorizzazioni strumentale ad attività economica, a carattere quindi oggettivo⁵⁷⁶, ad eccezione di alcune attività in materia di rifiuti. Pertanto, in presenza di atto avente forma scritta e data certa, l’autorizzazione sarà trasferibile, unitamente all’impresa o con negozio separato; il trasferimento dell’autorizzazione non sarà subordinato all’assenso dell’autorità amministrativa, che si limita a registrare il nuovo titolare, gravando tuttavia sul cedente un onere di notifica a scopo informativo; resteranno, infine, valide, in quanto autorizzazione già in essere, le condizioni generali e le prescrizioni inizialmente stabilite, inclusa la durata originaria.

Brevemente, con riguardo alla possibilità di delegare le funzioni ambientali autorizzate, la scienza giuridica ha fornito - in materia di gestione dei rifiuti - una risposta positiva sulla base di criteri, consolidati dalla giurisprudenza “in una sorta di decalogo circa le condizioni ed i limiti dell’esercizio (e della validità della delega). La delega, dunque, deve essere giustificata dalla complessità dell’organizzazione aziendale, conferita a soggetto qualificato sotto il profilo tecnico e professionale, deve avere forma scritta, data certa, dev’essere resa pubblica in forme idonee, deve attribuire reale autonomia gestionale e finanziaria, senza ingerenze né autorizzazioni preventive, ma al contempo non esclude - anzi postula - l’esercizio degli opportuni poteri di vigilanza”⁵⁷⁷.

⁵⁷⁵ DELL’ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 330.

A conferma, il fatto che le condizioni e le prescrizioni fissate dalla legge per il rilascio dei titoli autorizzatori ambientali ed il controllo delle attività inquinanti concernono esclusivamente aspetti oggettivi (quali l’ubicazione, la gestione, l’impatto ambientale degli impianti, ecc.), con l’unica eccezione nel settore della gestione dei rifiuti, dove appare prevalente, ma solo nel caso degli atti abilitativi relativi all’esercizio di attività (e non di impianti) quali ad esempio raccolta e trasporto o commercio e intermediazione, la considerazione dei requisiti personali, cfr. DELL’ANNO P., *Disciplina della gestione dei rifiuti*, op. cit., pag. 230.

⁵⁷⁶ In tal senso v. anche GANDINO A., GRASSI SILVIA, *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell’ambiente: procedimenti e provvedimenti*, op. cit., pag. 165; FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 222, ad avviso del quale le autorizzazioni ambientali, di norma, non sono rilasciate in considerazione dell’indole soggettiva del richiedente, ma riguardano lo svolgimento di attività economiche aventi peculiari caratteri oggettivi. A conferma alcuna giurisprudenza secondo la quale “in tema di tutela delle acque dall’inquinamento, il nuovo titolare non deve presentare ulteriore domanda di autorizzazione allo scarico, perché l’autorizzazione è concessa all’insediamento produttivo in sé e non al titolare dello stesso: la “*ratio*” evidente che ispira la disciplina dell’autorizzazione agli scarichi a riguardo alle loro caratteristiche oggettive e non all’identità soggettiva di chi effettua lo scarico” (Cassazione penale, sentenza 2 luglio 1997, n. 6304) Ancora, “in tema di gestione di rifiuti, il possesso di una autorizzazione, espressa o tacita, per l’attività di recupero dei rifiuti non legittima l’esercizio, da parte dello stesso soggetto, della medesima attività in luogo diverso da quello in relazione al quale venne originariamente presentata istanza, atteso che le finalità di controllo perseguite in materia risultano soddisfatte solo se sussiste legame con le caratteristiche tecniche dell’impianto per il quale l’autorizzazione risulta inizialmente rilasciata. (In applicazione di tale principio la Corte ha ritenuto integrato il reato di cui all’art. 51 del D.Lgs n. 22 del 1997 nel caso di trasferimento di un impianto di recupero di rifiuti dal luogo ove trovavasi al momento del rilascio dell’autorizzazione)” (Cassazione penale, sentenza 9 gennaio 2002, n. 554).

Si rinvencono anche posizioni contrarie che reputano, ad esempio, l’autorizzazione allo scarico un’autorizzazione personale, richiamando a tal fine le sentenze che affermano “solo il titolare dell’autorizzazione allo scarico è responsabile del superamento dei valori di emissione previsti per legge e soltanto su di lui grava l’obbligo di verificare in continuazione la idoneità del sistema di smaltimento a mantenere le acque reflue nei limiti ammessi e, in caso contrario, di attivarsi per effettuare i necessari interventi; ne deriva che il titolare dell’autorizzazione è l’unico responsabile anche qualora il superamento dei predetti valori sia materialmente riconducibile a terzi qui egli abbia consentito l’utilizzo dello scarico” (Cassazione penale, sentenza 8 maggio 2006, n. 10480), cfr. MAGLIA S., GALOTTO G., SILLANI A., *Il testo unico ambientale commentato dagli esperti: con rassegna di giurisprudenza ed il testo integrale del D.l.vo 152/2006 dopo le riforme*, Piacenza, 2011, pag. 24.

⁵⁷⁷ DELL’ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di Diritto dell’ambiente, Vol. 2 - Discipline ambientali di settore*, Assago, 2013, pagg. 43 e 232, in cui viene altresì richiamata la giurisprudenza di legittimità (Cassazione penale, Sezione III, 7 novembre 2007, n. 6420) che, con specifico riferimento alla delega di funzioni in materia ambientale, ha riconosciuto la rilevanza della delega “in presenza di precisi requisiti: deve essere puntuale ed espressa, senza che siano trattenuti in capo al delegante poteri residuali di tipo discrezionale; il soggetto delegato deve essere tecnicamente idoneo e professionalmente qualificato per lo svolgimento del compito affidatogli; il trasferimento di funzioni deve essere giustificato in base alle

- Modifiche sostanziali.

In ragione della stretta relazione che intercorre tra le circostanze di fatto ed il titolo autorizzatorio, quest'ultimo non può che risultare "direttamente condizionato dalla concreta situazione ambientale, impiantistica e funzionale. Pertanto, ogni variazione destinata ad incidere sugli elementi oggettuali del rapporto tra pubblica amministrazione e titolare dell'attività assoggettata a regime amministrativo comporta la necessità di ottenere una nuova autorizzazione preventiva"⁵⁷⁸. Come appurato nel corso della disamina del diritto positivo, le normative ambientali contengono esplicite previsioni concernenti le c.d. modifiche sostanziali⁵⁷⁹, ossia il trasferimento, l'ampliamento o la ristrutturazione degli impianti, manca tuttavia nell'ordinamento interno un sicuro e uniforme criterio di riferimento sui requisiti necessari affinché una modifica debba essere considerata, appunto, sostanziale. Con riferimento al trasferimento - il quale in effetti non può rappresentare una mera modifica dell'impianto, necessitando di una specifica valutazione del nuovo contesto territoriale di riferimento - manca, ad esempio, l'indicazione di un parametro oggettivo di misura spaziale del trasferimento⁵⁸⁰.

In via generale, non sembra sufficiente ricorrere al criterio formalistico in forza del quale qualsiasi variazione costituisce modifica sostanziale ogni qualvolta l'impianto, per effetto della modifica progettata, non risulta più conforme al provvedimento autorizzatorio rilasciato. Ad esempio, in materia di rifiuti, le varianti sostanziali sono definite in modo indiretto ovvero come le modifiche che rendono gli impianti non più conformi all'autorizzazione rilasciata, in tal modo privilegiando il profilo formale della modifica. A riguardo, è stato, tuttavia, osservato che: "la disposizione ora descritta attribuisce all'autorizzazione una caratteristica di intangibilità formale e globale, trascurando la possibilità di procedere ad una revisione parziale, ovvero ad un mero aggiornamento dell'autorizzazione (come avviene per l'inquinamento atmosferico) ed equiparando modifiche che aumentano il potenziale inquinamento ambientale a modifiche irrilevanti o addirittura migliorative, ma non previste nell'autorizzazione"⁵⁸¹.

Pertanto, al fine di definire con certezza la soglia della modifica sostanziale, sembrerebbe opportuno adottare un criterio oggettivo e predeterminato o di tipo quantitativo (fissando la misura della non significatività ambientale della variazione) ovvero di tipo qualitativo (con una valutazione del contributo specifico della modifica rispetto all'impatto complessivo derivante dall'insediamento produttivo, eventualmente temperato da misure sostitutive alternative) ovvero di tipo teleologico (inteso cioè in termini relazionali in funzione del maggiore o diverso impatto ambientale conseguente al cambiamento introdotto⁵⁸²).⁵⁸³

dimensioni dell'impresa o quantomeno alle esigenze organizzative della stessa; unitamente alle funzioni devono essere trasferiti i correlativi poteri decisionali e di spesa; l'esistenza della delega deve essere giudizialmente provata in modo certo."

⁵⁷⁸ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 332.

⁵⁷⁹ Ad es. in materia di inquinamento atmosferico, l'articolo 268 del D.Lgs. n. 152/2006 definisce "m) modifica dello stabilimento: installazione di un impianto o avvio di una attività presso uno stabilimento o modifica di un impianto o di una attività presso uno stabilimento, la quale comporti una variazione di quanto indicato nel progetto o nella relazione tecnica di cui all'articolo 269, comma 2, o nell'autorizzazione di cui all'articolo 269, comma 3, o nella domanda di adesione all'autorizzazione generale di cui all'articolo 272, o nell'autorizzazione rilasciata ai sensi del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, o nei documenti previsti dall'articolo 12 di tale decreto; ricadono nella definizione anche le modifiche relative alle modalità di esercizio o ai combustibili utilizzati; m-bis) modifica sostanziale: modifica che comporta un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni o che altera le condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse e che possa produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente; per gli impianti di cui all'articolo 273 si applica la definizione prevista dall'articolo 5, comma 1, lettera l-bis); per le attività di cui all'articolo 275 si applicano le definizioni previste ai commi 21 e 22 di tale articolo"

⁵⁸⁰ Si pensi ad esempio alla semplice ipotesi di diversa dislocazione dell'impianto all'interno del perimetro dello stesso stabilimento, che non dovrebbe comportare la necessità di una nuova valutazione degli effetti dell'impianto rispetto all'ambiente circostante lo stabilimento.

⁵⁸¹ DELL'ANNO P., *Disciplina della gestione dei rifiuti*, op. cit., pag. 228.

⁵⁸² Consiglio di Stato, sezione IV, 06/11/1998, n. 1440.

⁵⁸³ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 336.

2.5.3. Regimi autorizzatori e innovazioni normative.

Si è già detto nel capitolo 1 come, accanto agli strumenti autoritativi tradizionali, applicati in campo ambientale con particolare rigore, in ragione della necessità di assicurare la massima protezione per il bene ambiente⁵⁸⁴, vengono, comunque, ad affiancarsi nuovi modelli organizzativi⁵⁸⁵. Lo sviluppo di detti modelli sembra rispondere prioritariamente alla necessità di trovare riscontri più soddisfacenti alle delicate problematiche emerse nell'ambito della disciplina amministrativa dell'ambiente; prima fra tutte, la "necessaria" discrezionalità delle decisioni da adottare da parte della pubblica amministrazione a fronte dell'ampio spettro di soluzioni percorribili, tanto sul piano delle scelte di opportunità (nel bilanciamento tra i molteplici valori ed interessi coinvolti) quanto sul piano tecnico. L'autorità assume sotto questo profilo il "ruolo tipico di decisore, con definizione dei contenuti delle autorizzazioni o comunque delle regole tecniche da applicare, ponendo problemi sul piano del principio di legalità (non essendo in grado la legge di predisporre criteri generali ed astratti che consentano di fare fronte alla specificità delle situazioni che di volta in volta occorre affrontare sul piano degli equilibri ambientali)"; da ciò "la tendenza ad attivare procedimenti caratterizzati da istruttorie che consentano la più ampia partecipazione di tutti i soggetti interessati ed anche il ricorso a forme di pianificazione e programmazione, nell'ambito delle quali gerarchizzare priorità, criteri ed indirizzi dell'azione amministrativa"⁵⁸⁶.

Tra le procedure amministrative, elaborate allo scopo di contenere il carattere inevitabilmente discrezionale delle scelte del decisore pubblico, nonché di assicurare l'effettuazione di una valutazione contestuale degli impatti sull'ambiente, privilegiandola ad una visione settoriale dei singoli interessi ambientali, possono essere sicuramente annoverate la procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA), la procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) e la procedura per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), le quali rappresentano, ad avviso di alcuni⁵⁸⁷, la più evoluta attuazione dei principi generali in materia ambientale. Le prime due procedure garantiscono l'auspicato approccio globale e costituiscono, altresì, il "paradigma della tecnica procedimentale diretta ad attuare il principio di integrazione"⁵⁸⁸, ovvero mediante le stesse si attua l'integrazione degli interessi ambientali nelle procedure di approvazione di progetti, nel caso della valutazione di impatto ambientale, o nelle procedure di pianificazione, nel caso della valutazione ambientale strategica. Analogamente avviene per l'autorizzazione integrata ambientale (già oggetto di specifica trattazione), la quale attiene al momento dell'esercizio dell'attività industriale o produttiva, attraverso cui si è cercato, in particolare, di superare la molteplicità delle autorizzazioni ambientali settoriali "integrandole" in un unico provvedimento. Tutti gli strumenti sopra richiamati risultano, comunque, accomunati dall'essere funzionali alla effettuazione di una analisi preventiva dei possibili effetti sull'ambiente arrecati da interventi ritenuti invasivi dal legislatore (progetti, piani o programmi, esercizio di impianti).

⁵⁸⁴ GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 1130.

⁵⁸⁵ CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente: come sistema complesso, adattativo, comune*, op. cit., pag. 339.

⁵⁸⁶ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 169 e ss., che prosegue, segnalando l'ulteriore sviluppo (sebbene non ancora molto considerato nella legislazione) di "estendere forme di garanzia procedimentale alla formazione e definizione delle regole tecniche, fino ad oggi affidata ad una scelta discrezionale dell'amministrazione, che rende insoddisfacenti le possibili forme di controllo. Accanto agli strumenti tradizionali – utilizzati con particolare ampiezza e rigore, ma anche sviluppati secondo le più moderne tendenze – si possono indicare gli sviluppi dei modelli amministrativi che rispondono più efficacemente all'esigenza di attuare i principi che caratterizzano l'azione a tutela dell'ambiente e che tendono a risolvere i problemi posti dalla necessaria discrezionalità delle decisioni da adottare". Allo scopo di superare la visione settoriale dei singoli interessi ambientali e di rendere trasparenti le inevitabilmente scelte discrezionali, "sono state elaborate procedure amministrative particolarmente complesse ed avanzate che consentono la valutazione contestuale degli effetti sull'ambiente delle azioni e delle attività che si possono autorizzare, e sono state attivate strutture organizzative in grado di consentire l'acquisizione di quelle informazioni e conoscenze che sono indispensabili per garantire l'effettività del risultato"; ma anche GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pagg. 1130 e 1131, che, tra l'altro, richiama MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996 e DE PRETIS D., *Discrezionalità e ambiente*, op. cit.

⁵⁸⁷ CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente: come sistema complesso, adattativo, comune*, op. cit., pag. 339.

⁵⁸⁸ GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 1132; cfr. GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 284 e ss.

Peraltro, giova incidentalmente osservare che la logica della integrazione degli interessi ambientali non implica, come già altrove precisato, “la subordinazione o compromissione dei medesimi, ma il coordinamento – per una più efficace tutela - degli interessi in gioco. [...] Spostato sul piano procedimentale, il concetto di integrazione implica che i procedimenti amministrativi siano modellati in maniera da garantire una completa, compiuta e tendenzialmente esaustiva rappresentazione di tutti gli interessi in gioco. Non è praticabile una tutela dell’ambiente in via separata, aprioristica o frazionaria, la quale condurrebbe ad esiti non accettati dai destinatari o ad una tutela dimidiata degli interessi pubblici”⁵⁸⁹. D’altra parte, non è sembrata mai particolarmente soddisfacente la soluzione al problema del coordinamento adottata talvolta dalla giurisprudenza, che ha rappresentato taluni procedimenti come paralleli e “legati ad un mero nesso di connessione nell’interesse del privato”, scevri cioè della possibilità di una qualsiasi reciproca contaminazione⁵⁹⁰.

Tornando alla disamina delle procedure sopra richiamate, i fondamenti che informano la disciplina della valutazione di impatto ambientale, e più in generale le predette discipline valutatorie (soprattutto con riferimento ai principi di approccio globale, pubblicità, consultazione e partecipazione del pubblico), possono essere brevemente riassunti in: autonomia del procedimento o del sub-procedimento; neutralità nell’acquisizione di dati ed informazioni rispetto alle valutazioni discrezionali sull’opportunità del progetto; centralità del sistema informativo, sia riferito al rapporto proponente-amministrazione, sia alla partecipazione di tutti i soggetti interessati, privati o altre autorità pubbliche competenti; approccio globale degli effetti sull’ambiente; controllo successivo, anche attraverso la pubblicazione degli esiti della procedura ed il ricorso alla giustizia⁵⁹¹. Dunque, la logica di coordinamento e di intervento non parcellizzato

⁵⁸⁹ CAIA G., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 84, il quale si interroga, tra l’altro, sulla possibilità di conciliare il principio di integrazione procedimentale (e di rappresentazione completa degli interessi coinvolti) con quegli orientamenti legislativi e giurisprudenziali, attraverso cui si cerca aprioristicamente di definire una rigida gerarchia di interessi pubblici. Tali tendenze vengono, ad esempio, rinvenute dall’autore nelle disposizioni di cui alla legge n. 241/1990 che pongono in una posizione di particolare privilegio procedimentale le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi ambientali, paesaggistico-territoriale e della salute; i quali interessi si presentano pertanto a ponderazione peculiare, ossia a tutela rafforzata. A tale riguardo, lo studioso ribadisce l’importanza di non partire da posizioni aprioristicamente costituite, ma “di valorizzare all’opposto il procedimento amministrativo quale sede di ponderazione e selezione concreta, volta per volta, degli interessi in gioco. I valori devono essere particolarmente sottolineati dal legislatore, ma il contemperamento degli interessi deve avvenire sul piano del procedimento”, anche al fine di consentire una tutela dell’ambiente più efficace, puntuale e sentita.

⁵⁹⁰ Diverso, invece, il caso in cui la giurisprudenza riteneva che uno dei provvedimenti costituisse la condizione per la legittima emanazione dell’altro, rinvenendo pertanto nel primo procedimento il presupposto del secondo. Cfr. CAIA G., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 85.

⁵⁹¹ GRASSI S., *Tutela dell’ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 1133, cfr. GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, op. cit., pagg. 284 e ss. Peraltro, l’autore, relativamente alla valutazione impatto ambientale, ha inteso evidenziare come la gradualità, o meglio il grave ritardo, del recepimento della relativa disciplina possa ricollegarsi alla “difficoltà di accettare che valutazioni di ordine tecnico, acquisite con la garanzia della più ampia trasparenza, possano interferire, e in alcuni casi di bloccare, la realizzazione di opere che in sede di decisione politica e amministrativa siano ritenute necessarie o comunque siano già state valutate come opportune”. Con riguardo alla natura del procedimento, è stato osservato che “la v.i.a. si può considerare come procedimento autonomo o come sub-procedimento, a seconda che si consideri la natura del provvedimento conclusivo della procedura di impatto ambientale come atto autorizzatorio autonomo ovvero come atto di natura meramente consultiva. Il giudice amministrativo ha sottolineato la natura di sub-procedimento della procedura di v.i.a. rispetto al procedimento principale volto all’approvazione del progetto”. La giurisprudenza sembrava, dunque, privilegiare la natura di sub-procedimento a carattere istruttorio della VIA, scegliendo tra i vari modelli possibili, ovvero: “procedimento ‘unificante’ (con l’assorbimento nelle valutazioni di tutte le altre autorizzazioni); procedimento ‘parallelo’ (c.d. sistema a doppia autorizzazione); procedimento per atto di procedimento (parere necessario ma non vincolante); sub-procedimento; procedimento consolare (codecisione); procedimento *quasi-judicial* (in parte amministrativo, in parte giurisdizionale)” CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente: come sistema complesso, adattativo, comune*, op. cit., pag. 371, che richiama la suddivisione elaborata da Fonderico.

L’incertezza sulla indole procedimentale della VIA si accompagna, quindi, all’annoso dibattito circa la natura del giudizio conclusivo: “alcuni ritengono si tratti di atto consultivo atipico, vincolante o semivincolante, altri di atto presupposto, legittimante l’esercizio del potere di approvazione del progetto, altri ancora di “parere tecnico”, ovvero di “parere discrezionale”, capace di riunire momenti di discrezionalità tecnica e profili di discrezionalità amministrativa; diversa parte della dottrina predilige invece la tesi che si tratti di valutazione tecnica, ovvero di provvedimento con finalità miste, scaturente dall’esercizio di una complessa funzioni di amministrazione attiva, oppure ancora di decisione preliminare. Ad elevato contenuto sia tecnico che discrezionale”, cfr. CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente: come sistema complesso, adattativo, comune*, op. cit., pag. 371.

Nel recente intervento in Parlamento del Ministro dell’ambiente in occasione della riforma VIA si legge “il rapporto tra la VIA e le autorizzazioni aventi ad oggetto la realizzazione e l’esercizio del progetto ... viene chiarito una volta per tutte

pervadono le normative disciplinanti gli strumenti suindicati, che appunto figurano tra le misure più innovative del diritto ambientale, la cui peculiarità/importanza si rinviene soprattutto nel carattere compositivo (con valutazione globale e non meramente settoriale) e nella metodologia preventiva degli stessi⁵⁹². Di certo, l'esatta rappresentazione degli interessi coinvolti non può trovare spazio a fronte di una valutazione e ponderazione di interessi effettuate in procedimenti frazionati, in cui i provvedimenti finali si atteggiavano quale espressione di poteri distinti e autonomi⁵⁹³. Proprio per superare tale frammentazione delle competenze e dei relativi procedimenti, nonché il conseguente fenomeno della rimozione degli inquinanti da una matrice ambientale all'altra, la giurisprudenza era già intervenuta, elaborando il principio della necessaria integrazione delle procedure autorizzative riguardanti una medesima attività⁵⁹⁴.

Le strutture dei procedimenti di VAS e di VIA, che presentano molteplici affinità nonostante la diversità della *ratio* e degli oggetti sottesi ai due istituti⁵⁹⁵, si trovano disciplinate rispettivamente negli articoli 11 e ss. e 19 e ss. del D.Lgs. n. 152/2006, secondo fasi che comprendono:

a) in caso di VAS: lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità limitatamente ai piani e ai programmi di cui all'articolo 6, commi 3 e 3-*bis*; l'elaborazione del rapporto ambientale sui possibili impatti ambientali significativi dell'attuazione del piano o programma; lo svolgimento di consultazioni; la valutazione del rapporto ambientale e degli esiti delle consultazioni (mediante l'adozione del parere motivato); la decisione circa l'adozione o approvazione del piano o programma; l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio;

b) in caso di VIA: lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità limitatamente alle ipotesi di cui all'articolo 6, comma 6; la definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale su richiesta facoltativa del proponente; la presentazione (e la pubblicazione) del progetto mediante una istanza a cui sono allegati anche lo studio di impatto ambientale e la sintesi non tecnica; lo svolgimento di consultazioni; la valutazione dello studio ambientale e degli esiti delle consultazioni (ivi comprese le controdeduzioni del proponente); l'adozione del provvedimento di VIA in merito agli impatti ambientali⁵⁹⁶ del progetto e conseguente integrazione negli atti autorizzatori; l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio.

ponendo la VIA come una procedura il cui esito finale deve essere posto espressamente alla base, quale atto presupposto, delle successive autorizzazioni" (cfr. Audizione in data 20/04/2017 del Ministro dell'ambiente in Commissione VIII - Camera dei Deputati).

⁵⁹² CAIA G., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 86; DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 284, che, con specifico riferimento alla particolare valenza della funzione di prevenzione riconosciuta dal legislatore europeo alla V.I.A., che deve in particolare intervenire nella fase più precoce possibile (e comunque prima dell'autorizzazione che consente l'inizio dei lavori di costruzione dell'impianto), rilevava che "la funzione direttamente autorizzatoria che si vorrebbe assegnare alla v.i.a. è in contraddizione con la sua funzione propositiva e consultiva, mentre la funzione dell'autorizzazione è prescrittiva e finale", facendone derivare altresì l'incompatibilità della soluzione che prevede di unificare la V.I.A. ("che richiede libertà di scelte non condizionata dai vincoli delle preesistenze") e l'A.I.A. (che presuppone l'esistenza dell'impianto).

⁵⁹³ CAIA G., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 85.

⁵⁹⁴ FONDERICO F., *Ambiente e amministrazione in Italia*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 5/1997, pag. 651, che rimanda alla Corte di Cassazione, sezione III penale, 22 dicembre 1992, n. 2208.

⁵⁹⁵ Come è noto, la differenza sostanziale fra VAS e VIA "risiede nel fatto che la prima prende in esame l'incidenza che i piani e i programmi urbanistici, paesaggistici, etc., possono avere su un'"area vasta". Questo perché un p.r.g. o un piano delle attività estrattive o uno qualsiasi degli altri piani e programmi indicati dall'art. 6, comma 2 del D.Lgs. n. 152/2006 implicano un potenziale stravolgimento dell'intero territorio al quale il piano o programma di riferisce. Si pensi, ad esempio, all'impatto globale (diretto e indiretto) che provocherebbe su tutte le matrici sensibili la decisione del Comune di Roma, in sede di approvazione del nuovo p.r.g. o di variante di quello in vigore, di dislocare altrove le attuali stazioni ferroviarie oppure di realizzare un nuovo G.R.A. oppure di prevedere nuovi insediamenti residenziali o commerciali in aree attualmente agricole, etc. (naturalmente, facendo le debite proporzioni, il problema riguarda anche i comuni di più ridotte dimensioni). La VAS analizza quindi tutte le possibili interrelazioni che simili decisioni possono arrecare alla salute umana, al paesaggio, all'ambiente in genere, al traffico, all'economia, etc. di tutto il territorio coinvolto dal piano. L'analisi tuttavia, è condotta ad un livello più astratto, perché non è sicuro se il piano sarà effettivamente attuato nella sua integralità, se tale attuazione avverrà in un arco temporale circoscritto e/o se sarà del tutto conforme a quanto ipotizzato, e così via.

La VIA, al contrario, analizza l'impatto ambientale del singolo progetto, il che vuol dire che essa prende in esame impatti inevitabilmente più circoscritti - perché il progetto riguarda una porzione del territorio in ogni caso più ridotta rispetto a quella investita dal piano - ma maggiormente valutabili - perché il progetto, rispetto al piano, si basa su dati concreti, necessariamente definiti e più attuali rispetto a quelli avuti presenti in sede di redazione del piano e quindi di effettuazione della VAS", cfr. sentenza TAR Marche, Sezione I, 6 marzo 2014, n. 291

⁵⁹⁶ Intesi ora quali "effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva

Contestualmente alla elaborazione ed al persistente rafforzamento di tali strumenti, le sopra richiamate esigenze di coordinamento ed integrazione fra procedure autorizzative⁵⁹⁷ vengono soddisfatte, poi, da un punto di vista strettamente organizzativo, mediante l'istituto dello sportello unico⁵⁹⁸, ma anche attraverso il ricorso allo strumento della conferenza di servizi e degli accordi di programma⁵⁹⁹ (v. anche capitolo 1), che possono essere conclusi, oltre che tra le amministrazioni partecipi della decisione finale, anche tra le amministrazioni ed i soggetti privati, in tal modo confermando la recente tendenza legislativa volta a favorire l'assunzione di responsabilità più dirette da parte dei soggetti privati (si pensi, ad esempio, alla stessa diffusione degli strumenti economici con finalità di tutela ambientale).

Nondimeno, va riservato un ruolo di assoluta centralità e di particolare rilievo all'innovativo strumento volto a consentire, in una ottica di sostenibilità, l'integrazione delle componenti ambiente e salute⁶⁰⁰, ovvero: la c.d. valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VIAS)⁶⁰¹, per il tramite della quale la procedura di valutazione di impatto sulla salute (anche VIS) viene ad integrarsi con le procedure correnti di valutazione ambientale⁶⁰².

92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; □ territorio, suolo, acqua, aria e clima; □ beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; □ interazione tra i fattori sopra elencati. Negli impatti ambientali rientrano gli effetti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischio di gravi incidenti o calamità pertinenti il progetto medesimo" (art. 5, comma 1, lettera c) del D.Lgs. n. 152/2006).

⁵⁹⁷ Urgenze, come anticipato, oggetto di specifiche previsioni normative, quali ad esempio l'articolo 10 del D.Lgs. n. 152/2006, rubricato di recente: "Coordinamento delle procedure di VAS, VIA, Verifica di assoggettabilità a VIA, Valutazione di incidenza e Autorizzazione integrata ambientale", che, con riferimento a quest'ultima, impone al comma 1 il suo rilascio solo dopo che la verifica di assoggettabilità a VIA abbia dato esito negativo; nonché il nuovo articolo 26 del D.Lgs. n. 152/2006, rubricato: "Integrazione del provvedimento di VIA negli atti autorizzatori", ivi compresa l'autorizzazione integrata ambientale, ove prevista.

⁵⁹⁸ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 272 e ss., il quale osserva come l'attuazione delle previsioni relative al procedimento del c.d. "sportello unico", di cui all'art. 25 del D.Lgs. n. 112/2008 e DPR n. 447/1998, ha sollevato difficoltà, con particolare riguardo ai comuni più piccoli ed al proliferare di sportelli unici non in grado di assolvere alle funzioni di semplificazione, poste all'origine della disciplina. Anche l'art. 38, comma 3, d.l. n. 112/2008 ha dettato una "serie di principi e criteri direttivi per la semplificazione ed il riordino della disciplina sulla sportello unico per le attività produttive, prevedendo l'intervento dello Stato in relazione alla necessità di definire i livelli essenziali delle prestazioni di garanzia uniforme dei diritti civili e sociali e di garantire condizioni omogenee per l'efficienza del mercato e la concorrenzialità dell'impresa su tutto il territorio nazionale, nonché lo svolgimento delle funzioni fondamentali dei Comuni".

⁵⁹⁹ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 252 e ss. per le conferenze di servizi, nonché pagg. 256 e ss. in merito agli accordi di programma.

⁶⁰⁰ L'integrazione delle due componenti è da tempo auspicata ed indicata come necessaria al fine del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Ad esempio, nel Documento europeo su Ambiente e salute - Prima conferenza Europea su Ambiente e salute, Francoforte, 1989, si legge come: "nuove politiche, tecnologie e sviluppi dovrebbero essere introdotti con prudenza e non prima di appropriate valutazioni preliminari del potenziale impatto sull'ambiente e la salute. La salute degli individui e delle comunità dovrebbe aver chiara precedenza su considerazioni economiche e commerciali. Tutti gli aspetti dello sviluppo socio-economico che sono in rapporto all'impatto dell'ambiente sulla salute e il benessere devono venire considerati". Per una ricostruzione delle principali tappe internazionali concernenti la citata integrazione, cfr. ARPA PIEMONTE, *Proposta di Linee guida per la valutazione di impatto sanitario (VIS)*, 2011.

⁶⁰¹ Cfr. SISTEMA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE, *Linee guida per la valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VIAS) nelle procedure di autorizzazione ambientale (VAS, VIA, AIA)*, Roma, 2016. Documento prodotto dal gruppo di lavoro interagenziale "Salute e ambiente", nell'ambito delle linee di attività previste dal programma triennale 2010-2012, area 8, del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, a fronte dell'esigenza di dotare gli operatori di una metodologia condivisa, anche considerando che spesso la componente salute risulta poco visibile, ridotta o assente nelle procedure ambientali, nonostante l'aumentata sensibilità palesata dalla collettività sul tema dei rischi per la salute umana, anche mediante la formazione di "comitati di cittadini" intorno ad una specifica opera (ad es. TAV) o a uno specifico insediamento industriale (ad es. l'ILVA di Taranto) o ad un piano pubblico (ad es. i Piani regionali di smaltimento dei rifiuti). Si legge a riguardo: "Nell'esperienza ISPRA dell'analisi della componente "salute" di 109 VIA nazionali il capitolo salute pubblica è risultato presente nel 69% dei SIA esaminati (62 su 90) e le informazioni sono state spesso insufficienti sotto il profilo qualitativo e quantitativo"; ancora, in ordine all'esperienza ISPRA, si legge nell'appendice 4: "l'analisi condotta sulle prestrutturate prese in esame ha evidenziato una grande disomogeneità nel modo in cui viene studiata la Componente Salute Pubblica nelle procedure di VAS e di VIA. Nell'analisi delle suddette istruttorie sono state riscontrate numerose criticità e la principali difficoltà sia per il proponente che per chi deve valutare piani, programmi o singole opere sono le seguenti:

- La normativa attuale è poco puntuale e piuttosto generica nell'indicare le informazioni necessarie per un'esauriva valutazione della componente salute pubblica;
- La stima dell'esposizione della popolazione a fattori ambientali è complessa; la difficoltà è conseguente anche al fatto che in Italia non sono ancora stati adottati metodi e modelli condivisi e standardizzati, già utilizzati da qualche tempo in altri paesi. Ad esempio, sia in Europa sia negli USA sono utilizzati diversi modelli previsionali per la stima dell'esposizione alle diverse matrici ambientali e dei conseguenti rischi sanitari;

In dettaglio, la valutazione di impatto sulla salute viene definita⁶⁰³ come “una combinazione di procedure, metodi e strumenti con i quali si possono stimare gli effetti potenziali sulla salute di una popolazione di una politica, piano o progetto e la distribuzione di tali effetti all’interno della popolazione”. Tale strumento, mediante cui si cerca di fornire ai decisori pubblici valutazioni, basate su conoscenze sistematiche e condivise, circa le conseguenze future delle opzioni che si intende adottare, pone, dunque, la protezione e la promozione della salute della popolazione in posizione preminente rispetto alla complessità sociale; ciò al fine di assicurare che le scelte assunte dalle pubbliche amministrazioni garantiscano il benessere generale degli individui e delle comunità, oltre che la sostenibilità del loro ambiente⁶⁰⁴.

Accanto alla valutazione di impatto sulla salute, che va inserita nel novero degli interventi propri della sanità pubblica, è stato di recente individuato (soprattutto sul piano operativo) un nuovo strumento, integrativo dei procedimenti ambientali e diretto a valutare il rischio sanitario connesso alle fonti di inquinamento ambientale, attraverso cui definire, nell’ambito di un unico iter di valutazione, tutti i possibili effetti sulla salute di piani, progetti e/o impianti industriali suscettibili di un impatto ambientale. In analogia con la definizione di VIS, per valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VIAS) si intende, dunque, “una combinazione di procedure, metodi e strumenti con i quali si possono stimare gli effetti potenziali sulla salute e la distribuzione di tali effetti all’interno della popolazione nell’ambito delle procedure correnti di

- La stima degli impatti sulla salute e dell’impatto integrato a più fattori di rischio necessita di indicazioni normative precise sui modelli da utilizzare. A tal fine, uno o più dei modelli adottati in Europa e/o negli USA potrebbero essere selezionati ed adattati alla realtà italiana, per stimare l’esposizione e il rischio per la salute umana derivante dalla possibile contaminazione di una specifica matrice ambientale, conseguente alla realizzazione dell’opera o del piano nazionale, sottoposti a procedura di valutazione;

- Il monitoraggio degli effetti sulla salute, componente fondamentale del monitoraggio degli effetti significativi di piani e programmi previsto dalla VAS e delle opere soggette a VIA, richiede per la sua attuazione, di indicazioni normative o linee guida specifiche proprio in considerazione della complessità dovuta ai tempi lunghi con cui possono manifestarsi tali effetti e dei numerosi fattori che influenzano lo stato di salute della popolazione e delle modalità con cui interagiscono

Appare quindi necessaria la predisposizione di linee guida specifiche, redatte con la collaborazione delle principali istituzioni preposte (ARPA, ISS, ISPRA), atte a fornire lo schema corretto da seguire nella redazione del capitolo Salute Pubblica nelle procedure di VAS e di VIA”; in tal modo, facilitando il lavoro sia dei proponenti che dei valutatori.

⁶⁰² Nell’ottica di soddisfare la forte esigenza “di riqualificare le valutazioni preventive a supporto delle Amministrazioni effettuate dagli operatori della sanità pubblica e di fornire indicazioni per sviluppare adeguatamente la componente salute nell’ambito delle procedure di VAS e di VIA. [...] Per dare attuazione a quanto sopra descritto è necessario adottare una strategia nazionale per il coordinamento e l’integrazione tra le politiche e le azioni nazionali e regionali in campo ambientale e sanitario”, (Macro Obiettivo 2.8) di cui al Piano nazionale della prevenzione 2014-2018, approvato dalla Conferenza Stato Regioni in data 13 novembre 2014, pagg. 52 e ss. Si legge in tale documento “Il tema “Ambiente e Salute” ha acquisito negli ultimi anni una crescente rilevanza ed ha destato sempre maggiore interesse da parte delle istituzioni e dei cittadini. Le modificazioni ambientali sono uno dei determinanti fondamentali dello stato di salute della popolazione. L’inquinamento delle matrici ambientali è infatti un’importante concausa di malattie nei Paesi industrializzati, soprattutto per quel che riguarda le patologie cardiovascolari, respiratorie e neoplastiche. Un’inadeguata valutazione preventiva dei potenziali impatti sulla salute di una modificazione ambientale rappresenta un fattore di rischio, sia nel caso in cui i tempi della valutazione non siano congrui all’adozione di azioni di prevenzione, sia nel caso in cui la valutazione non prenda in considerazione tutti i determinanti di salute che concorrono al benessere psico-fisico delle persone. Comprendere quali sono gli elementi da tenere in considerazione, da un punto di vista epidemiologico, per valutare l’impatto di diversi fattori sullo stato di salute è un compito molto complesso. È solo tramite l’incrocio tra dati ambientali (territoriali e urbanistici), epidemiologici, demografici, culturali e sociali, che si può tracciare, per una determinata popolazione, una serie di scenari possibili”; ciò posto, viene individuata tra le azioni necessarie quella di “Sviluppare percorsi e strumenti interdisciplinari per la valutazione preventiva degli impatti sulla salute delle modifiche ambientali”.

⁶⁰³ Secondo la definizione ritenuta attualmente “più accreditata”, elaborata, nell’ambito del *WHO European Centre for Health Policy* (EHP) – Gothenburg, 1999, da esperti riuniti per la revisione dei modelli esistenti.

⁶⁰⁴ SISTEMA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL’AMBIENTE, *Linee guida per la valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VIAS) nelle procedure di autorizzazione ambientale (VAS, VIA, AIA)*, op. cit., pagg. 10 e ss., in cui si evidenzia, tra l’altro, come, a livello europeo, la tutela della salute trova il proprio fondamento giuridico nel Trattato di Maastricht del 1992 (l’art. 129 prevedeva che “le esigenze di protezione della salute costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità”) e, successivamente, nel Trattato di Amsterdam del 1997 (ora art. 168 TFUE, in forza del quale “1. Nella definizione e nell’attuazione di tutte le politiche ed attività dell’Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana”). L’attenzione al tema è stata progressivamente rafforzata dalla Commissione Europea nelle direttive sulla valutazione d’impatto ambientale (da ultimo, v. Direttiva 2014/52/UE), nonché attraverso la formale adozione della valutazione di impatto sanitario come metodo per dare rilievo alla salute nell’ambito della programmazione strategica delle politiche comunitarie (Piano Sanitario Strategico Europeo 2001-2006). Cfr. anche BIANCHI F., *Valutazione di impatto sanitario*, in BUONFRATE A. (a cura di), *Codice dell’ambiente e normativa collegata*, Assago, 2008, pagg. 55 e ss.

valutazioni in campo ambientale”⁶⁰⁵. Quanto alle fasi che compongono il processo valutativo, ne sono state identificate quattro ovvero: raccolta dati e valutazione preliminare di pericolosità delle sostanze identificate (*hazard identification*); valutazione di tossicità e studio della relazione dose-risposta; valutazione dell’esposizione; caratterizzazione del rischio.⁶⁰⁶

Sul piano del diritto interno, la legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante: “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali”, aveva introdotto all’articolo 26 del D.Lgs. n. 152/2006 il comma 5-*bis*, in forza del quale: “Nei provvedimenti concernenti i progetti di cui al punto 1) dell’allegato II⁶⁰⁷ alla presente parte e i progetti riguardanti le centrali termiche e altri impianti di combustione con potenza termica superiore a 300 MW, di cui al punto 2) del medesimo allegato II, è prevista la predisposizione da parte del proponente di una valutazione di impatto sanitario (VIS), in conformità alle linee guida predisposte dall’Istituto superiore di sanità, da svolgere nell’ambito del procedimento di VIA. Per le attività di controllo e di monitoraggio relative alla valutazione di cui al presente comma l’autorità competente si avvale dell’Istituto superiore di sanità, che opera con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”⁶⁰⁸. Comunque, già in precedenza, la componente salute veniva presa in considerazione dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 dicembre 1988,⁶⁰⁹ recante “Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all’art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, adottate ai sensi dell’art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988, n. 377”. Infatti, l’allegato 2 (“Caratterizzazione ed analisi delle componenti e dei fattori ambientali”) al D.P.C.M. inserisce, tra i contenuti dello studio di impatto ambientale da redigere a carico del proponente, il punto F “Salute pubblica”⁶¹⁰.

⁶⁰⁵ SISTEMA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL’AMBIENTE, *Linee guida per la valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VIAS) nelle procedure di autorizzazione ambientale (VAS, VIA, AIA)*, op. cit., pag. 10.

⁶⁰⁶ SISTEMA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL’AMBIENTE, *Linee guida per la valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VIAS) nelle procedure di autorizzazione ambientale (VAS, VIA, AIA)*, op. cit., pag. 37, in cui si illustra, tra l’altro, come “in questo processo, le fasi d’identificazione del rischio e valutazione dell’esposizione sono oggi tipicamente effettuate dagli operatori del Sistema delle Agenzie per l’Ambiente, laddove la valutazione di tossicità e la caratterizzazione del rischio sono spesso competenze affidate agli operatori del Servizio Sanitario Nazionale in relazione alle funzioni proprie di tutela della salute della popolazione. Si tratta, tuttavia, di un percorso collaborativo e, allorché sono preliminarmente condivisi e concordati i criteri che devono informare le azioni connesse con ciascuna singola fase, ogni Servizio potrà agire secondo percorsi sequenziali omogenei e validati, esercitando le funzioni di propria competenza ed attivando di volta in volta le specifiche competenze necessarie, in ragione della crescente complessità del livello di analisi e valutazione richiesto dalla situazione osservata. D’altra parte, proprio poiché il processo di valutazione del rischio sanitario è complesso e comporta, in particolare se condotto sino all’ultima fase di caratterizzazione anche quantitativa, l’impegno di un carico notevole di risorse, occorre limitare e selezionare con attenzione i casi in cui lo stesso sia davvero necessario”.

⁶⁰⁷ Precisamente, l’allegato II (Progetti di competenza statale) prevede:

1) Raffinerie di petrolio greggio (escluse le imprese che producono soltanto lubrificanti dal petrolio greggio), nonché impianti di gassificazione e di liquefazione di almeno 500 tonnellate al giorno di carbone o di scisti bituminosi, nonché terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto.

2) Installazioni relative a:

- centrali termiche ed altri impianti di combustione con potenza termica di almeno 300 MW;
- centrali per la produzione dell’energia idroelettrica con potenza di concessione superiore a 30 MW incluse le dighe ed invasi direttamente asserviti;
- impianti per l’estrazione dell’amianto, nonché per il trattamento e la trasformazione dell’amianto e dei prodotti contenenti amianto;
- centrali nucleari e altri reattori nucleari, compreso lo smantellamento e lo smontaggio di tali centrali e reattori (esclusi gli impianti di ricerca per la produzione delle materie fissili e fertili, la cui potenza massima non supera 1 kW di durata permanente termica).

⁶⁰⁸ Anche la Regione Marche, con la L.R. 15 gennaio 2015, n. 1, recante: Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2012, n. 3 “Disciplina Regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA” è intervenuta fissando l’obbligo per le amministrazioni locali di esprimersi sui potenziali impatti sulla salute nel corso di ogni procedura di VIA.

⁶⁰⁹ Ai sensi del previgente articolo 34, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006, nelle more dell’emanazione delle norme tecniche in materia di valutazione ambientale, restava ferma l’applicazione di quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 dicembre 1988; ora abrogato e sostituito dall’Allegato VII alla Parte Seconda del D.Lgs. n. 152/2006.

⁶¹⁰ Segnatamente, la caratterizzazione e l’analisi delle componenti ambientali e le relazioni tra essi esistenti riguardano: (omissis)

F. Salute pubblica. Obiettivo della caratterizzazione dello stato di qualità dell’ambiente, in relazione al benessere ed alla salute umana, è quello di verificare la compatibilità delle conseguenze dirette ed indirette delle opere e del loro esercizio con gli standard ed i criteri per la prevenzione dei rischi riguardanti la salute umana a breve, medio e lungo periodo. Le analisi sono effettuate attraverso:

Attualmente, l'innovato D.Lgs. n. 152/2006 reca la nuova definizione di “valutazione di impatto sanitario”⁶¹¹ e riproduce la previsione inizialmente introdotta dal c.d. collegato ambientale, disponendo in particolare, all'articolo 23, comma 2, che: “Per i progetti di cui al punto 1) dell'allegato II alla presente parte e per i progetti riguardanti le centrali termiche e altri impianti di combustione con potenza termica superiore a 300 MW, di cui al punto 2) del medesimo allegato II, il proponente trasmette, oltre alla documentazione di cui alle lettere da a) a e), la valutazione di impatto sanitario predisposta in conformità alle linee guida adottate con decreto del Ministro della salute, che si avvale dell'Istituto superiore di sanità”; mentre, con riferimento alle attività di monitoraggio, l'articolo 28, comma 2, precisa che “Per tali attività, l'autorità competente può avvalersi, tramite appositi protocolli d'intesa, del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente di cui alla legge 28 giugno 2016, n. 132, dell'Istituto superiore di sanità per i profili concernenti la sanità pubblica, ovvero di altri soggetti pubblici, i quali informano tempestivamente la stessa autorità competente degli esiti della verifica”.

Diversamente, la legislazione nazionale in materia di valutazione ambientale strategica contiene generici richiami all'elemento salute⁶¹², senza, tuttavia, fornire alcuna indicazioni specifica su come attuare l'integrazione della salute umana nell'ambito delle procedure di V.A.S.

Con specifico riguardo alla normativa in materia di autorizzazione integrata ambientale⁶¹³, l'intervento del legislatore interno sembra, invece, trarre origine, almeno in parte, dalla grave e complessa vicenda che ha coinvolto lo stabilimento siderurgico Ilva di Taranto, la quale ha costituito, secondo recente giurisprudenza⁶¹⁴, “il *“leading case”* di riferimento per un nuovo approccio alle tematiche ambientali connesso all'esercizio di siti industriali produttivi di interesse nazionale ed ai rilevanti profili di tutela della salute dell'occupazione che tali siti richiedono”. Infatti, con L.R. Puglia del 24 luglio 2012, n. 21, è stata introdotta, per gli impianti siti nel territorio regionale, la valutazione di danno sanitario (VDS), finalizzata alla prevenzione di pericoli gravi per la salute della popolazione e degli habitat, potenzialmente provocati dagli

a. la caratterizzazione dal punto di vista della salute umana, dell'ambiente e della comunità potenzialmente coinvolti, nella situazione in cui si presentano prima dell'attuazione del progetto;

b. l'identificazione e la classificazione delle cause significative di rischio per la salute umana da microrganismi patogeni, da sostanze chimiche e componenti di natura biologica, qualità di energia, rumore, vibrazioni, radiazioni ionizzanti e non ionizzanti, connesse con l'opera;

c. l'identificazione dei rischi eco-tossicologici (acuti e cronici, a carattere reversibile ed irreversibile) con riferimento alle normative nazionali, comunitarie ed internazionali e la definizione dei relativi fattori di emissione;

d. la descrizione del destino degli inquinanti considerati, individuati attraverso lo studio del sistema ambientale in esame, dei processi di dispersione, diffusione, trasformazione e degradazione e delle catene alimentari;

e. l'identificazione delle possibili condizioni di esposizione delle comunità e delle relative aree coinvolte;

f. l'integrazione dei dati ottenuti nell'ambito delle altre analisi settoriali e la verifica della compatibilità con la normativa vigente dei livelli di esposizione previsti;

g. la considerazione degli eventuali gruppi di individui particolarmente sensibili e dell'eventuale esposizione combinata a più fattori di rischio.

Per quanto riguarda le infrastrutture di trasporto, l'indagine dovrà riguardare la definizione dei livelli di qualità e di sicurezza delle condizioni di esercizio, anche con riferimento a quanto sopra specificato.

⁶¹¹ Art. 5, comma 1, lett. b-bis) valutazione di impatto sanitario, di seguito VIS: elaborato predisposto dal proponente sulla base delle linee guida adottate con decreto del Ministro della salute, che si avvale dell'Istituto superiore di sanità, al fine di stimare gli impatti complessivi, diretti e indiretti, che la realizzazione e l'esercizio del progetto può procurare sulla salute della popolazione

⁶¹² In dettaglio, gli unici riferimenti espliciti alla salute umana, contenuti nel D.Lgs. n. 152/2006 sono quelli riportati nell'Allegato I alla Parte Seconda nell'ambito dei criteri per la verifica della assoggettabilità di piani e programmi riferiti alle caratteristiche degli impatti, nonché nell'Allegato VI nell'ambito delle informazioni da fornire con i rapporti ambientali, in cui figurano i possibili impatti significativi sull'ambiente. Nonostante tale incompletezza normativa appare, comunque, di grande rilievo l'integrazione anche a tale livello; difatti, “la trattazione della “salute umana”, in ambito di VAS, consente di avere un valore aggiunto rispetto alle valutazioni puntuali poiché consente di analizzare un contesto ampio, nazionale, regionale o di area vasta, e quindi di avere una visione d'insieme delle situazioni e problematiche e di considerare anche gli effetti cumulati dovuti alla realizzazione di più interventi”, cfr. SISTEMA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE, *Linee guida per la valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VIAS) nelle procedure di autorizzazione ambientale (VAS, VIA, AIA)*, op. cit., pag. 80.

⁶¹³ Sul tema IPPC e salute, a livello europeo, cfr. anche *European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL), Consideration of Human Health through IPPC: A Good Practice Guide. 2004*, in cui si afferma tra l'altro che la direttiva “*IPPC provides a stronger emphasis than any earlier legislation on protecting human health through environmental regulation*”.

⁶¹⁴ TAR Lazio, Roma, sezione III-quater, 13 agosto 2014, n. 8982.

stabilimenti industriali insistenti nelle aree già segnalate per la peculiare criticità ambientale⁶¹⁵. In particolare, sono stati espressamente presi in considerazione gli stabilimenti soggetti alla disciplina della autorizzazione integrata ambientale (AIA), che siano fonte di emissioni di idrocarburi policiclici aromatici (IPA), impieghino materiali o composti polverulenti o, ancora, scarichino reflui ed acque di raffreddamento nei corpi idrici: la sussistenza di tali circostanze comporta la necessità di predisporre⁶¹⁶ un rapporto di valutazione del danno sanitario annuale per la verifica dell'esistenza di effetti sanitari avversi correlati alle attività degli impianti; dalla predetta verifica possono scaturire misure di contenimento delle emissioni inquinanti. In applicazione della citata normativa è stato emanato il Regolamento Regionale n. 24 del 3 ottobre 2012, concernente "Linee guida per l'attuazione della Legge Regionale n. 21 del 24.7.2012, recante – Norme a tutela della salute, dell'ambiente e del territorio sulle emissioni industriali inquinanti per le aree pugliesi già dichiarate a elevato rischio ambientale". Il Regolamento stabilisce che la VDS deve essere operata tenuto conto del quadro ambientale e sanitario di riferimento attraverso una procedura articolata che muove, in via preliminare, dalla verifica di eventuali criticità sotto il profilo sanitario associato dei dati ambientali, mediante l'incrocio delle risultanze della analisi ambientale con il quadro epidemiologico.

"Tale novità legislativa e regolamentare scaturisce dalla necessità di approfondire le tematiche sanitarie di esercizio degli impianti sottoposti ad AIA nella acquisita consapevolezza che nella fase autorizzativa preliminare manca, in genere, una adeguata valutazione dei profili sanitari⁶¹⁷. Appare, quindi, evidente che la normativa pugliese in tema di VDS vada a colmare una obiettiva lacuna normativa, che di fatto estrometteva dal campo di indagine istruttoria il pregnante interesse pubblico connesso alla tutela sanitaria. Ciò è tanto vero che il legislatore statale ha dopo pochi mesi recepito l'istituto della VDS con L. n. 231/2012, riferendolo proprio alle aree ove insistono gli stabilimenti industriali ritenuti strategici che, nonostante l'AIA, richiedano forme speciali di intervento a tutela dell'ambiente e della salute"⁶¹⁸. In particolare, ai sensi dell'art. 1-*bis*, commi 1 e 2, del decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito in legge 24 dicembre 2012, n. 231⁶¹⁹, "1. In tutte le aree interessate dagli stabilimenti di cui al comma 1 dell'articolo 1 e al comma 1 dell'articolo 3, l'azienda sanitaria locale e l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente competenti per territorio redigono congiuntamente, con aggiornamento almeno annuale, un rapporto di valutazione del danno sanitario (VDS) anche sulla base del registro tumori regionale e delle mappe epidemiologiche sulle principali malattie di carattere ambientale. 2. Con decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabiliti i criteri metodologici utili per la redazione del rapporto di VDS".

L'applicazione concreta della VDS è stata, dunque, rimessa dal legislatore nazionale ad un apposito decreto interministeriale, adottato in data 24 aprile 2013 (pubblicato sulla G.U.R.I. 23 agosto 2013, n. 197) e contenente le "Disposizioni volte a stabilire i criteri metodologici utili per la redazione del rapporto di valutazione del danno sanitario (VDS) in attuazione dell'art. 1 bis, comma 2, del D.L. n. 207, convertito con modificazioni dalla L. n. 231/2012"⁶²⁰. Con il successivo

⁶¹⁵ Nel prevederne l'ambito di applicazione, il legislatore regionale ha individuato, infatti, anche le aree di Brindisi e Taranto, i Siti di bonifica di interesse nazionale (SIN) della Regione Puglia nelle quali ricadano impianti industriali, nonché quelle che "dovessero essere dichiarate ad elevato rischio di crisi ambientale o Sito di Interesse Nazionale di bonifica", cfr. citata sentenza TAR Lazio, Roma, sezione III-*quater*, 13 agosto 2014, n. 8982.

⁶¹⁶ Specificamente, la redazione del rapporto di VDS è demandata, *ex art.* 2 della L.R. n. 21/2012, alle ASL territorialmente competenti, alla Agenzia Regionale per i Servizi Sanitari (ARES) ed alla Agenzia Regionale di Prevenzione e Protezione dell'Ambiente (ARPA), quest'ultima anche in funzione di coordinamento. anche sulla base del registro tumori regionale e delle mappe epidemiologiche sulle principali malattie di carattere ambientale.

⁶¹⁷ Soprattutto laddove gli impatti sanitari si estendono fuori dal Comune interessato e, dunque, si sottraggono alla valutazione operata dal Sindaco dell'ente stesso.

⁶¹⁸ Cfr. citata sentenza TAR Lazio, Roma, sezione III-*quater*, 13 agosto 2014, n. 8982.

⁶¹⁹ Preme rammentare a riguardo che il D.L. n. 207/2012, sospettato di incostituzionalità dal Tribunale penale di Taranto, è stato confermato nella sua validità costituzionale con sentenza della Corte costituzionale n. 85/2013.

⁶²⁰ Il provvedimento è stato impugnato dinanzi al giudice amministrativo dall'Agenzia regionale per la protezione ambientale per la Puglia (Arpa Puglia), in quanto "i criteri metodologici interministeriali impedirebbero l'immediata esecuzione della valutazione della efficacia delle prescrizioni AIA in termini di tutela della salute, differendo al termine della scadenza di adeguamento all'AIA la verifica che, invece, la normativa pugliese consente di espletare già da subito". Con la citata sentenza TAR Lazio, Roma, sezione III-*quater*, 13 agosto 2014, n. 8982, il provvedimento è stato dichiarato legittimo; ad avviso del giudice, infatti, "Appare evidente come la *ratio* della disciplina censurata consista nella realizzazione di un

ragionevole bilanciamento tra i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare quello alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e quello al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso (Cfr. Corte Cost. n. 85/2013; sentenza n. 264 del 2012). Le disposizioni normative richiamate, dunque, prendono in considerazione le accertate carenze dell'AIA già rilasciata e prevedono l'avvio di un secondo procedimento che sfocia nel rilascio di un'AIA "riesaminata", nella quale, secondo le procedure previste dalla legge, sono valutate le insufficienze delle precedenti prescrizioni e si provvede a dettarne di nuove, maggiormente idonee - anche per l'ausilio di più efficaci tecnologie - ad evitare il ripetersi dei fenomeni di inquinamento, che hanno portato all'apertura del procedimento di riesame. In definitiva, l'AIA riesaminata indica un nuovo punto di equilibrio, che consente, secondo la norma censurata nel presente giudizio, la prosecuzione dell'attività produttiva a diverse condizioni, nell'ambito delle quali l'attività stessa deve essere ritenuta lecita nello spazio temporale massimo (36 mesi), considerato dal legislatore necessario e sufficiente a rimuovere, anche con investimenti straordinari da parte dell'impresa interessata, le cause dell'inquinamento ambientale e dei pericoli conseguenti per la salute delle popolazioni. In tale contesto normativo la ricorrente sostiene - nell'unica articolata censura - che l'effetto applicativo del decreto interministeriale impugnato, si porrebbe in contrasto con l'obiettivo primario di consentire il riesame dell'AIA e di svolgere la funzione preventiva.

La censura è infondata. Osserva il Collegio come il combinato disposto delle disposizioni normative richiamate consenta di ritenere che la metodologia indicata nel decreto interministeriale debba rapportarsi alle specifiche finalità del D.L. n. 207/2012 che, secondo l'espressa indicazione di cui all'art. 1, autorizza la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato e comunque non superiore a 36 mesi; il D.L. n. 90/2014 ed il conseguente decreto interministeriale, dunque, trovano applicazione soltanto con riguardo agli stabilimenti di interesse strategico nazionale identificati caso per caso con D.P.C.M. e per il periodo di tempo limitato all'adeguamento degli impianti. La finalità del disegno normativo delineato appare coerente con le prescrizioni del decreto interministeriale impugnato teso a garantire la tutela della salute della popolazione nel periodo transitorio di adeguamento degli impianti. Appare, dunque, evidente, in tale prospettiva, la necessità che la VDS faccia riferimento a dati concreti (misurati), dovendosi fornire immediata garanzia da un lato del rispetto della salute e dell'ambiente e dall'altro della prosecuzione della attività produttiva; una VDS basata su stime modellistiche, al contrario, non sarebbe in grado di operare un concreto bilanciamento degli interessi nel breve periodo considerato dal legislatore. In tale prospettiva, il decreto interministeriale impugnato correttamente indica quali obiettivi da raggiungere quelli di: - informare annualmente i decisori ed il pubblico sui cambiamenti, nelle comunità esposte, dello stato di salute connesso a rischi attribuibili all'attività degli stabilimenti in esame; - fornire ulteriori elementi di valutazione per il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale per indirizzarla a soluzioni tecniche più efficaci nel ridurre i potenziali esiti sanitari indesiderati; - valutare l'efficacia in ambito sanitario delle prescrizioni. Al fine di perseguire tali obiettivi, la VDS dovrà prevedere: a) la preventiva identificazione degli esiti sanitari indesiderati correlabili alle attività dello stabilimento, e in particolare quelli correlabili alle emissioni di sostanze pericolose nell'ambiente; b) il monitoraggio della loro prevalenza/incidenza e della loro verosimiglianza di verificarsi in futuro, nella comunità residente nell'area su cui impattano le attività dell'impianto in esame.

In questo senso, la VDS distingue il danno attuale - inteso come l'incidenza e la prevalenza di esiti sanitari avversi certificati da studi epidemiologici - ed il danno potenziale - inteso come rischio per la salute attribuibile alla presenza nell'ambiente di specifici contaminanti pericolosi - precisando che "Il paradigma ambiente e salute, che lega l'emissione di un contaminante da uno stabilimento al danno alla salute ad esso ascrivibile attraverso la qualità ambientale, l'esposizione umana e la dose interna, costituisce in questo contesto un'affidabile guida metodologica per la vds. Lo studio epidemiologico condotto a livello di una specifica area, opportunamente definita, previa effettuazione di una appropriata analisi di fattibilità, ha la potenzialità di produrre stime delle misure di associazione di interesse (in particolare, rischio relativo e rischio attribuibile) e della loro precisione, espressa dagli intervalli di confidenza. Accanto ad essa, le valutazioni della qualità ambientale, dell'esposizione umana e del rischio costituiscono una serie di strumenti a potenza crescente finalizzati alla previsione del danno alla salute ed all'identificazione delle misure di mitigazione del rischio. La valutazione del danno sanitario futuro, in quanto variabile stocastica, assume pertanto un ruolo operativo esclusivamente se finalizzata ad identificare la sorgente del rischio o a valutare l'efficacia delle misure di mitigazione prescritte. Ne consegue che tutti i processi valutativi attivati nel corso della procedura dovranno sempre far riferimento a specifici contaminanti e non si dovrà dimenticare mai che il ruolo dell'impianto/i che li emette/ono è generalmente parziale. In queste condizioni le valutazioni di accettabilità non potranno mai far riferimento al rischio sanitario generale ma piuttosto al contributo che ad esso forniscono specifici impianti o attività dello stabilimento. Identificare un minimum data set dei contenuti del rapporto finale di vds è pertanto requisito fondamentale per consentire l'omogeneità delle valutazioni riferite a stabilimenti ed aree diverse tra loro". La valutazione di criticità, affidata alla comparazione con indicatori numerici ampiamente referenziati nella letteratura internazionale ed utilizzati in molti paesi industrializzati, può segnalare la necessità di riaprire l'AIA soltanto quando, per specifici contaminanti, il contributo dell'emissione dello stabilimento sulla qualità ambientale sia apprezzabile ed il rischio per la salute ecceda una soglia di accettabilità definita (cfr. anche la memoria difensiva della Avvocatura dello Stato pag. 9 "La comparazione dei danni potenziali (rischi), annualmente stimati avvalendosi di contaminazioni ambientali rilevate dalle stazioni di monitoraggio, consentono di valutare l'andamento dei rischi per la salute affrancandosi l'analisi dell'incertezza intrinsecamente associata alle valutazioni stocastiche. Il modello di valutazione del rischio adottato nella VDS statale che, in analogia con quello regionale riprende l'ormai consolidata metodologia proposta dall'US-EPA, risulta più completo ed in grado sia di considerare la distribuzione per età della popolazione sia di valutare le modalità di esposizione agli specifici contaminanti. Anche in questo caso, il tavolo degli esperti a cui è affidato il coordinamento dello studio garantisce la rigorosità scientifica delle scelte soggettive indispensabili in ogni procedura stocastica").

Non v'è dubbio, dunque, che l'approccio metodologico utilizzato nell'impugnato provvedimento risulti pienamente coerente con gli obiettivi indicati dal legislatore e tale da perseguire un corretto bilanciamento tra diritto alla salute (art. 32 Cost.) da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e diritto al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante

D.L. 4 giugno 2013, n. 61, convertito con L. 3 agosto 2013, n. 89, sono state dettate “Nuove disposizioni urgenti a tutela dell’ambiente, della salute e del lavoro nell’esercizio di imprese di interesse strategico nazionale”, stabilendo, tra l’altro – in attuazione dell’art. 1 *bis* del D.L. n. 207/2012 – che i rapporti di valutazione del danno sanitario si conformano ai criteri metodologici stabiliti dal decreto interministeriale.

Più in generale, salvo quanto previsto per gli impianti di interesse strategico nazionale, le modalità di valutazione degli effetti sulla salute non sono chiaramente indicate né a livello nazionale né a livello regionale. “Nelle migliori esperienze disponibili [...] tale valutazione si esprime attraverso l’attuazione di procedure di Valutazione di Impatto sulla Salute, come strumento che s’inserisce nell’ambito di un approccio valutativo integrato tra ambiente e salute”⁶²¹. Pertanto, nelle more di un “consolidamento” (soprattutto normativo) delle indicazioni circa le modalità attuative e procedurali, le valutazioni sanitarie, pur riconosciute come strumento fondamentale per assicurare la tutela della salute, anche nell’ambito delle procedure ambientali, rimangono “ad oggi per lo più poco o per nulla applicate o presenti solo allo stato embrionale nelle esperienze finora condotte nel nostro Paese. [...] le quali], infatti, si caratterizzano per una notevole eterogeneità degli approcci utilizzati e del livello di approfondimento adottato, data l’assenza di procedure condivise”⁶²². Del resto, anche a livello normativo, “manca ancora oggi l’estensione di metodi e strumenti alle AIA non strategiche e alle altre procedure autorizzative previste dal Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. non altrimenti trattate”⁶²³; mentre rimane tutta da verificare l’efficacia delle novità introdotte in materia di valutazione di impatto ambientale.

al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso (Cfr. Corte Cost. n. 85/2013; sentenza n. 264 del 2012). Né, del resto, il provvedimento impugnato appare esautorare le funzioni costituzionalmente garantite alle Regioni e ciò non solo poiché il decreto interministeriale concerne esclusivamente la individuazione dei criteri metodologici utili per la redazione del rapporto di valutazione del danno sanitario, ma anche in considerazione del fatto che lo stesso decreto è stato emanato in attuazione della normativa primaria che tutela il ruolo delle Regioni in materia sanitaria e di sicurezza sul lavoro prevedendone il costante coinvolgimento”.

⁶²¹ SISTEMA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL’AMBIENTE, *Linee guida per la valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VIAS) nelle procedure di autorizzazione ambientale (VAS, VIA, AIA)*, op. cit., pag. 10, che richiama in particolare i casi studio relativi ad un impianto di incenerimento rifiuti di Parma, al polo siderurgico di Taranto ed a due discariche nella periferia di Brindisi. Specificamente, con riguardo allo studio condotto in merito all’area di Taranto, che risulta essere quella caratterizzata, a livello nazionale, dalle più alte emissioni in atmosfera generate dalle attività industriali, riguardo in particolare agli Idrocarburi Policiclici Aromatici, al Benzo(a)Pirene e alle diossine, come riportato nelle banche dati emissive nazionali e internazionali (che ha “determinato una situazione di emergenza ambientale e sanitaria che recenti studi hanno permesso di correlare alle emissioni dello stabilimento siderurgico ILVA”), l’obiettivo perseguito era quello di fornire una stima del rischio cancerogeno per via inalatoria correlato alle principali sostanze inquinanti emesse dallo stabilimento ILVA di Taranto. In particolare, in ragione dei dati di emissione dello stabilimento e della letteratura relativa agli impianti siderurgici, si è posta l’attenzione sugli inquinanti per i quali sono noti effetti cancerogeni e/o non cancerogeni per esposizione per via inalatoria (IPA: Benzo[a]pirene e Naftalene; Composti Organici: Diossine, PCB, benzene; Metalli: Arsenico, Cadmio, Cromo6, Nickel, Piombo, Selenio). I risultati raggiunti vengono così sintetizzati: “La valutazione del rischio cancerogeno inalatorio prodotto dalle emissioni in aria dello stabilimento ILVA di Taranto ha evidenziato una probabilità aggiuntiva di sviluppare un tumore nell’arco dell’intera vita superiore a 1:10.000 rispettivamente per una popolazione di circa 22.500 residenti a Taranto per il quadro emissivo 2010”.

⁶²² SISTEMA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL’AMBIENTE, *Linee guida per la valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VIAS) nelle procedure di autorizzazione ambientale (VAS, VIA, AIA)*, op. cit., pag. 10.

⁶²³ SISTEMA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL’AMBIENTE, *Linee guida per la valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VIAS) nelle procedure di autorizzazione ambientale (VAS, VIA, AIA)*, op. cit., pag. 8.

CAPITOLO 3

CONTROLLI IN CAMPO AMBIENTALE

SOMMARIO: 3.1 Il control nella politica ambientale e le premesse giuridiche; 3.1.1 L'istituto giuridico delle ispezioni amministrative; 3.1.2 Gli illeciti e gli illeciti ambientali. Cenni; 3.1.3 Attività di polizia giudiziaria ed attività di polizia amministrativa. La qualificazione dei soggetti a ciò deputati; 3.2 Il sistema dei controlli ispettivi ambientali; 3.2.1 Vigilanza e controllo in campo ambientale. Organismi di vigilanza e di controllo; 3.2.2 I controlli ispettivi ambientali per la tutela dagli inquinamenti; 3.3 I criteri minimi dei controlli ispettivi ambientali nella normativa europea; 3.4 Le verifiche ispettive ambientali. Le discipline; 3.4.1 Le verifiche ispettive nelle normative ambientali di settore: inquinamento atmosferico, inquinamento delle acque, inquinamento acustico, rifiuti; 3.4.2 Le verifiche ispettive condotte presso gli impianti assoggettati alla normativa IPPC. Profili innovativi ed il sistema per il supporto alla programmazione dei controlli; 3.5 Profili e problematiche "comuni". L'importante contributo della giurisprudenza.

3.1 Il control nella politica ambientale e le premesse giuridiche.

L'altro cardine intorno a cui ruota, in ambito ambientale, il modello "idealtipico" definito di *command and control*⁶²⁴, è costituito, come visto, dal sistema dei controlli ispettivi⁶²⁵ e dalla conseguente attività sanzionatoria posta in essere da parte della pubblica amministrazione a seguito dell'accertamento di illeciti. A riguardo è stato, finanche, affermato⁶²⁶ il ruolo "ancora più" decisivo da imputarsi nella definizione degli interessi ambientali ai controlli successivi, volti a verificare il "concreto funzionamento e l'efficacia delle misure adottate", rispetto agli stessi controlli preventivi, che quelle misure hanno inteso individuare. Si assiste oggi, infatti, contestualmente ad una forte specializzazione delle attività di controllo in ragione soprattutto della grande varietà di conoscenze tecnico-scientifiche necessarie, ad una progressiva estensione, definita da alcuni "a dismisura"⁶²⁷, dell'attività di controllo medesima a fronte di una interconnessione sempre più stretta con quell'attività amministrativa in funzione di controllo, che risulta, in taluni ambiti, ancora significativamente radicata.

Con il termine "controllo", si intende, dunque, indicare, per quanto di più preminente interesse per il settore ambientale, il complesso di azioni ed atti posti in essere dalla pubblica amministrazione al fine di vigilare ed assicurare la rispondenza di una certa attività ai modelli di sicurezza pubblica ambientale,⁶²⁸ sia con riguardo all'aspetto preventivo che successivo; in tal modo evocando, la nozione di controllo, "quella funzione, svolta in applicazione dei c.d. poteri di polizia, che investe e attiene alle relazioni con i privati (e relative attività economiche) e che è esercitata, di norma, mediante il rilascio di moduli autorizzativi e/o concessori (di vario genere) ed

⁶²⁴ FERRARA R., *Politiche ambientali e sistema delle semplificazioni amministrative: verso quali scenari?*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 3-4/2014, pag. 373.

⁶²⁵ Infatti, come è stato più volte evidenziato nel corso della trattazione, "vi è uno stretto nesso tra controllo e procedimento autorizzatorio: il primo presuppone di norma l'avvenuta instaurazione di una peculiare relazione tra privato e amministrazione, che ... trova frequentemente il proprio fondamento in un atto autorizzatorio. In tale ipotesi, il potere di controllo ha carattere strumentale rispetto al momento autorizzatorio", cfr. FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008, pag. 235.

⁶²⁶ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, pag. 168.

⁶²⁷ CROSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2007, V. 22, pag. 950.

⁶²⁸ CROSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, op. cit., pag. 949, il quale più avanti precisa "nella materia ambientale, gli atti ed i procedimenti di controllo sono caratterizzati e finalizzati ad un riscontro di conformità di un dato oggetto (attività, impianto, apparato, prodotto, sostanza o materia prima) con un paradigma normativo astratto (sia esso predeterminato in atti normativi – o amministrativi generali – norme tecniche, o atti amministrativi singoli (autorizzazioni, concessioni, prescrizioni))".

è caratterizzata dall'instaurarsi di un rapporto dei privati con il soggetto pubblico titolare di rilevanti poteri amministrativi, in particolare ispettivi e sanzionatori”⁶²⁹.

Segnatamente, i controlli, anche in funzione ambientale, quando sono svolti in forma preventiva richiedono all'autorità pubblica il compimento di una analisi preventiva in merito all'attività da verificare, la quale anticipa la realizzazione dell'oggetto e valuta i requisiti esclusivamente sulla base della rappresentazione meramente teorica proposta dall'istante mediante la presentazione di un progetto o relazione tecnica. I controlli in forma successiva avvengono, invece, rispetto ad un oggetto ormai venuto ad esistenza, spettando, dunque, all'amministrazione l'accertamento della rispondenza dell'opera rispetto al progetto, nonché la verifica di conformità alle prescrizioni imposte ed, in genere, la valutazione del suo concreto funzionamento⁶³⁰.

Vengono ricondotte⁶³¹ alla generale nozione di controllo operazioni diversamente definite dalla norma, come “riscontro”, “verifica”, “analisi”, “monitoraggio”, “valutazione”, “revisione”, “ispezione”, “rapporto”, “referto”, ecc., che la scienza giuridica inserisce tra gli atti di conoscenza⁶³². Mentre, “dal punto di vista strutturale, i controlli esprimono sempre un rapporto fra l'autorità di controllo e il soggetto la cui azione è sottoposta a controllo”⁶³³ e i cui elementi costitutivi sono individuati da consolidata dottrina in: parti (soggetti), oggetto, parametro, giudizio e misura (o esito) che può essere adottata direttamente dalla autorità precedente o essere da quest'ultima sollecitata ad altra amministrazione eventualmente competente⁶³⁴.

⁶²⁹ “La verifica, in questi casi, è svolta, normalmente, da Autorità e soggetti pubblici che valutano la conformità o meno di determinate attività a determinate regole e che adottano gli interventi e le “misure” conseguenti”, cfr. CROSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, op. cit., pagg. 948 e ss.

Con riferimento alla nozione di polizia v. anche oltre RANELLETTI O.

⁶³⁰ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 176, che osserva come i controlli debbano essere subordinati ai criteri operativi di periodicità (ripetitività sulla base di un programma generale dei controlli), di diffusione, di effettività (controlli non soltanto cartolari e comunque supportati da studi di settore) e di imparzialità (controlli condotti secondo obiettivi omogenei e predeterminati, ad opera di controllori in posizione di terzietà). In tale senso anche CROSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, op. cit., pag. 951, nonché pagg. 960 e ss.

⁶³¹ D'AURIA G., *Controlli amministrativi*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, V. 2, Milano, 2006, pag. 1427, in cui si approfondiscono soprattutto i controlli condotti sugli atti e le attività della pubblica amministrazione.

⁶³² Attenta dottrina reputa gli accertamenti amministrativi come la forma più nota e più ampia di certezza pubblica, il cui principale segno caratterizzante è costituito dalla valutazione. In particolare, nel caso dei procedimenti più articolati che coinvolgono numerosi interessi, l'attività di accertamento, intesa in senso lato e compiuta dalle autorità precedenti è “vasta e complessa e può esplicarsi in acclamamenti, ispezioni, inchieste, partecipazioni, valutazioni e altro ancora cosicché, come ha messo in evidenza Giannini, ad una forma generica di accertamento si giustappongono atti che hanno come contenuto prevalente una valutazione, non discrezionale, e che rappresentano una vera e propria categoria delle certezze pubbliche: sono gli accertamenti (in senso stretto) che [...] danno luogo a procedimenti amministrativi o, comunque, si inseriscono come fasi tecnico valutative in procedimenti amministrativi complessi”, cfr. FIORITTO A., *Certezza pubblica*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, V. 2, Milano, 2006, pag. 855. Ad avviso di altri, gli accertamenti a contenuto ambientale sono ascrivibili ai “c.d. provvedimenti negoziali che sono comunemente caratterizzati dal fatto che hanno per contenuto una manifestazione di apprezzamento discrezionale (talora fortemente tecnico) e sono destinati ad incidere in maniera autoritativa e conformativa con effetti positivi (provvedimenti ampliativi) ovvero limitativi o inibitori (provvedimenti restrittivi) sulle posizioni giuridiche dei destinatari”, CROSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, op. cit., pag. 951.

⁶³³ D'AURIA G., *Controlli amministrativi*, op. cit., pagg. 1428 e ss.

D'AURIA G., *I controlli*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto Amministrativo generale*, Milano, 2003, pagg. 1343 e ss., ad avviso del quale, i controlli amministrativi “consistono nella verifica di atti o attività di pubbliche amministrazioni o di privati, ad opera di autorità (interne o esterne all'ordine amministrativo) che valutano la conformità o meno di quegli atti o attività a determinate regole e che adottano le “misure” conseguenti, ovvero che sollecitano altre autorità (compresa quella che ha posto in essere l'atto o l'attività) ad assumere le iniziative o “misure” che ad esse spettano nella sfera delle loro attribuzioni”. In ragione del fatto che “non più di quelli or detti sono gli elementi comuni, essendo del tutto variabili e disomogenei”, la materia dei controlli amministrativi è dominata dal principio di atipicità.

Con riferimento ad ulteriori profili, l'autore osserva altresì che “la situazione dell'autorità di controllo rispetto al soggetto (pubblico o privato) sul quale il controllo si esercita ha le caratteristiche proprie del “potere”, nel senso che attribuisce all'autorità di controllo la capacità di realizzare, all'interno di un rapporto giuridico, l'interesse specifico per il quale è ad essa attribuita la funzione di controllo”. Ancora, “l'oggetto del controllo non ha, a rigore, altro limite se non quello che deriva dalla tutela di interessi estranei allo scopo per il quale è stato attribuito il relativo potere”. L'autore analizza poi approfonditamente soprattutto i controlli posti in essere sulle amministrazioni.

⁶³⁴ Con particolare riferimento al giudizio, in cui culmina l'attività di controllo, è stato osservato che rappresentando lo stesso una valutazione di conformità a regole e “le regole dell'azione amministrativa sono innumerevoli, lo sono anche i possibili giudizi che riguardano le attività [...]. Di qui, come detto, la necessità di prestabilire i parametri del giudizio di controllo. Peralto, data la varietà delle regole rispetto alle quali può essere emesso il giudizio, il contenuto di questo è diverso a

In relazione alla sua natura ed alla sua funzione (preventiva o successiva), il controllo ambientale può essere distinto, in un'attività amministrativa vera e propria (prevalentemente in funzione istruttoria) oppure, per quanto di maggiore rilievo per le finalità del presente capitolo, in una "attività di vigilanza tecnica a contenuto specificamente ispettivo, attraverso conoscenze tecniche (a seguito di rilevazioni, sopralluoghi, prelievi, analisi di campioni, verificazioni di stati di fatto, ispezioni)" che coinvolge frequentemente soggetti pubblici dotati di specifiche competenze tecniche⁶³⁵. Appare, peraltro, utile provvedere a ulteriormente differenziare (v. oltre) le attività di controllo come amministrazione in senso ampio (quindi, con compiti di istruttoria o di vigilanza tecnica, mediante ispezioni, consulenze tecniche, sopralluoghi, prelievi, verificazioni) rispetto all'attività meramente conoscitiva e di monitoraggio (diretta a raccogliere tutte le informazioni e tutte le conoscenze indispensabili anche all'elaborazione dei metodi di analisi e di monitoraggio)⁶³⁶.

Con specifico riferimento al controllo ispettivo, si può sin da ora anticipare che esso viene generalmente inserito tra i procedimenti dichiarativi e/o accertativi⁶³⁷, caratterizzati, in campo ambientale, dall'aver una natura "servente" rispetto agli altri procedimenti di controllo, in cui risultano, dunque, ricompresi. In particolare, il controllo ispettivo consiste, secondo accorta dottrina⁶³⁸, nell'assoggettamento di un soggetto privato alla potestà della pubblica amministrazione "di verificare" il rispetto degli obblighi e delle prescrizioni imposte o da norme o da atti dell'autorità (ad esempio, standard, clausole, soglie, ordini specifici) ed è, in genere, integrato da funzioni tecniche di vigilanza dirette alla verifica dell'osservanza degli obblighi imposti, oppure all'accertamento dei presupposti di fatto per ulteriori e successivi provvedimenti da adottarsi da parte della pubblica amministrazione.

D'altra parte, anche il secondo aspetto dell'intervento di tipo *command and control* sembra essere investito dal processo evolutivo in indagine e partecipato da un possibile carattere di specialità. Infatti, sotto il profilo evolutivo, la centralità che il tema dei controlli ambientali assume nell'ambito di tale politica va oggi considerata non più solo in un'ottica strettamente repressiva, ma soprattutto come "parte attiva di un sistema di prevenzione e di risanamento generale". In tale prospettiva, l'attuale sistema dei controlli inizia a privilegiare l'autocontrollo in carico al gestore, nonché l'adozione da parte dell'autorità pubblica di programmi pluriennali od annuali di controllo, basati su un'azione ragionata e cadenzata, ovvero di una pianificazione dichiarata anticipatamente, annualmente e con risorse definite a priori per l'attività ordinaria rispetto ad una iniziale preferenza riconosciuta al controllo su segnalazione e su evidenze specifiche, pure previsto dalle norme europee quale controllo e monitoraggio aggiuntivo o nell'ambito di indagini relative ad incidenti gravi, inconvenienti, inadempienze.

La crescente attenzione manifestata a favore delle verifiche ispettive, intese ormai come strettamente connesse alle autorizzazioni ambientali e non mera eventualità, denota un approccio fortemente innovativo della legislazione ambientale più recente, la quale "sembra avere finalmente preso consapevolezza della natura complessa e del valore strategico del controllo, quale completamento del regime amministrativo al quale sono sottoposti le attività e gli impianti a rilevanza ambientale"⁶³⁹. In tale solco ben si colloca, ad esempio, il nuovo approccio proposto dalla direttiva IED in merito alla valutazione sistematica di rischi ambientali quale metodo per determinare la frequenza delle ispezioni, che pur si muove nella direzione di tentare il superamento della logica meramente repressiva ed assicurare uno sviluppo adeguato dei sistemi di

seconda del tipo di regole che l'autorità di controllo è chiamata ad applicare" (ad es. norme giuridiche, regole tecniche o di opportunità), cfr. D'AURIA G., *Controlli amministrativi*, op. cit., pagg. 1429 e ss.

CROSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, op. cit., pag. 959, distingue, sotto il profilo puramente sistemico, i controlli meramente tecnici, solitamente effettuati da organi specializzati dotati di specifica competenza tecnico-scientifica, e controlli amministrativi, posti in essere dagli organi amministrativi preposti; avvertendo, tuttavia, che "molto spesso i due controlli sono stabiliti in sequenza e dunque le risultanze di quelli tecnici si riflettono e condizionano quelli amministrativi".

⁶³⁵ Cfr. CROSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, op. cit., pag. 957; DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 176 e ss.

⁶³⁶ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 168.

⁶³⁷ D'AURIA G., *Controlli amministrativi*, op. cit., pag. 1435; CROSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, op. cit., pag. 958.

Propria del Giannini, a cui si deve l'impostazione moderna delle questioni concernenti i controlli amministrativi, l'operazione di connettere i controlli esercitati dai pubblici poteri sui privati alla materia dei procedimenti (autorizzatori, concessori, ecc.).

⁶³⁸ CROSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, op. cit., pag. 958.

⁶³⁹ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 177.

conoscenza ambientale posti alla base dei controlli, in un'ottica di maggiore efficacia della protezione dell'ambiente.

Anche sotto il profilo della peculiarità, è stato attentamente ribadito che “gli accertamenti ed i controlli ambientali rappresentano oggi uno dei settori più rilevanti dove le valutazioni dell'amministrazione sono strettamente ancorate a discipline, nozioni e metodologie talora di elevato valore scientifico”; viepiù, l'attività amministrativa preposta ai controlli ambientali “è una delle attività in cui discrezionalità amministrativa e discrezionalità c.d. tecnica interagiscono con maggiore continuità”⁶⁴⁰. In un'ottica di specialità anche il generalizzarsi del criterio in forza del quale i controlli devono essere attuati secondo un programma di azione che assicuri la periodicità, la diffusione, l'effettività e l'imparzialità (v. oltre).

Preme, infine, rammentare che il “control”, quale componente a supporto del modello considerato dal presente lavoro, si articola in un impianto che poggia, oltre che sulla attività di ispezione condotta dalla pubblica autorità, anche sulla conseguente (seppure meramente eventuale) attività sanzionatoria esercitata a seguito dell'accertamento di illeciti. Pertanto, prima di passare ad approfondire il sistema dei controlli ispettivi ambientali, occorre soffermarsi, in via preliminare e secondo lo schema già seguito per le autorizzazioni, su alcune premesse giuridiche di ordine generale che investono, insieme alle ispezioni amministrative, gli illeciti e le attività di polizia; parzialmente rinviando anche a quanto già anticipato nel capitolo 1 in merito, tra l'altro, all'azione amministrative ed ai poteri alla stessa riconnessi.

3.1.1 L'istituto giuridico delle ispezioni amministrative.

“Nella sua sostanza pregiuridica, l'ispezione è l'esaminare con cura ed intenzione alcunché, cioè il modo d'essere di un processo di conoscenza”⁶⁴¹; sotto il profilo più prettamente giuridico, le ispezioni⁶⁴² sono generalmente inserite tra gli strumenti di verifica e vengono definite quali “complessi di atti giuridici e di operazioni, ordinati secondo una serie procedimentale (non sempre rigida ed inderogabile), compiuti da una pubblica autorità allo scopo di acquisire la conoscenza di fatti e di comportamenti che l'interessano”⁶⁴³. Il ricorso a tali strumenti avviene nell'ambito delle diverse branche dell'ordinamento giuridico (esistono, ad esempio, ispezioni amministrative ed ispezioni giudiziarie), da ciò deriva una necessaria differenziazione delle nozioni concernenti l'istituto giuridico.

Al fine di rispondere alla predetta esigenza definitoria, la scienza giuridica⁶⁴⁴ ha cercato di far emergere, attraverso un utile parallelismo con le inchieste amministrative, con cui condividono lo scopo, alcuni dei profili più significativi delle ispezioni amministrative. La stessa etimologia delle due voci consente di evidenziare la sussistenza di un diverso grado di intensità dell'azione; ispezione e inchiesta derivano, infatti, dalle parole latine *inspicere* ed *inquirere*, il cui significato letterale è, rispettivamente, guardare dentro ed investigare. Pertanto, nel confronto tra ispezioni e inchieste, “ineriscono di solito a quest'ultime più ampi poteri d'iniziativa delle autorità inquirenti, correlativi all'adeguato approfondimento dell'indagine. Le ispezioni, per contro, si risolvono spesso nella constatazione, da parte dell'organo ispettivo, di fatti semplici, secondo schemi

⁶⁴⁰ “Ferma restando la possibile introduzione di standard ambientali, che sono destinati a limitare l'apprezzamento discrezionale, fissando limiti, valori, soglie che individuano una tutela minima o tendenziale. La Pubblica Amministrazione è spesso chiamata non solo a individuare, considerare e ponderare interessi pubblici e privati, ma anche a valutare, in base a criteri tecnico-scientifici, quale sia la scelta migliore tra più opzioni possibili”, cfr. CROSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, op. cit. pag. 959.

⁶⁴¹ VALENTINI S., *Ispezione (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1972, pag. 935.

⁶⁴² Cfr. GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, pagg. 487 e ss, nonché pagg. 811 e ss.; TENORE V., *Il procedimento di controllo ispettivo*, in *L'Amministrazione italiana*, n. 11/2001, pagg. 1489 e ss.; TENORE V., *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, Milano, 1999; VALENTINI S., *Le ispezioni amministrative. Funzioni e caratteri*, Milano, 1999; VALENTINI S., *Ispezione (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1972, pagg. 935 e ss.; BOMBARDELLI M., *Le ispezioni amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, 1111; LANDI G., *Ispezioni e inchieste amministrative*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1989; DEGLI ESPOSITI A., *Ispezioni e inchieste amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993; TOMEI R., *Ispezione amministrativa*, in *Encicl. giur.*, Roma, 1999

⁶⁴³ LANDI G., *Ispezioni e inchieste amministrative*, op. cit., pag. 1.

⁶⁴⁴ Cfr. LANDI G., *Ispezioni e inchieste amministrative*, op. cit., pag. 1, ma anche GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, op. cit., pagg. 492 e ss.

predeterminati, che consentono all'ispettore un ben limitato potere discrezionale⁶⁴⁵. Ancora, a differenza di quanto accade per le inchieste, dotate di un certo carattere di eccezionalità, le ispezioni sono di norma esercizio di una competenza amministrativa ordinaria e possono, pertanto, compiersi in qualunque tempo, senza la necessità che intervenga una eccezionale emergenza; esse sono talvolta obbligatorie e periodiche. Ad ogni modo, entrambi gli istituti rientrano tra gli strumenti dell'attività conoscitiva della pubblica amministrazione.

In particolare, l'ispezione amministrativa consiste in una attività volta "ad acquisire direttamente, attraverso persone a ciò incaricate, notizie su fatti o cose. Più precisamente, consiste sia nell'accertare se determinate situazioni o comportamenti sono conformi a norme di legge (v. ad es. ispezioni sanitarie), sia più genericamente nell'accertare la esatta consistenza di dati di cui si ha notizia solo documentale"⁶⁴⁶. Tale definizione, dotata di una portata piuttosto ampia, si suole tuttavia riferire essenzialmente alle ispezioni condotte con finalità istruttorie, che, secondo la scienza giuridica⁶⁴⁷ consolidata, si differenziano dalla c.d. ispezioni ordinarie, le quali non sono poste in essere in funzione istruttoria, ma di controllo e costituiscono "esercizio di una potestà che la norma attribuisce a taluni uffici, costituzionali giudiziari o amministrativi, di fronte alla quale vi è una figura soggettiva che è in situazione di soggezione. Con tutto che l'ispezione non sia provvedimento, è indubbio che essa contiene un tratto autoritativo"; anzi proprio il predetto carattere autoritativo contraddistingue in genere le ispezioni amministrative⁶⁴⁸, le quali sono comunque atti di ufficio e non di persone fisiche, essendo l'ispettore il titolare, appunto, di un ufficio⁶⁴⁹. Peraltro, non è pacifico in dottrina se il potere ispettivo debba essere considerato un potere generale implicito nel potere di provvedere (viene, in tal senso, richiamato l'articolo 6, comma 1, lett b, della legge n. 241/1990)⁶⁵⁰.

In alternativa al termine ispezione, si ricorre di frequente all'uso dell'espressione "controllo ispettivo"⁶⁵¹, proprio perché il contenuto della funzione amministrativa esercitata

⁶⁴⁵ LANDI G., *Ispezioni e inchieste amministrative*, op. cit., pag. 1; ma anche VALENTINI S., *Ispezione (diritto amministrativo)*, op. cit., pagg. 947 e ss.

⁶⁴⁶ MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, in MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., COCCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, II edizione, Bologna, 1998, pagg. 1264 e ss.

⁶⁴⁷ GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, op. cit., pagg. 123 e ss., pagg. 487 e ss., nonché pagg. 811 e ss. In particolare, le ispezioni istruttorie sono collocate dall'autore tra gli atti istruttori propri della autorità amministrativa connessi con le acquisizioni di scienza; "esse possono essere ufficiose, se svolte dall'ufficio in modo unilaterale; in contraddittorio se svolte in presenza delle parti, che devono essere preavvertite. Strumentalmente sono eguali alle ispezioni ordinarie". Quest'ultime non sono, dunque, atti istruttori di procedimenti.

⁶⁴⁸ A proposito anche VALENTINI S., *Ispezione (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 936, per il quale, riconosciuta la natura dell'ispezione quale atto amministrativo e non semplice operazione materiale, non è sufficiente dire che essa è un atto con il quale si acquisisce scienza o conoscenza di qualcosa, in quanto nell'ispezione vi è un particolare carattere autoritativo che la differenzia da ogni altra acquisizione di scienza o conoscenza. Sotto il profilo funzionale, l'autore avverte, poi, che le ispezioni vengono attualmente collocate tra i procedimenti dichiarativi, volti a dare certezza giuridica a "fatti qualificati da norme giuridiche, a fatti cioè giuridicamente rilevanti anche se non necessariamente produttivi di effetti giuridici", ivi richiamando il pensiero di Giannini; detta sistemazione dogmatica "esige però che si precisino le caratteristiche affatto peculiari dell'ispezione rispetto ad altri procedimenti dichiarativi. L'ispezione è infatti un procedimento nel quale è *ictu oculi* preminente il momento dell'acquisizione di scienza; cioè l'ufficio ispezionante compie una serie di atti reali, privi di autonomo rilievo se non globalmente considerati, al fine di sapere qualcosa. Che a tali atti faccia seguito o meno la dichiarazione relativa alle cose acquisite, dipende poi dal tipo di ispezione compiuta o talora dai suoi risultati". Sotto il profilo della funzione, è invece essenziale, per l'autore, ribadire che le ispezioni sono "atti o procedimenti intesi ad acquisizioni di scienza che si realizzano attraverso una serie di azioni poste in essere "autoritativamente" dalla pubblica amministrazione, attraverso un ufficio a ciò preordinato. Che poi questi procedimenti acquisitivi siano parte o meno di più vasti procedimenti dichiarativi, il che è pura eventualità, conta poco."

⁶⁴⁹ In tale senso, cfr. anche VALENTINI S., *Ispezione (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 938, il quale precisa che "le ispezioni sono atti propri di uffici, non mai quindi imputabili a persone fisiche, per il tratto autoritativo in esse insito".

⁶⁵⁰ *Contra*, tra gli altri, v. CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2001, pag. 412, il quale riteneva che la disposizione contenuta nella legge generale sul procedimento amministrativo (art. 6, comma 1, lett b), che riconosceva in capo al responsabile del procedimento la facoltà di esperire ispezioni, avesse carattere meramente procedurale e pertanto non fosse idonea ad istituire in capo all'amministrazione una potestà ispettiva a contenuto generale, oltretutto contraria al principio di tipicità. Da ciò la necessità di una espressa previsione legislativa per lo svolgimento di ispezioni disposte nell'ambito della sfera soggettiva di terzi.

Una posizione intermedia tra le due sopra riportate può essere rinvenuta nella tesi che considera necessaria una specifica attribuzione del potere esclusivamente nel caso in cui l'ispezione incida sulla sfera giuridica di terzi soggetti (Morbidei, Levi).

⁶⁵¹ GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1993, pag. 183, per il quale "il controllo ispettivo è una verifica dell'osservanza di precetti, che possono essere norme (di legge, di regolamento, ecc.), prescrizioni contenute in atti amministrativi generali, regole di prassi, regole di tecniche, clausole di provvedimenti amministrativi (ordini)". L'autore

dall'amministrazione, mediante lo svolgimento delle ispezioni, viene fatto rientrare appunto tra le forme di controllo (ad esempio, controllo sugli atti e controllo sugli organi), in genere dirette ad accertare la conformità dell'oggetto controllato (ad esempio, atto o comportamento) a norme giuridiche o a regole di buona amministrazione⁶⁵², con cui però non condivide il metodo. Infatti, la conclusione del controllo ispettivo, diversamente dalle altre forme di controllo, non è rappresentata dalla adozione di un vero e proprio provvedimento tipico. L'atto conclusivo dell'ispezione consiste in una mera manifestazione di conoscenza o giudizio, non potendo sostanziarsi, invece, in un atto provvedimento destinato alla produzione di determinati effetti nella sfera giuridica del soggetto destinatario⁶⁵³, in quanto "il loro diretto risultato è circoscritto all'acquisizione di conoscenze utilizzabili per diversi fini: l'utilizzazione, però, si svolge fuori dal quadro dell'ispezione, e dà luogo ad atti e provvedimenti autonomi, rispetto ai quali i risultati dell'ispezione costituiscono semplici presupposti"⁶⁵⁴ (ad esempio, le denunce di reati). In particolare, l'atto finale può avere, di volta in volta, natura di: verbale, recante la descrizione delle operazioni eseguite; registrazione delle eventuali dichiarazioni rese in corso di ispezione; rapporto/relazione, contenente la descrizione degli atti e delle operazioni avvenute durante l'ispezione, integrata da valutazioni ed eventuali proposte dirette all'autorità competente⁶⁵⁵; certificazione. Addirittura potrebbe talvolta non essere redatto da parte dell'ispettore un atto formale conclusivo (configurando tale ultimo caso, quando non si tratti di "ispezioni da non esternare"⁶⁵⁶, ovvero quelle in cui l'ispettore non è tenuto a dire nulla di quanto è stato acquisito con l'ispezione, una condotta censurabile).

Questo riporta al più generale problema della natura giuridica delle ispezioni amministrative, in merito alle quali la scienza giuridica ha elaborato diverse teorie, registrando in particolare posizioni piuttosto contrastanti in dottrina. Secondo alcuni⁶⁵⁷, le ispezioni sono da qualificarsi non come atti amministrativi, bensì come operazioni amministrative o come complesso di operazioni e di meri atti; dette operazioni, che hanno carattere interno, sono espressione di attività intellettuale e materiale preordinata al compimento di atti amministrativi a contenuto dichiarativo, ma non costano necessariamente di un momento dichiarativo e si esauriscono al termine del compimento. Da altri è stata, invece, riconosciuta alle ispezioni la natura di atti amministrativi (o di insieme di atti costituenti un procedimento), in quanto il loro esercizio configura sempre potestà idonee ad incidere su situazioni soggettive protette e, dunque, il loro svolgimento rappresenta comunque un atto amministrativo significativo, anche in assenza di un atto dichiarativo dal quale emergano i fatti riscontrati⁶⁵⁸. Posizioni intermedie sono poi

inserirsi, peraltro, tale tipologia in una elencazione di controlli derivanti dall'art. 41 Cost., che ricomprende: il controllo-manovra; il controllo-direzione; il controllo mediante autorizzazione (ovvero i provvedimenti autorizzatori in funzione di controllo); i controlli di gestione; mentre considera di esiguo interesse per la disciplina delle imprese i controlli su atti. Quanto agli atti conformativi di cui all'art. 41 Cost., "si è potuto constatare come in concreto essi coincidano con parecchi degli atti di controllo, dei quali vanno a formare il contenuto (nella direzione, nei controlli autorizzatori), ovvero vanno a formare il contenuto della misura che si adotta a seguito di controllo (controllo ispettivo e di gestione)".

⁶⁵² D'AURIA G., *I controlli*, op. cit., pagg. 1343 e ss.

⁶⁵³ SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, pag. 637, ad avviso del quale, le ispezioni, che sono procedimenti di indagine espletati dagli organi ordinari dell'amministrazione, possono culminare in un atto ricognitivo o esaurirsi in sé stesse.

⁶⁵⁴ LANDI G., *Ispezioni e inchieste amministrative*, op. cit., pag. 2.

⁶⁵⁵ Cfr. GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, op. cit., pag. 495, ad avviso del quale, quando nelle ispezioni in funzioni di controllo, la relazione si conclude con la proposta di adottare specifiche misure, "per tale parte la relazione d'ispezione viene a comprendere due atti contestuali: una dichiarazione di scienza ed un parere". Vi sono, poi, anche i casi in cui la norma attribuisce all'ispettore il potere di adottare provvedimenti, "in tali vicende l'ispezione assume un carattere nettamente strumentalizzato al provvedimento (è atto d'istruttoria) e la relazione d'ispezione ne può costituire la motivazione".

Con specifico riferimento alla distinzione tra le modalità di esternazione dell'ispezione ed in particolare tra verbale e relazione, v. oltre.

⁶⁵⁶ VALENTINI S., *Ispezione (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 947; *contra* TENORE V., *Il procedimento di controllo ispettivo*, op. cit., pag. 1503, secondo il quale il procedimento ispettivo, al pari di qualsiasi procedimento amministrativo, è destinato necessariamente a concludersi con un atto espresso (relazione o verbale d'ispezione).

⁶⁵⁷ LEVI F., *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967.

⁶⁵⁸ VALENTINI S., *Ispezione (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 936, in cui si legge: "generalmente l'ispezione è atto appartenente alla fase istruttoria di un procedimento, così come tutti gli accertamenti (in senso atecnico); talora, tuttavia, essa costituisce un procedimento amministrativo autonomo, o quantomeno l'atto finale di un procedimento inteso ad una acquisizione di scienza o conoscenza. Possono poi verificarsi le ipotesi intermedie, in cui l'ispezione concreta un atto di subprocedimento o un subprocedimento intero. Il caso normale è però, come detto, quello in cui l'ispezione rappresenta un atto nella fase istruttoria"; non ritenendo, l'autore invece "ipotizzabile il caso in cui le ispezioni rappresentino procedimenti di verifica non sfocianti in un atto, perché anche se se possono esaurirsi in se stesse, come si usa dire, in realtà l'atto v'è

quelle che rinvergono nell'ispezione: un procedimento autonomo o l'atto finale di un procedimento di scienza o di conoscenza⁶⁵⁹, un atto di un subprocedimento o come subprocedimento istruttorio unitario e servente⁶⁶⁰. Di recente, la giurisprudenza e parte della dottrina riconoscono la natura di atti reali delle ispezioni: "non si tratta neppure di un vero e proprio procedimento, inteso quale sequenza di atti preordinati all'adozione di una determinazione finale, ma più semplicemente di un'attività demandata agli organi ed agli uffici dell'Autorità e consistente nella raccolta di notizie, di dati, informazioni e, più in generale, di elementi conoscitivi relativi alle attività degli operatori del settore in determinate materie" (Consiglio di Stato, sezione VI, 28 maggio 2002, n. 4454)⁶⁶¹.

Fondamento legittimante l'esercizio della funzione ispettiva verso soggetti pubblici o privati (di norma diversi dal soggetto controllante) deve essere necessariamente rinvenuto in una disposizione legislativa, la quale può altresì stabilirne modi e limiti di svolgimento⁶⁶². L'esigenza di un fondamento giuridico si giustifica nella circostanza che l'ispezione può rappresentare una indebita ingerenza nella sfera di autonomia dell'ente pubblico controllato e costituire, verso i soggetti privati, una "violazione di diritti soggettivi di libera costituzionalmente protetti, e quindi un'attività illecita, eventualmente generatrice di responsabilità penale"⁶⁶³. L'ispezione comporta, infatti, "sempre l'esercizio di una potestà, capace talora di incidere anche su situazioni soggettive protette dalla Carta costituzionale"⁶⁶⁴.

sempre, anche se non fornito di esternazione scritta, ed è l'ispezione che si è compiuta, pur se con essa si chiude il procedimento. Ciò che può mancare è infatti la dichiarazione relativa ai fatti riscontrati; ma l'ispezione implica un comportamento di per se stesso concretante un atto amministrativo, e il sapere se a tale comportamento segua o meno una dichiarazione, è altro problema."

⁶⁵⁹ LANDI G., *Ispezioni e inchieste amministrative*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1989, pagg. 1 e ss.

⁶⁶⁰ TENORE V., *Il procedimento di controllo ispettivo*, op. cit., pagg. 1489 e ss., ad avviso del quale "l'ispezione si configura come sub-procedimento istruttorio, "servente" rispetto ad un più ampio procedimento di controllo destinato, di regola, a sfociare in un provvedimento di amministrazione attiva avente rilevanza esterna. Le indagini ispettive si inseriscono, in particolare, nella fase istruttoria di un più vasto procedimento "principale" divenendo esse stesse sub-procedimento istruttorio, e sono dunque di regola preordinate ad acquisire elementi conoscitivi necessari per lo svolgimento dell'azione amministrativa e per l'adozione che un provvedimento di rilevanza esterna"; l'autore parla altrove anche di una "serie procedimentalizzata di atti". Ancora, cfr. TENORE V., CELESTE G., *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, op. cit., pag. 50, in cui si ribadisce che l'ispezione è "un sub-procedimento amministrativo istruttorio, articolato in atti giuridici ed operazioni, non cadenzate da una rigida sequenza temporale, caratterizzato, sulla base di una potestà espressamente riconosciuta dall'ordinamento a tutela di specifici interessi primari, da incisive finalità acquisitive e di controllo autoritativo su fatti ed atti posti in essere da soggetti appartenenti all'amministrazione procedente (o estranei alla stessa) e finalizzato ad acquisire elementi valutativi, di fatto e di diritto, di regola confluenti in un più ampio procedimento amministrativo, che culmina con l'adozione di ulteriori atti, di rilevanza esterna, dell'amministrazione attiva".

⁶⁶¹ Il compito dell'attività ispettiva è "delimitato, a monte, dall'ordine di ispezione e, a valle, dall'atto dichiarativo finale che l'ispettore è tenuto a redigere al fine di rendere conto, all'amministrazione ordinante, delle risultanze ispettive. Si può dire, quindi, che l'azione inquirente compresa tra questi due elementi sia riconducibile alla categoria dell'attività amministrativa materiale in quanto, da un lato, è esternazione di un atto amministrativo e dall'altro, comporta la formazione di un ulteriore atto al termine del suo svolgimento: in quest'ottica l'ispezione è azione di atti amministrativi. Più puntualmente, le ispezioni sono attività amministrative reali esecutive di un atto amministrativo interno, che assumono rilievo unitario rispetto alla finalità cui sono preposte e che tendono sempre alla formazione di un atto amministrativo dichiarativo, verso il quale sono teleologicamente orientate durante il loro svolgimento"; ciò non esclude il loro carattere procedimentale in quanto comunque inserite in una struttura procedimentale, cfr. DI LASCIO F., *Le ispezioni amministrative sulle imprese: analisi teorica e diritto positivo*, Napoli, 2012, pagg. 211 e ss.; D'ALBERTI M., *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2013, il quale osserva come l'ispezione non si concluda con un provvedimento amministrativo, ma con una relazione o verbale d'ispezione che ne illustra le risultanze; da ciò si deve ritenere "che non si tratti di un apposito procedimento che si innesta nel procedimento principale, ma di una serie di atti reali nell'ambito della fase istruttoria".

⁶⁶² Anche se ad avviso di alcuni "partendo dalla constatazione della impossibilità di dare un fondamento unico alle ispezioni, e dall'altra parte che solo alcune ispezioni incidono su situazioni soggettive proprie di terzi, se ne può dedurre che lo stabilire il fondamento della potestà ispettiva interessa solo ove questa incidenza nella sfera giuridica di terzi si realizzi [cit. Levi]", cfr. VALENTINI S., *Ispezione (diritto amministrativo)*, op. cit., pagg. 941 e ss., che, nel tentativo, poi, di individuare, attraverso l'osservazione fenomenologica, il fondamento differenziato della potestà ispettiva, distingue: a) potestà ispettiva inerente ad una posizione organizzatoria; b) potestà ispettiva inerente ad una funzione (ovvero la potestà ispettiva rappresenta l'esplicazione di una funzione intesa come attività qualificata per il suo oggetto ed in particolare della funzione di controllo su attività); c) potestà ispettiva nascente da atto o fatto giuridico.

⁶⁶³ LANDI G., *Ispezioni e inchieste amministrative*, op. cit., pag. 2.

⁶⁶⁴ VALENTINI S., *Ispezione (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 936.

Tale attitudine ad incidere sulle situazioni soggettive delle parti sottoposte ad ispezione può essere di tipo diretto (ad es. mediante la limitazione del diritto all'invulnerabilità domiciliare o epistolare, o del diritto alla riservatezza o al segreto professionale) oppure di tipo indiretto (ad es. attraverso l'adozione di misure di carattere sanzionatorio o riparatorio).

Diverse risultano essere le disposizioni costituzionali direttamente o indirettamente connesse all'esercizio del controllo ispettivo: accanto alle previsioni costituzionali che fondano tale potere, ve ne sono, infatti, altre poste a garanzia dei diritti fondamentali dei privati assoggettati a detto potere, che agiscono condizionandolo o limitandolo⁶⁶⁵. Con specifico riguardo all'iniziativa economica, l'esercizio dell'attività di controllo ispettivo trova il suo fondamento giuridico nell'articolo 41, comma 3, della Costituzione in forza del quale la legge può determinare "i programmi e i controlli opportuni" affinché l'attività economica privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali⁶⁶⁶. Si persegue, in tal modo, il corretto bilanciamento tra l'autonomia imprenditoriale e la doverosità di tutela di principi e libertà fondamentali che potrebbero essere lesi dall'esercizio di tale autonomia.⁶⁶⁷

Se, sul piano generale, la funzione ispettiva può essere svolta, oltre che in un rapporto interorganico (cioè all'interno dello stesso soggetto di diritto), anche nell'ambito di un rapporto intersoggettivo, tra organi di una medesima amministrazione o organi appartenenti ad amministrazioni diverse, occorre circoscrivere, proprio in ragione del peculiare oggetto della ricerca, l'ambito delle ispezioni alle c.d. ispezioni amministrative esterne⁶⁶⁸, ovvero a quelle condotte dalla pubblica amministrazione nei confronti di una persona giuridica di diritto privato⁶⁶⁹ (tra cui vanno, appunto, ricompresi i controlli *ex* articolo 41, comma 3, della Costituzione), nelle quali il rapporto tra le parti è di effettiva alterità ed "assume un rilievo peculiare quando intercorre tra amministrazione e operatori economici in veste di impresa poiché, in questo caso, il grado potenziale di conflittualità tra gli interessi in relazione si presenta elevato"⁶⁷⁰.

⁶⁶⁵ Ad esempio, nell'articolo 97 Cost. che sancisce il principio di buon andamento della p.a. si rinviene un fondamento generale della potestà ispettiva in quanto il perseguimento di tale obiettivo passa anche attraverso l'accertamento documentale ed ispettivo. Tra le altre previsioni:

- l'articolo 13 Cost.: "La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. (Omissis);

- l'articolo 14 Cost.: "Il domicilio è inviolabile.

Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale.

Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali";

- l'articolo 23 Cost.: "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge."

⁶⁶⁶ Più precisamente, tale articolo recita: "1. L'iniziativa economica privata è libera. 2. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. 3. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali". In merito all'art. 41 Cost. è stato peraltro osservato che: "l'ambito della norma costituzionale è amplissimo, in quanto qualunque genere e specie d'impresa può essere assoggettato [...] ad atti conformativi, a controlli e ad atti di programmazione [...] per ragioni attinenti ad un interesse pubblico. Nella nozione di utilità sociale e di finalità sociale si comprende infatti qualsiasi specie di interesse pubblico", cfr. GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, op. cit., pag. 179.

⁶⁶⁷ In tal senso cfr. DI LASCIO F., *Le ispezioni sull'inquinamento acustico*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1-2/2012, pag. 103.

⁶⁶⁸ In tal senso cfr. DI LASCIO F., *Le ispezioni sull'inquinamento acustico*, op. cit., pag. 103. Da altri viene, invece, ritenuta preferibile la dizione di "ispezione "economica", in quanto "in essa l'accesso coattivo ai luoghi d'impresa o a questa oggettivamente pertinenti, volto all'acquisizione forzata di conoscenza, è sempre compiuto per fini economici e in ciò sussiste un fondamento costituzionale dell'ispezione economica stessa, riposto nel noto art. 14, c. 3, della costituzione, a norma del quale, leggi speciali devono regolare gli accertamenti e le ispezioni "per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali" [...] In specie, i fini economici sono da intendersi dal punto di vista dell'autorità pubblica ispezionante, che si propone, con l'ispezione, di conformare il diritto d'impresa in modo tale che questo non leda interessi costituzionalmente rilevanti", cfr. PASSALACQUA M., *Le ispezioni amministrative per il controllo dei vincoli ambientali dopo il d.lgs. n. 152/2006*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3-4/2008, pag. 596.

⁶⁶⁹ GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, op. cit., pag. 812, attribuisce, in particolare: natura organizzativa ai rapporti di controllo intercorrenti tra pubblici poteri; natura operativa ai rapporti di controllo che si instaurano tra pubblica amministrazione e privato (che sono in funzione di polizia o di disciplina dell'economia). L'autore evidenzia come esistano modi procedurali dei controlli, impiegati dalle norme "senza precisi criteri normativi, per i controlli organizzativi e per quelli operativi insieme".

⁶⁷⁰ PEREZ R., *L'acquisizione di notizie da parte della pubblica amministrazione*, in *Riv. Trim. dir. pubb.*, 1968, 4, p. 1382; PASSALACQUA M., *Ispezioni economiche. Tipologie, procedimenti e approcci sistematici*, Padova, 2005, p. 338; S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, cit., p. 26; G. D'AURIA, *Ispettorato. Nozione e profili generali*. (voce), in *Enc. Giur.*, vol. XVII, Roma, 1989, p. 2; R. TOMEI, *Ispezione amministrativa* (voce), in *Enc. Giur.*, XVII, Roma, 1999, p. 1; DI LASCIO F., *Le ispezioni sull'inquinamento acustico*, op. cit., pag. 107.

A riguardo, da parte di autorevole dottrina⁶⁷¹ più volte evocata, si è parlato di “inerenza di un interesse pubblico ad un’attività imprenditoriale” che si concretizza “in ciò: che una determinata attività produttiva, in quanto tale, è dalla legge ritenuta oggettivamente coinvolgente interessi pubblici, quale che sia la forma giuridica dell’impresa, il capitale, la struttura, e così via” e pertanto il legislatore è intervenuto a disciplinare tale inerenza attraverso strumenti ormai tipizzati, ossia: il controllo ispettivo ed il regime autorizzatorio in funzione di controllo. Quindi, con specifico riferimento alle attività imprenditoriali, si definisce, secondo il gianniniano insegnamento, il controllo ispettivo quale “soggezione dell’imprenditore (dell’amministrato) ad una potestà ispettiva di un pubblico potere, che ha ad oggetto il verificare l’osservanza di obblighi imposti o da norme o da atti dell’autorità (che possono essere sia prescrizioni generali che clausole particolari di provvedimenti, che ordini singolari)”⁶⁷², al cui mancato rispetto devono riconnettersi ordini di adempimento/conformazione o aperture di procedimenti sanzionatori; i quali ordini, dunque, sono considerati “la misura più importante e diffusa che sia abbia nel controllo di attività, da essa passandosi alle misure sanzionatorie”⁶⁷³. Inoltre, il controllo ispettivo, ad avviso della richiamata dottrina⁶⁷⁴, può assumere una duplice forma: autonoma, nel senso che la situazione giuridica soggettiva dell’autorità consta della sola potestà ispettiva, con successive potestà di ordine e repressione; oppure strumentale, quando, in altri termini, esso non è che un mezzo che l’autorità possiede connesso a potestà più ampie, di cui costituisce una mera parte.

Giova a questo punto precisare che un vero e proprio sistema normativo organico relativo all’esercizio della funzione ispettiva (in ambito generale e, come si vedrà in seguito, in campo ambientale) non risulta attualmente presente nel nostro ordinamento giuridico⁶⁷⁵, la disciplina dell’istituto viene essenzialmente lasciata alle specifiche disposizioni settoriali, nonché ai principi di ordine generale⁶⁷⁶. Occorrerà pertanto, nel corso dello studio, fare riferimento, oltre che alle discipline settoriali, anche alle previsioni del diritto europeo (che, si anticipa, in tema di ispezioni ambientali, recano, tra l’altro, principi e regole di dettaglio: sulle modalità di svolgimento delle ispezioni; sul loro oggetto; sulla loro frequenza; sulla pubblicità degli esiti della ispezione), nonché alle disposizioni riservate dal nostro ordinamento alla materia dei controlli pubblici sulle imprese private (recanti principi generali tesi a semplificare le procedure di controllo, nell’ottica di ridurre gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese). Meritano, poi, rilevanza peculiare gli orientamenti giurisprudenziali intervenuti a dirimere le problematiche collegate all’esercizio

⁶⁷¹ GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna, 1993, pagg. 187 e ss. L’autore raggruppa le “specie principali di inerenza di un pubblico interesse all’attività economica” in base a diversi criteri di collegamento: il criterio dell’attività (che presenta i profili di maggior interesse per l’oggetto del presente studio); il criterio dei caratteri soggettivi dell’impresa; il criterio del prodotto; il criterio della circolazione del prodotto; il criterio del risultato economico.

⁶⁷² GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell’economia*, op. cit., pag. 189.

⁶⁷³ GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, op. cit., pag. 813.

⁶⁷⁴ GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell’economia*, op. cit., pagg. 189 e 190.

⁶⁷⁵ Carenza già evidenziata da GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, op. cit., pag. 490, alla luce della quale, per l’autore, “sembra che debba ritenersi che le potestà ispettive delle ispezioni amministrative si debbano assimilare, a seconda dei casi, alle ispezioni processuali nelle due specie regolate dalle norme processuali civili o da quelle processuali penali. A quest’ultime si potrebbero assimilare le potestà ispettive che sono strumentali rispetto a potestà amministrative repressive; le altre potestà ispettive, cioè quelle in cui il procedimento ispettivo è in funzione di controllo o di informativa, si potrebbero assimilare alle prime. [...] Si abbia presente che nelle ispezioni regolate dal c.p.p. l’unico limite importante [...] per le ispezioni su imprese e su attività è quello del segreto d’ufficio o professionale [...] Quanto alle seconde invece basti tenere presente che la potestà ispettiva è contenuta nei limiti fondamentali: a) del grave danno per l’assoggettato (artt. 118, 259 e 260 c.p.c.), la giurisprudenza considerando grave danno la possibilità di rendere noti fatti concernenti l’onore delle persone, la riservatezza familiare, le tecniche aziendali riservate e i processi produttivi delle imprese; b) di ciò che è coperto da segreto: d’ufficio, aziendale, professionale, industriale”.

Sull’argomento, cfr. anche VALENTINI S., *Ispezione (diritto amministrativo)*, op. cit., pagg. 944 e ss., il quale osserva criticamente che “se il riferimento al giudice nel processo penale per definire i poteri della pubblica amministrazione nei procedimenti a contenuto repressivo (ammesso che ne sia così possibile l’identificazione) non è esatto, il riferimento ai poteri del giudice nell’ispezione prevista nel processo civile è più pertinente – ma anche esso non è esente da critiche – [...] in definitiva, sembra di poter concludere nel senso che la pubblica amministrazione non ha né poteri più ampi, né più ristretti di quelli di cui è fornito il giudice nell’ispezione prevista dal codice di procedura civile; ma semplicemente diversi. Onde non sembra possibile risolvere il quesito relativo all’ampiezza dei poteri nelle ispezioni amministrative con un semplice rinvio al sistema processuale civile”.

⁶⁷⁶ TENORE V., CELESTE G., *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, op. cit., pag. 50, in cui si legge: “la mancanza di una dettagliata normativa generale del procedimento ispettivo trova una sua verosimile spiegazione nell’esigenza di non vincolare, con una disciplina eccessivamente minuziosa, la libertà d’azione dell’ispettore, consentendo, in considerazione della peculiarità dell’attività espletata, un più flessibile adattamento dell’agire amministrativo all’evolversi dei fenomeni indagati”, comunque sempre nel rispetto dei principi di legalità, obiettività ed imparzialità dell’azione della p.a.

concreto dell'attività ispettiva, relative ad esempio alla necessità del contraddittorio durante lo svolgimento delle ispezioni⁶⁷⁷.

Peraltro, la evidenziata carenza di una regolamentazione dettagliata dell'attività ispettiva è condizionata, secondo alcuni⁶⁷⁸, dal più recente approdo, a livello dottrinale e giurisprudenziale, della qualificazione dell'attività ispettiva come attività procedimentalizzata (con conseguente applicabilità, nei limiti della compatibilità⁶⁷⁹, della disciplina generale sul procedimento amministrativo); considerando in tal modo “superata l'ormai anacronistica visione dell'ispezione come mero atto amministrativo, che ha avuto nel passato autorevoli sostenitori, in quanto, ove si abbia ben presente come l'attività ispettiva viene concretamente espletata, è incontestabile che la stessa sia la risultante di una pluralità di atti ed operazioni poste in essere dall'organo procedente secondo un iter logico-giuridico” determinato⁶⁸⁰. Sotto un profilo procedimentale, dunque, l'ispezione amministrativa viene delineata quale procedimento amministrativo⁶⁸¹, che si apre con un atto di iniziativa (non sempre espresso formalmente) dell'organo competente e si svolge attraverso una successione di atti ed operazioni, non necessariamente preordinata, ma comunque finalizzata a realizzare la conoscenza di dati, informazioni e circostanze di cui l'amministrazione ha necessità per formulare il proprio giudizio di controllo (o atto amministrativo dichiarativo). Specificamente, l'iter ispettivo si compone delle tre canoniche fasi di iniziativa (la lettera di incarico con cui si “puntualizza in concreto la legittimazione dell'organo ispettivo destinatario già prevista da norma”⁶⁸² e si delimita l'oggetto⁶⁸³); istruttoria procedimentale; nonché conclusiva mediante la redazione della relazione (o verbale) d'ispezione⁶⁸⁴. Secondo recente dottrina⁶⁸⁵, gli

⁶⁷⁷ Oppure in merito all'applicabilità alle attività ispettive delle norme generali sul procedimento amministrativo. “In tal senso, è estremamente rilevante il ruolo di interpretazione svolto dalla giurisprudenza amministrativa che, però, è limitato dalla natura giuridica delle ispezioni quali atti reali, da qui deriva una tendenziale irrilevanza all'impugnativa degli atti che non siano diretti presupposti del provvedimento consequenziale”, cfr. DI LASCIO F., *Le ispezioni amministrative sulle imprese: analisi teorica e diritto positivo*, op. cit., pagg. 222 e ss.

⁶⁷⁸ TENORE V., *Il procedimento di controllo ispettivo*, op. cit., pagg. 1489 e ss.

⁶⁷⁹ Limitazioni di tipo ontologico, connesse cioè alla specifica finalità di acquisizione autoritativa di scienza cui tende l'ispezione (ad es. l'inapplicabilità al procedimento ispettivo delle disposizioni sugli accordi procedurali e sostitutivi oppure, nel caso di ispezioni caratterizzate da “effetto sorpresa”, delle disposizioni in merito alla comunicazione di avvio del procedimento) e limitazioni testuali (ad es. le settoriali previsioni che, per alcuni specifici accertamenti ispettivi, escludono, espressamente o indirettamente, l'applicabilità di alcune disposizioni della legge n. 241), cfr. TENORE V., *Il procedimento di controllo ispettivo*, op. cit., pagg. 1491 e ss., il quale annovera, invece, tra i principi generali applicabili ai procedimenti ispettivi (oltre all'applicabilità del diritto di accesso agli atti) gli obblighi di: motivazione della relazione ispettiva quando non si tratti di una mera ricognizione di fatti materiali o di dati giuridici; conclusione esplicita del procedimento; nomina del responsabile del procedimento e comunicazione del nominativo; indicazione del termine e dell'autorità avverso cui ricorrere; conclusione del procedimento nei termini.

In merito al rapporto tra ispezioni e legge sul procedimento amministrativo cfr. anche DI LASCIO F., *Le ispezioni amministrative sulle imprese: analisi teorica e diritto positivo*, op. cit., pagg. 164 e ss., che sofferma, tra l'altro, l'attenzione sulla relazione intercorrente tra il responsabile del procedimento (in capo al quale l'articolo 6, comma 1, lettera b) pone la facoltà di esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali) e l'ispettore, evidenziando una tendenziale separazione tra le due figure che sembra trovare specifica conferma nella disamina della normativa settoriale. TENORE V., *Il procedimento di controllo ispettivo*, op. cit., pag. 1489, diversamente, nel ricostruire l'attività ispettiva come un sub-procedimento, attribuisce all'ispettore anche il ruolo di responsabile del sub-procedimento.

Con riguardo alla motivazione, essa deve risultare necessariamente estesa e rigorosa, nel caso in cui l'attività ispettiva miri ad accertare un illecito ed individuare la relativa sanzione; può essere invece più concisa se l'attività ha come mero obiettivo quello di giudicare che il quadro probatorio non appaia sufficiente per giungere all'adozione di una decisione (cfr. Consiglio di Stato, sezione VI, 24 giugno 2010, n. 4013).

⁶⁸⁰ TENORE V., *Il procedimento di controllo ispettivo*, op. cit., pag. 1489.

⁶⁸¹ In tale senso cfr. LANDI G., *Ispezioni e inchieste amministrative*, op. cit., pag. 2; TENORE V., *Il procedimento di controllo ispettivo*, op. cit., pag. 1489.

⁶⁸² TENORE V., *Il procedimento di controllo ispettivo*, op. cit., pag. 1496.

⁶⁸³ “Riteniamo, in contrasto con un isolato orientamento dottrinale, che la limitazione dell'oggetto non abbia una rilevanza meramente interna, ma assuma valenza anche nei confronti del terzo ispezionato, destinatario della comunicazione nei limiti infraprecisati, il quale potrebbe far valere in sede giurisdizionale l'assenza di pertinenza tra tale oggetto e gli atti ispettivi in concreto posti in essere”, cfr. TENORE V., *Il procedimento di controllo ispettivo*, op. cit., pag. 1496, che ritiene conseguentemente necessaria (pena l'illegittimità) la richiesta da parte dell'ispettore procedente di un supplemento di lettera di incarico in presenza di fatti nuovi illeciti o irregolari, esulanti l'oggetto dell'ispezione.

⁶⁸⁴ In merito alla distinzione tra verbale e relazione, è stato precisato che mentre il verbale “è l'atto stilato dall'ispettore, che assieme all'ispezione stessa costituisce una fattispecie complessa, come tale unitariamente rilevante verso l'esterno e quindi anche verso i terzi. La relazione di ispezione, invece, è un semplice atto interno d'ufficio, che colui che ha materialmente svolto l'ispezione rimette all'ordinante della stessa, in essa narrando delle azioni compiute, dei fatti riscontrati e delle risultanze degli accertamenti, aggiungendo talora proprie osservazioni e proposte. La relazione rappresenta, potrebbe dirsi in sintesi, la risposta all'ordine di ispezione e risulta essere un mero atto interno, in quanto tale può esservi o non esservi”,

ordini di ispezione, diretti agli organi ispettivi precedenti e non ai soggetti ispezionati, hanno natura interna e pertanto non risultano direttamente lesivi degli interessi dei privati; detta natura viene fatta discendere, in particolare, dal riconoscimento delle ispezioni come attività amministrativa materiale. Similmente, gli atti conclusivi di una ispezione, non sono, di norma idonei a ledere direttamente posizioni soggettive di terzi, pertanto non sono suscettibili di autonoma impugnativa, salvo possibili eccezioni (in particolare, per il verbale d'ispezione).

Il metodo più idoneo allo svolgimento dell'ispezione, ed al perseguimento dello scopo sotteso, viene di norma individuato dall'ispettore nell'esercizio della sua discrezionalità⁶⁸⁶, mentre le operazioni condotte nel corso del controllo ispettivo hanno forme diverse in ragione dello specifico oggetto del procedimento e possono consistere in: esibizione, lettura ed esame di documenti; audizioni di soggetti informati; verificazioni contabili; misurazioni; accertamenti tecnici su macchine e strumenti; ecc. L'ispettore può avere la necessità talvolta di impartire ordini⁶⁸⁷ (es. ordine di esibizione documentale), pertanto la potestà ordinatoria rappresenta uno strumento indispensabile ai fini dell'esercizio della funzione ispettiva da parte dei soggetti incaricati del controllo⁶⁸⁸; non è invece pacifico se nel corso dell'istruttoria procedimentale l'ispettore possa esercitare, ove ne sussistano i presupposti, poteri cautelari e di urgenza volti a far cessare situazioni di grave pericolo o danno riscontrate⁶⁸⁹.

La problematica di individuare limiti definiti all'esercizio dei poteri dell'ispettore, stante le lacune normative sopra segnalate, è stata da alcuni risolta nel senso che "i poteri esercitabili nelle ispezioni sono quelli correlati alla fonte della potestà [...]"; e il limite generale dei poteri è quello

VALENTINI S., *Ispezione (diritto amministrativo)*, op. cit., 1972, pag. 947, ma anche TENORE V., *Il procedimento di controllo ispettivo*, op. cit., pagg. 1503 e ss.

Con riferimento al contenuto della relazione o verbale, tendenzialmente non legato a schemi o regole predeterminate, è stato affermato che esso "deve evidenziare gli estremi della lettera di incarico, la data di inizio e la durata degli accertamenti, gli adempimenti effettuati e le risultanze cui si è pervenuti. Esso viene di solito integrato da processi verbali, dichiarazioni rese, copie di documenti acquisiti, ecc. Disposizioni particolari conferiscono all'ispettore la facoltà di formulare proposte e suggerimenti all'amministrazione attiva circa le misure da adottare, anche se, nostro avviso, si tratta di un potere legittimamente esercitabile dall'ispettore a prescindere da una previsione normativa, trattandosi di un ausilio molto utile per l'amministrazione attiva e che non pregiudica la libera valutazione da parte di quest'ultima, mai vincolata dai suggerimenti dell'inquirente". Viepiù, per quanto concerne gli esiti della relazione, non ritiene l'autore che "l'amministrazione attiva sia obbligata a provvedere sulla base delle risultanze dell'ispezione, ma abbia piena facoltà di disattendere le conclusioni dell'indagine, o, addirittura, di rimanere assolutamente inerte. Restano ovviamente impregiudicati i risvolti civili, penali ed amministrativo-contabili di tale inerzia serbata dalla p.a. qualora i fatti accertati in sede d'inchiesta avessero richiesto un doveroso intervento da parte dei competenti organi", cfr. TENORE V., *Il procedimento di controllo ispettivo*, op. cit., pag. 1505.

Il verbale o la relazione di ispezione riportano, altresì, gli eventuali rifiuti opposti dall'ispezionato a fronte delle istanze formulate dall'ispettore, che possono in tal modo acquisire una specifica valenza giuridica (es. eventuali argomenti di prova circa i fatti da accertare, in analogia con l'articolo 116, comma 2, c.p.c.), o i dichiarati motivi sottesi al rifiuto alla sottoscrizione del verbale da parte del soggetto ispezionato, nonché l'eventuale dissenso espresso da un componente del collegio ispettivo (che, secondo la giurisprudenza, non costituisce comunque un collegio perfetto) quando l'ispezione è effettuata appunto collegialmente.

Gli atti conclusivi dell'iter ispettivo sono inoltrati all'organo che ha disposto l'ispezione ed eventualmente alle autorità giudiziarie competenti (es. in caso di riscontro di fatti rilevanti penalmente), talune previsioni dispongono la consegna di copia anche all'ispezionato (cfr. oltre l'articolo 10 del D.Lgs. n. 230/1995, recante Controlli in materia di radiazioni ionizzanti).

⁶⁸⁵ Cfr. ricostruzione DI LASCIO F., *Le ispezioni amministrative sulle imprese: analisi teorica e diritto positivo*, op. cit., pagg. 23 e ss.

⁶⁸⁶ TENORE V., *Il procedimento di controllo ispettivo*, op. cit., pagg. 1498 e ss., il quale ritiene condivisibile "l'indirizzo dottrinale che ritiene che eventuali ordini del superiore gerarchico (es. capo del servizio ispettivo) rivolti al responsabile del procedimento proprio subordinato (es. ispettore procedente) durante gli accertamenti istruttori abbiano valenza giuridica non già di ordini, ma di meri consigli, non vincolanti e disattendibili. In caso di forti contrasti permane in ogni caso in capo al titolare dell'ufficio ispettivo il generale potere di motivata avocazione del procedimento".

⁶⁸⁷ GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, op. cit., pag. 813, in cui si evidenzia che "l'ordine del controllore non è un provvedimento di un procedimento ablatorio personale, ma è la misura che si adotta nel seno del rapporto di controllo (se la norma lo prevede); anzi è la misura più importante e diffusa che si abbia nel controllo di attività, da essa passandosi alle misure sanzionatorie".

⁶⁸⁸ Tuttavia, relativamente a quegli ordini che non rientrano di regola nell'attività ispettiva, caratterizzata come visto da finalità meramente acquisitive di elementi di giudizio (ad es. ordini di cessare una condotta illegittima o di adottare misure per evitare il protrarsi di una situazione di non conformità) "appare indefettibile una previsione legislativa legittimante l'ispettore", poiché egli finisce per esercitare potestà proprie dell'amministrazione attiva, cfr. TENORE V., *Il procedimento di controllo ispettivo*, op. cit., pag. 1499.

⁶⁸⁹ In senso affermativo cfr. TENORE V., *Il procedimento di controllo ispettivo*, op. cit., pag. 1501.

della pertinenza alla potestà configurata dal rapporto od atto che ne è fonte⁶⁹⁰; non sembrando, invece, sufficiente “invocare il rispetto del limite dei diritti fondamentali perché, com’è stato osservato, “in quanto atti autoritativi le ispezioni necessariamente incidono su diritti fondamentali, e in quanto esista la norma attributiva della potestà, il principio di riserva di legge è osservato” [cit. Giannini]”⁶⁹¹.

In genere, l’ispezione amministrativa si distingue dagli altri strumenti amministrativi, di cui l’amministrazione si avvale nell’esercizio della funzione conoscitiva pubblica, per il proprio carattere autoritativo⁶⁹², necessario anche a fronte della possibile reticenza o il possibile rifiuto dell’operatore economico di collaborare all’azione ispettiva, tali resistenze possono ostacolare il concreto perseguimento dell’interesse pubblico cui il procedimento di controllo è orientato e comportare l’impossibilità per l’amministrazione di procedere all’accertamento d’ufficio dei fatti “disponendo il compimento degli atti all’uopo necessari”, impedendo così “l’adeguato e sollecito svolgimento dell’istruttoria”. Pertanto, è possibile rinvenire previsioni atte a garantire che la soggezione dell’operatore economico sussista anche nel corso della fase istruttoria del controllo⁶⁹³. Nei casi più gravi, la condotta “oppositiva” può assumere anche rilevanza penale, integrando gli estremi del reato di interruzione di pubblico servizio (articolo 340 c.p.), di resistenza a pubblico ufficiale (articolo 337 c.p.) o di violenza o minaccia a pubblico ufficiale (articolo 336 c.p.).⁶⁹⁴

Le ispezioni amministrative sembrano, peraltro, costituire lo strumento privilegiato per l’esercizio della potestà di controllo⁶⁹⁵ sulle imprese ex articolo 41, comma 3, della Costituzione⁶⁹⁶ e, quindi, per quanto di più prossimo interesse, anche per l’esercizio della funzione di controllo ambientale sulle attività produttive i cui effetti si ripercuotono in maniera significativa sugli ecosistemi e sulla salute.

⁶⁹⁰ VALENTINI S., *Ispezione (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 946.

⁶⁹¹ VALENTINI S., *Ispezione (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 945.

⁶⁹² Proprio dal riconosciuto carattere autoritativo deriva la capacità propria delle ispezioni di incidere in maniera unilaterale sulle situazioni soggettive dei terzi.

⁶⁹³ DI LASCIO F., *Le ispezioni sull’inquinamento acustico*, op. cit., pag. 106, che richiama i casi in cui vengono imposti, ad esempio, specifici obblighi di cooperazione oppure siano previste sanzioni indirette in caso di resistenza o inerzia dell’ispezionato a fronte delle richieste dell’amministrazione procedente.

⁶⁹⁴ In questi casi, tuttavia, trattandosi di ipotesi di reato, dovranno essere rispettate le garanzie previste dal codice di procedura penale e le attività potranno essere poste in essere solo dagli ispettori che rivestono anche la qualifica di polizia giudiziaria (sulla questione del riconoscimento di tale qualifica agli ispettori ambientali, v. oltre). Gli stessi pertanto, potranno procedere alla perquisizione dei locali al fine di acquisire elementi di prova dell’illecito amministrativo, previa autorizzazione della magistratura.

⁶⁹⁵ Più precisamente rispetto all’esercizio di tale potestà di controllo, l’ispezione si pone in una posizione servente, dovendo l’amministrazione agire con l’obiettivo di procurarsi dati e notizie necessarie ad attuare la piena conoscenza (“prima condizione perché un’autorità giunga ad una volizione “razionale”) dell’oggetto su cui deve formulare il giudizio di controllo; la p.a. si avvale a tal fine dei mezzi tipici di conoscenza pubblica, ivi compresi quelli autoritativi che impongono agli imprenditori obblighi passivi di *patis* (appunto, le ispezioni) o obblighi attivi di *facere* (es. invio di informazioni e dati). E’ stato, dunque, osservato che “la funzione delle ispezioni amministrative esterne sia di strumentalità rispetto all’esercizio della potestà di controllo prevista all’articolo 41 della Costituzione” (che ne rappresenta, invece, il fondamento legittimante). Detta valenza strumentale è confermata anche da recenti orientamenti giurisprudenziali (TAR Toscana, sezione II, 3 agosto 2012, n. 1437) che hanno riconosciuto agli esiti delle ispezioni tecniche la natura di atti endoprocedimentali istruttori privi di valore provvedimento e, quindi, non suscettibile di una impugnazione autonoma, cfr. DI LASCIO F., *Le ispezioni amministrative sulle imprese: analisi teorica e diritto positivo*, op. cit., pagg. 200 e ss.

⁶⁹⁶ DI LASCIO F., *Le ispezioni amministrative sulle imprese: analisi teorica e diritto positivo*, op. cit., pag. 13, per la quale “si può osservare come l’uso di questo strumento di conoscenza trova, nel diritto vigente, una diffusione almeno pari se non superiore a quella rilevata negli scorsi decenni. Si può dire, anzi, che non vi sia materia nella quale il legislatore, nazionale o europeo, non abbia previsto la possibilità di avvalersi dell’ispezione quale mezzo di controllo, ordinario o straordinario, sulle attività economiche svolte dall’imprese”. A conferma, l’autrice richiama il pensiero di Giannini secondo il quale i controlli esercitati da parte delle amministrazioni sulle imprese private, nei quali “ricorre una ponderazione di interessi in misura veramente caratterizzante”, risultano predominanti rispetto alle altre tipologie. Nonostante la diffusione di tale strumento, la scienza giuridica pubblicistica ha riservato, comunque, una scarsa attenzione all’argomento; diverse le ragioni che la studiosa pone a fondamento di tale disinteresse (ad es. la nuova collocazione assunta nell’ambito della teoria del procedimento a seguito della introduzione del concetto di certezza pubblica, in sostituzione del concetto di verità; la forte influenza del concetto privatistico di negozio giuridico sulla nascita della teoria degli atti amministrativi che, pertanto, si occupò inizialmente solo degli atti che esprimevano dichiarazioni di volontà).

3.1.2 Gli illeciti e gli illeciti ambientali. Cenni.

Come noto, una condotta in contrasto con i precetti posti dall'ordinamento giuridico a tutela di interessi di carattere pubblico può configurare⁶⁹⁷ un:

- illecito penale⁶⁹⁸, che consiste più precisamente nella violazione della norma penale ovvero nella inosservanza di un comando o di un divieto imposto dalla legge penale, a cui

⁶⁹⁷ Tra gli altri, v. SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, pagg. 172 e ss.

⁶⁹⁸ Sommariamente, cfr. ANTOLISEI F., *Manuale di diritto penale - Parte generale*, Milano, 1991, dove l'illecito penale o reato viene anche definito come "ogni fatto al quale l'ordinamento giuridico ricongiunge come conseguenza una pena criminale", che viene inflitta dall'autorità giudiziaria mediante il processo ed ha carattere personale. L'illecito penale: è tipico, ovvero conforme ad una fattispecie astratta, in virtù del principio sancito dall'articolo 1 c.p., secondo il quale "nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto dalla legge come reato"; non può che discendere da una norma entrata in vigore prima del fatto commesso (articolo 25 Cost.); è personale, in forza dell'articolo 27 Cost.

I reati si distinguono, poi, in delitti (libro II c.p.) e contravvenzioni (libro III c.p.), secondo la diversa specie delle pene stabilite per essi dal c.p. In particolare, ai sensi dell'articolo 17 c.p.:

- sono delitti i reati per i quali sono comminate le pene di: ergastolo, reclusione e multa (come pena accessoria, es. interdizioni dai pubblici uffici o da una professione);

- sono contravvenzioni i reati puniti con: l'arresto o l'ammenda (come pena accessoria es. sospensione dall'esercizio di una professione o arte).

Detta distinzione ha conseguenze importanti soprattutto per quanto concerne l'elemento soggettivo o psicologico del reato. Infatti, la punibilità dei delitti è esclusa in mancanza di dolo dell'agente; è fatta salva la punibilità dei delitti non dolosi, ma preterintenzionali (oltre l'intenzione) e colposi, solo a condizione che siano espressamente previsti e puniti come tali dalla legge. Differentemente, nelle contravvenzioni ciascuno risponde della propria azione od omissione cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa. Pertanto, mentre nei delitti è richiesto il dolo e solo nei casi espressamente previsti è sufficiente la colpa, nelle contravvenzioni basta la colpa per consentire la punibilità. In dettaglio, il delitto è doloso, o secondo l'intenzione, quando l'evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell'azione o dell'omissione e da cui la legge fa dipendere l'esistenza del delitto, è dall'agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione o omissione; mentre il delitto è colposo, o contro l'intenzione, quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza, imprudenza, imperizia, violazione di leggi, regolamenti, ordini o discipline.

Altra rilevante distinzione concerne il soggetto attivo e passivo del reato. In particolare, il soggetto attivo del reato è colui il quale compie un illecito penale. Presupposto per la responsabilità penale (assoggettività alla pena) è l'imputabilità (capacità di intendere e volere) del soggetto agente. Sono esempi di cause di esclusione o diminuzione della imputabilità la minore età (presunzione assoluta per i minori di 14 anni; accertamento caso per caso negli altri casi) e la infermità totale di mente. La capacità a delinquere (pericolosità sociale) è oggetto di valutazione da parte del giudice per la definizione della misura e della qualità della pena e l'applicazione delle circostanze aggravanti (aspetto diagnostico, es. recidiva), nonché per l'applicazione delle misure di sicurezza (aspetto prognostico, es. delinquente professionale). Nel nostro ordinamento vige il sistema del doppio binario: imputabilità/pericolosità sociale – pena/misura di sicurezza. Il soggetto passivo del reato è il titolare dell'interesse protetto dalla norma incriminatrice. Mentre il danneggiato civilmente è la persona che subisce il danno conseguente alla consumazione del reato e che può esercitare l'azione civile per il risarcimento dello stesso anche mediante la costituzione di parte civile nel corso di un processo penale. Le due figure sopra citate non necessariamente coincidono.

Relativamente alla struttura del reato, si possono distinguere:

- gli elementi oggettivi costitutivi del reato sono: la condotta, considerata come il fatto nel quale l'illecito si traduce e che offende il bene tutelato dalla norma violata; l'evento, cioè il risultato della condotta medesima, nonché il nesso causale ovvero affinché un evento possa essere attribuito ad un soggetto occorre che si sia verificato in conseguenza della sua condotta (teoria della *conditio sine qua non*, secondo la quale è causa ogni condizione senza la quale l'evento non si sarebbe verificato; teoria della causalità adeguata che considera causa quella condizione che è tipicamente idonea o adeguata a produrre l'evento sulla base di un criterio di prevedibilità fondato sull'esperienza dei casi simili);

- gli elementi soggettivi costitutivi del reato (colpevolezza), che presuppongono il coefficiente psichico (coscienza e volontà, c.d. *suitas* ossia appartenenza della condotta al soggetto) e possono assumere la forma di dolo, colpa o preterintenzione;

- gli elementi negativi costitutivi del reato ovvero mancanza delle cause di esclusione del reato. Specificamente, sono cause oggettive di esclusione del reato (c.d. esimenti) quelle speciali situazioni che escludono la sussistenza del reato: consenso dell'avente diritto, esercizio di un diritto o adempimento di un dovere, legittima difesa, uso legittimo delle armi e stato di necessità. Sono cause soggettive di esclusione del reato: 1. le cause che eliminano il nesso psichico ossia l'incoscienza indipendente dalla volontà (es. sonnambulismo), la forza maggiore e il costringimento fisico; 2. l'errore sul fatto che costituisce reato (che, per escludere la responsabilità a titolo di colpa, deve essere oltre che essenziale anche scusabile); 3. l'ignoranza (inevitabile) sulla legge penale.

I reati possono essere classificati in: reati di azione e di omissione; reati di pura condotta e di evento, i primi si perfezionano con il semplice compimento di una data azione o omissioni, mentre i secondi con il verificarsi di un determinato evento; reati di danno e di pericolo, per i primi è necessario che il bene sia distrutto o diminuito, per i secondi è sufficiente che sia minacciato; reati istantanei e permanenti (dove l'offesa si protrae nel tempo per volontà dell'autore); reati abituali (dove più condotte della stessa specie si reiterano nel tempo) e non; reati comuni e propri, a seconda che siano realizzabili da chiunque oppure da soggetti qualificati.

Per verificare la sussistenza degli elementi costitutivi del reato si procede con i seguenti accertamenti: giudizio di tipicità ovvero verifica della esatta corrispondenza del fatto concreto alla descrizione del tipo legale; giudizio di contrapposizione ovvero accertamento dell'antigiuridicità del fatto. Escludono l'antigiuridicità del fatto, anche se tipico, la sussistenza degli

l'ordinamento giuridico commina l'applicazione di sanzioni penali (es. reclusione, ammenda) e di eventuali sanzioni accessorie (es. pubblicazione della sentenza penale di condanna). L'accertamento della violazione spetta alla polizia giudiziaria, mentre l'applicazione della pena rientra nella competenza dell'autorità giudiziaria;

- illecito amministrativo⁶⁹⁹, ovvero la violazione di un dovere generale cui l'ordinamento ricollega, come conseguenza giuridica, l'applicazione di una sanzione amministrativa, che consiste in via principale nel pagamento di una somma di denaro, e di eventuali sanzioni accessorie. L'accertamento della violazione spetta agli organi di polizia amministrativa, mentre l'applicazione della sanzione spetta alla autorità amministrativa⁷⁰⁰.

elementi negativi costitutivi del reato; giudizio di colpevolezza ovvero accertamento avente ad oggetto la relazione tra il fatto antigiuridico ed il soggetto agente, che deve commetterlo in forza di una libera e consapevole scelta della volontà.

⁶⁹⁹ Brevemente, l'illecito amministrativo, per il quale è prevista la irrogazione di sanzioni amministrative, è posto a tutela di interessi pubblici di specifica attribuzione della P.A. ed è caratterizzato da un disvalore sociale minore rispetto all'illecito penale (con cui condivide comunque molte peculiarità), generato invece dalla violazione di una norma diretta alla tutela generale dell'ordine sociale. Le sanzioni amministrative, per le quali deve escludersi il carattere della personalità (e pertanto risultano applicabili anche alle persone giuridiche), sono classificabili in: afflittive, quando risultano dirette ad infliggere una pena al soggetto responsabile della violazione, es. sanzioni pecuniarie; satisfattive o riparatorie, nel caso in cui mirino a ripristinare o reintegrare l'interesse pubblico leso (es. ordine di demolizione o di rimozione e avvio allo smaltimento di rifiuti). Le sanzioni non pecuniarie possono dividersi in personali (es. sanzioni interdittive come la sospensione o l'interdizione da un mestiere) o reali (es. sospensione di una licenza, confisca). Le principali disposizioni generali relative alle sanzioni amministrative contenute nella legge 24 novembre 1981, n. 689, recante Modifiche al sistema penale, sono:

- principio di legalità (art. 1), sulla base del quale nessuno può essere assoggettato ad una sanzione amministrativa se non in forza di una legge entrata in vigore prima della commissione della violazione;

- capacità di intendere e di volere (art. 2), sulla base della quale non può essere assoggettato a sanzione amministrativa chi, al momento in cui ha commesso il fatto, non aveva compiuto i diciotto anni o non aveva, in considerazione dei criteri indicati nel codice penale, la capacità di intendere e di volere, salvo che lo stato di incapacità non derivi da sua colpa o sia stato da lui preordinato;

- il principio sulla base del quale nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa (art. 3);

- cause di esclusione della responsabilità, sulla base delle quali non risponde delle violazioni amministrative chi ha commesso il fatto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima ovvero in stato di necessità o legittima difesa (art. 4);

- non trasmissibilità agli eredi (art. 7);

- principio di specialità (art. 9), sulla base del quale se uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale (salvo che la sanzione amministrativa non discenda da una disposizione regionale. In tal caso si applica comunque la disposizione penale).

⁷⁰⁰ La disciplina generale per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie è contenuta negli articoli 13 e ss. della L. n. 689/1981. In particolare la procedura si articola nelle seguenti fasi:

- accertamento della violazione da parte degli organi addetti al controllo sull'osservanza delle norme per la cui violazione è prevista la sanzione (art. 13 della legge);

- contestazione immediata della violazione quando possibile o notificazione degli estremi della stessa agli interessati nel termine di novanta giorni dall'accertamento se residenti nel territorio della Repubblica e di trecentosessanta giorni se residenti all'estero (art. 14);

- in caso di accertamenti condotti mediante analisi di campione, comunicazione all'interessato dell'esito delle analisi (art. 15);

- eventuale pagamento in misura ridotta entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione (art. 16);

- presentazione del rapporto, con la prova dell'avvenuta contestazione o notificazione, all'ufficio territorialmente competente a ricevere il rapporto ovvero quello del luogo in cui è stata commessa la violazione. Tuttavia, qualora l'esistenza di un reato dipenda dall'accertamento di una violazione non costituente reato, il rapporto è trasmesso, anche in assenza della notificazione, all'autorità giudiziaria competente per il reato (artt. 17 e 24);

- eventuale presentazione di scritti difensivi e documenti da parte del trasgressore all'autorità competente a ricevere il rapporto nel termine di trenta giorni dalla data della contestazione o notificazione della violazione (art. 18);

- determinazione da parte dell'autorità competente a ricevere il rapporto, con ordinanza motivata, della somma dovuta per la violazione e ingiunzione di pagamento. Il pagamento è effettuato all'ufficio del registro o al diverso ufficio indicato nell'ordinanza-ingiunzione, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione di detto provvedimento. Il termine per il pagamento è di sessanta giorni se l'interessato risiede all'estero (art. 18);

- eventuale opposizione all'ordinanza ingiunzione da parte dei soggetti interessati (nel termine di trenta giorni dalla notificazione del provvedimento), che, "quando la sanzione è stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia di ... tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette", si presenta con ricorso davanti al tribunale e non al giudice di pace (art. 22 e art. 6 D.Lgs. n. 150/2011). Il giudice accoglie l'opposizione se non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente.

Diversamente, una condotta antiggiuridica riferita a norme poste a tutela di interessi individuali e patrimoniali determina un:

- illecito civile⁷⁰¹, da cui discende l'applicazione di una sanzione civile risarcitoria diretta a reintegrare il danno subito dal soggetto tutelato.

Nel sistema sanzionatorio punitivo ricopre un ruolo di particolare evidenza l'atto di accertamento ovvero l'atto attraverso cui un soggetto competente riscontra l'avvenuta violazione di un precetto normativo, a cui deve essere ricollegata l'applicazione di una sanzione in via penale e/o amministrativa. L'accertamento di un reato è disciplinato dal codice di procedura penale, mentre l'accertamento di un illecito amministrativo è regolamentato dalle disposizioni di cui alla legge n. 689/1981.

Ciò posto, per quanto riguarda più precisamente gli illeciti ambientali, si osserva che una condotta ambientale antiggiuridica può configurare⁷⁰² un:

- illecito penale, che di solito consiste in un reato contravvenzionale (ed in quanto tale obblazionabile, vale a dire dietro pagamento di una somma di denaro il reato si estingue e non si procede alla sua iscrizione nel casellario giudiziale) di pericolo presunto (pertanto punibile con arresto o ammenda), con funzione preventivo-cautelare del bene ambiente. Possono essere reati

⁷⁰¹ L'illecito civile consiste in una condotta contraria ad una norma giuridica posta a tutela di un interesse privato da cui discende l'obbligo di risarcimento dei danni ai sensi dell'articolo 1173 c.c., in base al quale: "Le obbligazioni derivano da contratto, da fatto illecito, o da ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico". L'illecito civile è:

- contrattuale, quando consiste nella violazione di un dovere specifico derivante da un rapporto obbligatorio. In tal caso, il fondamento della responsabilità risiede nell'articolo 1218 c.c. ai sensi del quale: "Il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l'inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile" (c.d. responsabilità contrattuale);

- extracontrattuale, quando consiste nella violazione del dovere generico del *neminem laedere*. In tal caso, il fondamento della responsabilità risiede nell'articolo 2043 c.c., in base al quale: "Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno" (c.d. responsabilità extracontrattuale o aquiliana).

E' possibile il concorso tra la responsabilità contrattuale e la responsabilità aquiliana quando l'inadempimento di una obbligazione e la lesione coinvolgono un diritto primario, es. diritto alla incolumità personale.

La responsabilità civile è di norma fondata sulla colpevolezza dell'agente, che consiste nel dolo, quando l'evento dannoso è prodotto con coscienza e volontà, o nella colpa, se l'evento dannoso non è voluto ma è causato da negligenza, imprudenza, imperizia o da inosservanza di disposizioni. Sono, tuttavia, presenti nel nostro ordinamento alcune forme di responsabilità che prescindono dall'elemento soggettivo della colpa ovvero: la responsabilità indiretta o per fatto altrui, che è la responsabilità di un soggetto diverso dall'autore del fatto (es. la responsabilità dei padroni e dei committenti, per la quale non è ammessa prova liberatoria oppure la responsabilità dei genitori, che invece sono liberati se provano di non aver potuto impedire il fatto); la responsabilità oggettiva, in cui si prescinde dall'elemento soggettivo della colpa, fondandosi solo sull'esistenza del nesso di causalità tra la condotta, es. svolgimento di una attività pericolosa, e il danno cagionato, che deve essere risarcito salvo non si provi di aver adottato tutte le misure idonee ad evitarlo.

Il danno risarcibile è: il danno patrimoniale (diminuzione subita e mancato guadagno) e il danno non patrimoniale (c.d. danno morale) nei soli casi previsti dalla legge, es. reato. Mentre il risarcimento può avvenire per equivalente (versamento di una somma denaro) o in forma specifica (ripristino della situazione preesistente). In merito al danno non patrimoniale riferito al disastro ambientale, è stato scritto che: "Hanno diritto ad un risarcimento per "danno morale" i cittadini che sono "esposti al pericolo derivato da un disastro ambientale, per il patema d'animo sofferto e la preoccupazione sul proprio stato di salute". Lo ribadisce la Cassazione nella sentenza n.11059 (del 13/05/2009). I supremi giudici sono tornati ad occuparsi del caso Icmesa, l'industria di Seveso (Milano) dalla quale nel 1976 fuoriuscì una nube tossica di diossina che invase la cittadina. Nel 1995, 86 cittadini citarono in giudizio la società per danno morale derivato dalla paura patita per diverso tempo di aver compromesso la propria salute a causa del contatto con la diossina. Dopo la condanna per disastro ambientale, il Tribunale e la Corte d'appello di Milano, nel 2005, imposero un risarcimento danni per 5000 euro a ciascun cittadino ricorrente. Nel ricorso in Cassazione Icmesa sosteneva che non ci fossero i termini per il danno morale. La Terza sezione Civile, però, ha respinto il ricorso. Secondo i Supremi giudici, ampiamente provata era la sofferenza psichica e personale patita dai cittadini che "in quanto soggetti a rischio erano stati sottoposti a ripetuti controlli sanitari sia nell'immediatezza dell'evento sia successivamente per parecchi anni fino al 1985". Un vero e proprio incubo per quelle persone che configura quella e "sofferenza psichica" che giustamente, secondo la suprema corte, i giudici di merito avevano qualificato come danno morale, risarcendo le 85 persone di 5000 mila euro una valutazione prudenziale se non addirittura minima del danno morale in questione." (ANSA AMBIENTE)

⁷⁰² MAGLIA S., *Diritto ambientale*, Trento, 2009, pagg. 31 e ss.; VIPIANA P.M. (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, Milano, 2005, pag. 264, in ordine all'illecito amministrativo ambientale (Paire A.).

permanenti (l'azione si prolunga nel tempo) o istantanei⁷⁰³; talvolta commissivi o omissivi. Limitatamente si tratta, invece, di un delitto (cioè punibile con la reclusione e la multa)⁷⁰⁴;

- illecito amministrativo, nel caso in cui all'inosservanza di adempimenti previsti dalla normativa ambientale o di prescrizioni impartite dall'autorità pubblica a tutela dell'ambiente sia comminata una sanzione amministrativa, pecuniaria o non pecuniaria (ad es., sospensione dell'attività, revoca dell'autorizzazione, chiusura dell'impianto);

- illecito civile (a proposito del quale si rinvia alla disciplina relativa al danno ambientale di cui alla parte VI del D.Lgs. n. 152/2006⁷⁰⁵).

Una posizione di particolare rilievo in materia è riconosciuta al reato ambientale ed alla conseguente sanzione penale, infatti come spesso accade quando ci si trova dinanzi “a fenomeni che destano un diffuso allarme sociale, il richiamo all'utilizzazione della più grave tra le sanzioni presenti nello strumento giuridico diviene spesso un consueto richiamo, facile per l'opinione pubblica e rassicurante per il legislatore. Le “sirene” del diritto penale simbolico sono sempre pronte ad allettare un legislatore che si trova stretto tra la necessità di affrontare un problema gigante, pervasivo, che interessa le generazioni presenti e future e la richiesta di provvedimenti

⁷⁰³ Tale distinzione assume particolare rilievo ai fini del calcolo del termine di prescrizione che comincia a decorrere dal momento in cui la condotta illecita si conclude.

⁷⁰⁴ Ad es. l'articolo 260 (rubricato: attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti) del D.Lgs. n. 152/2006 prevede che “chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti è punito con la reclusione da uno a sei anni”. V. anche i nuovi reati introdotti dalla legge n. 68/2015, ad es. inquinamento ambientale o disastro ambientale.

⁷⁰⁵ Secondo il previgente articolo 311, comma 2, del D.Lgs. n. 152/2006, chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato all'effettivo ripristino a sue spese della precedente situazione e, in mancanza, all'adozione di misure di riparazione complementare (qualsiasi misura di riparazione intrapresa in relazione a risorse e/o servizi naturali per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati) e compensativa (qualsiasi azione intrapresa per compensare la perdita temporanea di risorse e/o servizi naturali dalla data del verificarsi del danno fino a quando la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo) entro il termine indicato nell'ordinanza ministeriale comunque non superiore a 2 anni. Quando ciò risulti impossibile o eccessivamente oneroso, il danneggiante è obbligato in via sostitutiva al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato (precedente formulazione dell'articolo 311, comma 2). Va precisato, con particolare riferimento al criterio di imputazione della responsabilità, come, attraverso tale disposizione, si introduceva una sola ipotesi di responsabilità per colpa in linea con quella prevista dalle disposizioni abrogate dell'articolo 18 della L. n. 349/86. Tale ipotesi poneva però evidenti problematiche di coordinamento con l'inserimento all'articolo 308 di un regime di responsabilità oggettiva, che prevede cioè una responsabilità collegata all'esercizio di un'attività professionale, imputando all'operatore i costi delle iniziative statali di prevenzione e ripristino adottate ai sensi della Parte VI del D.Lgs. n. 152/2006.

Accanto alla sola previsione di una responsabilità per dolo o colpa grave, il nuovo articolo 311, comma 2, del D.Lgs. n. 152/2006 (recependo i rilievi della Commissione UE) introduce una responsabilità di tipo oggettivo per i danni arrecati, disponendo che: “Quando si verifica un danno ambientale cagionato dagli operatori le cui attività sono elencate nell'allegato 5 alla presente parte sesta, gli stessi sono obbligati all'adozione delle misure di riparazione di cui all'allegato 3 alla medesima parte sesta secondo i criteri ivi previsti, da effettuare entro il termine congruo di cui all'articolo 314, comma 2, del presente decreto (non inferiore a 2 mesi e non superiore a 2 anni). Ai medesimi obblighi è tenuto chiunque altro cagioni un danno ambientale con dolo o colpa. Solo quando l'adozione delle misure di riparazione anzidette risulti in tutto o in parte omessa, o comunque realizzata in modo incompleto o difforme dai termini e modalità prescritti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa e corretta attuazione e agisce nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti.”

Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale. Il relativo debito si trasmette, secondo le leggi vigenti, agli eredi, nei limiti del loro effettivo arricchimento.

Peraltro, nell'attuale sistema, in cui si è andata affermando una tutela diretta degli ecosistemi e dove le regole di comportamento (ad es. standard di emissione) devono essere coerenti con gli obiettivi di qualità, sembrerebbe opportuno, “almeno qualora il danno derivi da un'attività economica regolamentata”, ricorrere a criteri di imputazioni della responsabilità a seconda che siano relativi a danni da inquinamento continuo ovvero a danni da incidenti. Nel primo caso, sempre secondo l'orientamento dottrinario in esame, “in cui il livello di inquinamento ottimale è stabilito direttamente dalle regole di diritto amministrativo, i danni vanno risarciti solo nel caso di violazione delle regole imposte nell'eventuale autorizzazione (in linea con il criterio della colpa); nel secondo caso, non potendosi prevedere un livello ottimale, appare più appropriato un criterio di responsabilità oggettiva volto a ricondurre i danni provocati all'ambiente tra i costi dell'impresa, in coerenza con il principio comunitario chi inquina paga”. In tal senso v. anche SALANITRO U., *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, in *Rassegna di diritto civile*, 2/2009/Saggi, pag. 478.

forti, decisi, che siano capaci di neutralizzare il progressivo processo di autodistruzione dell'ambiente in cui viviamo⁷⁰⁶.

Anzi proprio la sinergia tra il diritto penale dell'ambiente e il diritto amministrativo dell'ambiente sembra costituire il vero fulcro dell'intera programmazione preventiva e repressiva della disciplina degli inquinamenti ambientali⁷⁰⁷. Certo, manca allo stato attuale un ordine sistematico della materia penalistica ambientale (e del regime sanzionatorio in generale⁷⁰⁸), caratterizzata dalla coesistenza di diverse discipline poco organiche, che neanche la sopravvenienza del D.Lgs. n. 152/2006 ha consentito di superare. Le norme penali sono spesso di difficile individuazione, collocate al termine delle parti regolanti le relative discipline amministrative, scarsamente intelleggibili⁷⁰⁹, oltre che passibili di una applicazione disomogenea, quando invece una attività di prevenzione davvero efficace necessita di "costanza applicativa e uniformità di indirizzi".

Inoltre, in forza di una scelta di politica criminale operata dal legislatore sin dalle origini della normativa ambientale⁷¹⁰, prevale lo schema del c.d. reato contravvenzionale (salve alcune importanti eccezioni, quali ad es. le ipotesi delittuose di cui agli artt. 259 e 260 del D.Lgs. n. 152/2006 relative al traffico illecito di rifiuti ed alle attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, o ancora, i recentissimi reati di cui agli artt. 452-*bis* e 452-*quater* del codice penale relativi all'inquinamento ambientale ed al disastro ambientale⁷¹¹). Tale scelta, che può essere ricondotta a fattori diversi⁷¹², presenta comunque alcune significative criticità che possono essere riassunte:

⁷⁰⁶ ZANNOTTI R., *Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente: Vol. 1 - Principi generali*, Assago, 2012, pag. 374, ad avviso del quale, peraltro, stante l'impossibilità di operare una riduzione ad unità degli scopi di tutela propri delle disposizioni ambientali, "il concetto di tutela dell'ambiente deve in realtà interpretarsi non come un *unicum*, bensì come una somma di tutele fra loro diverse quanto ad oggetto e precisamente: a) una tutela dell'ambiente *stricto sensu*, inteso come equilibrio ecologico di acqua, aria e suolo nell'habitat naturale dell'uomo, che deve essere protetto sia dagli inquinamenti, sia dalle attività di massa, sulla base di una lettura coordinata degli artt. 9 e 32 Cost.; b) una tutela che si fonda sull'art. 9 Cost., rivolta ai cc.dd. beni ambientali, che l'attuale normativa individua con il paesaggio e le bellezze naturali; c) una tutela della salute, imperniata sull'art. 32 Cost.; d) una tutela dell'integrità del territorio, fondata sempre sull'art. 9 Cost."

Con riguardo alla tendenza "ad affrontare i problemi particolarmente difficili e complessi rifugiandosi nel piano del diritto penale, con arretramento se non proprio emarginazione del diritto amministrativo e del diritto civile", è stato comunque osservato che "le forme e modi della tutela penale si rivelano tendenzialmente impotenti o comunque poco efficaci soprattutto in quelle aree di attività in cui il principio della responsabilità individuale non trova facile applicazione, complice una incertezza scientifica particolarmente elevata, né è pensabile che tali inconvenienti si possano superare attraverso la introduzione di sempre nuovi reati di pericolo, che pure assumono a presupposto la calcolabilità e la controllabilità dei rischi", cfr. CONTE G., *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Nuovi paradigmi di governo delle decisioni e nuovi modelli di ripartizione delle responsabilità*, in ALPA G., CONTE G., DI GREGORIO V., FUSARO A., PERFETTI U. (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Precauzione - responsabilità - assicurazione*, Napoli, 2012, pag. XIV.

⁷⁰⁷ ZANNOTTI R., *Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 401, il quale richiama il pensiero di HEINE G.

⁷⁰⁸ A riguardo, già si osservava che: "il quadro di insieme rileva una serie di aspetti critici, che rende il sistema sanzionatorio vigente scarsamente efficace e a tratti fortemente iniquo. Più particolarmente, l'esame delle sanzioni pecuniarie e non pecuniarie, di natura penale e amministrativa, mette in luce i seguenti problemi: [...] mancanza di criteri omogenei nelle scelte sanzionatorie; mancanza di criteri chiari nella scelta tra sanzioni pecuniarie penali e amministrative; mancanza di proporzionalità tra misura del danno e/o del pericolo e ammontare della sanzione pecuniaria o gravità della pena non pecuniaria; mancanza di un disegno comune alla base di recenti interventi di modifica delle caratteristiche e dell'ammontare delle sanzioni; mancanza di un criterio comune per la disciplina di comportamenti illeciti precedenti a ipotesi di depenalizzazione; casualità del funzionamento delle sanzioni pecuniarie e non pecuniarie; precarietà dei criteri di individuazione dei responsabili in azienda" anche alla voce dell'imprevedibilità e mutevolezza degli orientamenti giurisprudenziali, che rendono problematica l'attuazione della normativa, cfr. ISTITUTO PER L'AMBIENTE, *Ambiente e competitività. Rapporto finale*, Milano, 1998, pagg. 45 e ss.

⁷⁰⁹ In quanto spesso non è chiaramente individuata la condotta punibile, ma la descrizione della condotta è sostituita dal rinvio alla regolamentazione tecnico-amministrativa. In tali casi, la punibilità è, talvolta, basata sulla violazione di mere regole tecniche e burocratiche, pertanto l'attuale forma di tutela penale rischia di proteggere l'ambiente sotto un profilo prevalentemente formale.

⁷¹⁰ Si pensi, ad esempio, anche alla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 5 febbraio 1986, che, nell'individuare i criteri orientativi della scelta legislativa tra delitti e contravvenzioni, ha ritenuto che debbano avere natura contravvenzionali, oltre agli illeciti cosiddetti minori, anche gli illeciti con funzione preventivo-cautelare, nonché gli illeciti concernenti la disciplina di attività soggette ad un potere amministrativo.

⁷¹¹ Reati introdotti dalla legge 22 maggio 2015, n. 68, recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente" (v. oltre).

⁷¹² Difatti, la nostra legislazione ambientale si è caratterizzata, fin dalle origini, per la costruzione della maggioranza dei canoni penali "sotto forma di inosservanza a precetti amministrativi nell'ambito di attività sottoposte a un potere amministrativo e non come condotte direttamente aggressive dei beni tutelati. Quindi, sostanzialmente, si punisce non perché si inquina, ma perché non vengono rispettati i limiti che l'autorità amministrativa ha fissato in relazione ad un particolare tipo

nella intrinseca contraddittorietà della previsione, sotto il profilo sanzionatorio, di un'ammenda che possa essere sottoposta a procedura di oblazione⁷¹³; nella fragilità propria del sistema contravvenzionale e connessa ai brevi tempi di prescrizione previsti per le contravvenzioni (quattro anni, prorogabili a cinque in presenza di atti interruttivi, ai sensi degli artt. 157, 160 e 161 c.p.).⁷¹⁴ Ancora, “gran parte delle violazioni oggi configurate come contravvenzioni, ma che si sostanziano in illeciti puramente formali (ad esempio, inosservanza di disposizioni dell'autorità amministrativa, oppure omesse comunicazioni circa la trasformazione di impianti), dovrebbero invece essere configurate come illeciti amministrativi, non bastando a giustificare la creazione di una fattispecie penale la mera esistenza di un bene meritevole di tutela”⁷¹⁵.

di scarico. E per tale tipo di violazione l'ordinamento prevede più adeguata la contravvenzione”; ciò dal momento che “la natura contravvenzionale degli illeciti ambientali determina una facilitazione per l'accertamento dell'elemento soggettivo: [...] l'autore risponde indifferentemente sia a titolo di dolo sia a titolo di colpa [...] La conseguenza di ciò risponde indubbiamente a esigenze pratiche di facilitazione nell'applicazione giudiziaria delle norme in questione, poiché in tal modo si risparmia all'accusa un onere probatorio eccessivamente gravoso”, cfr. ZANNOTTI R., *Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente*, op. cit., pagg. 387 e ss.

Nel senso di una diretta connessione tra scelta “contravvenzionale” e principio di prevenzione, cfr. PALAZZO F., in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Tomi II, pag. 549, ad avviso del quale detto principio “implica la formulazione di precetti per lo più a contenuto *latu sensu* preventivo-cautelare, la cui osservanza è poi destinata ad essere assicurata dalla sanzione penale. E [...] i precetti a contenuto preventivo-cautelare sono “naturalmente destinati” ad essere configurati come reati contravvenzionali, punibili dunque indifferentemente tanto a titolo di dolo quanto titolo di colpa. Da ciò la conseguente tendenza a far coincidere la materialità del fatto, consistente nella violazione della regola cautelare, con la colpa, quasi che si trattasse di una sorta di generalizzata colpa in *re ipsa* per la maggior parte della materia ambientale. In sostanza, la violazione della regola “prevenzionistica” è sufficiente a fondare tanto il fatto tipico quanto l'elemento soggettivo della colpa”. Ulteriore punto di tensione tra ambiente e diritto penale, evidenziato dall'autore, riguarda l'applicazione del principio di legalità che subisce nella materia ambientale “una forte erosione a causa dell'irrompere di una gran quantità di norme provenienti da fonti secondarie. Da un lato, è lo stesso principio del “bilanciamento” tra il bene ambientale e gli altri innumerevoli interessi sociali, economici e produttivi, confliggenti, cui si ispira la disciplina ambientale, a comportare l'ineludibile necessità tecnica che la fattispecie penale sia costruita col contributo di quegli atti amministrativi che provvedono in concreto a bilanciare quegli interessi e, così facendo, ad individuare in definitiva il limite tra lecito ed illecito. Dall'altro lato, è il frequente ricorso a nozioni scientifiche e tecnologiche a implicare una larga apertura alle fonti secondarie, che sono in effetti le uniche in grado di formulare con la necessaria competenza e tempestività quelle nozioni destinate ad integrare la disciplina ambientale e con ciò, indirettamente, anche l'eventuale fattispecie incriminatrice a sua tutela”.

⁷¹³ ZANNOTTI R., *Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 389, che osserva a riguardo “non v'è chi non veda come tale possibilità rappresenti una comoda via d'uscita per i contravventori, ai quali viene data la possibilità di eliminare comunque l'effetto stigmatizzante di una condanna. In senso parzialmente contrario vi è però il livello sanzionatorio che raggiungono talune pene pecuniarie, che sono elevatissime, ben superiori al limite generale stabilito dall'art. 26 c.p. [...] Ciò evidenzia che il legislatore si è indirizzato decisamente verso una sorta di “monetizzazione” della responsabilità penale di chi inquina, neutralizzando in tal modo la tradizionale forza di prevenzione, tipica della sanzione penale classica”.

⁷¹⁴ “In tal modo anche l'effetto “monetizzazione” ne risente, in quanto in talune situazioni si preferisce sperare nel decorso del tempo (e quindi nell'estinzione del reato per prescrizione) piuttosto che affrontare l'esborso per l'oblazione”, cfr. ZANNOTTI R., *Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 389

⁷¹⁵ ZANNOTTI R., *Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 397; anche Corte costituzionale, sentenza 30 dicembre 1998, n. 456 secondo cui “non va trascurata la considerazione che la repressione penale non costituisce, di per sé, l'unico strumento di tutela di interessi come quello ambientale, ben potendo risultare altrettanto e perfino più efficaci altri strumenti, anche sanzionatori, specialmente quando si tratti di regolare e di controllare, più che condotte individuali [...] attività di impresa”. Per una posizione parzialmente diversa cfr. VIPIANA P.M. (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, op. cit., pagg. 253 e ss, in cui, dopo aver osservato che “se i principi dell'azione preventiva posti dall'art. 174, comma 2, hanno inevitabilmente comportato lo spostamento del baricentro delle politiche ambientali dal momento sanzionatorio a quello autorizzatorio, proprio tali principi hanno fatta assumere alle sanzioni amministrative un ruolo preponderante nella repressione degli illeciti ambientali: le sanzioni amministrative, infatti, più di quelle penali o di quelle civili possono anticipare la protezione dell'ambiente dal momento del danno a quello della semplice minaccia”, si legge in tema di depenalizzazione: “invero, nonostante l'orientamento costituzionale si sia ormai consolidato, in dottrina sono state manifestate alcune perplessità circa la scelta di demandare all'ordinamento amministrativo la tutela dei beni ambientali che precedentemente erano garantiti da precetti (e sanzioni) di natura penale” (Paire A.). Si richiamano a tale proposito le perplessità espresse da Amendola, ovvero: “se in astratto sembrano spesso preferibili in questa materia, soprattutto per violazioni formali, sanzioni amministrative, certamente più duttili, più preventive, più facilmente irrogabili, ecc., è anche vero che, in concreto, la scelta non può prescindere dalla efficienza e dalla funzionalità dell'apparato pubblico di applicazione di controllo anche ai fini sanzionatori. In questo quadro, in un settore come quello in esame, che richiede specializzazione, esperienza ed abbondanza di uomini e mezzi da parte della pubblica amministrazione, in un paese in cui l'apparato amministrativo è caratterizzato (salvo eccezioni) da un'estrema debolezza (per usare un eufemismo) sia quantitativa sia qualitativa, il ricorso alle sanzioni amministrative porta ad una drastica limitazione dei controlli e ad un aumento della illegalità, specie per gli illeciti più gravi (e più complessi da controllare e sanzionare)”.

Con riferimento alla struttura tipo dei reati ambientali, la dottrina prevalente ha individuato tre principali tipologie di reati⁷¹⁶ ovvero:

- reati che puniscono l'esercizio non autorizzato o comunque non segnalato di attività rischiose per l'ambiente. Tali fattispecie sono essenzialmente fondate sul pericolo astratto⁷¹⁷;

- reati che puniscono la semplice inosservanza di precetti extrapenalistici (disobbedienza alle disposizioni di autorità amministrative), caratterizzati dal loro ricorso alla tecnica delle norme penali in bianco, da cui discendono non pochi problemi di compatibilità con il principio della riserva di legge, essendo in tal modo rimessa all'autorità amministrativa la tutela penale;

- reati che puniscono il superamento dei limiti imposti dalle disposizioni amministrative. Anche in questo caso emerge un'anomalia: "il legislatore pur avendo affidato il ruolo primario di tutela dell'ambiente al diritto penale, ha – ciò nonostante – sottratto del tutto al Giudice penale ogni potere decisionale in merito"⁷¹⁸.

Come visto, "la sanzione penale presidia l'osservanza del precetto amministrativo"; si parla, infatti, di diritto penale sanzionatorio, che assume la forma di un diritto penale accessorio (con accessorietà estrema), in cui si fa discendere la tutela penale dall'operato della pubblica amministrazione⁷¹⁹.

Nei reati connessi all'inquinamento ambientale, la condotta si configura, di norma, nella immissione diretta o indiretta di sostanze, calore o energia nelle matrici ambientali, tale da porre in pericolo la salute umana o deteriorare l'ambiente⁷²⁰; mentre l'evento è qualificato, sempre, come evento di pericolo nei confronti della salute umana e, talvolta, evento di danno nei confronti degli altri oggetti di tutela⁷²¹.

Relativamente al soggetto attivo del reato ambientale, stante il principio costituzionale della responsabilità penale personale ovvero individuale, si pone nel diritto penale dell'ambiente il problema di individuare i soggetti chiamati a rispondere penalmente dei fenomeni di inquinamento, che sono di norma riconducibili alle attività poste in essere non da un singolo soggetto ma da grandi imprese, cioè da persone giuridiche. Si ricorre, a tal fine, al criterio della immedesimazione organica ovvero la persona giuridica verrà ad identificarsi con la persona fisica che ha agito nel suo interesse (anche non esclusivo) e che corrisponde in linea di principio al legale rappresentante, salvo che quest'ultimo non risulti in concreto estraneo alla gestione della persona giuridica (es. prestanome). In tal caso risponderà del reato l'amministratore di fatto, vale a dire chi realmente gestisce la persona giuridica (c.d. criterio della effettività di gestione)⁷²².

⁷¹⁶ ZANNOTTI R., *Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente*, op. cit., pagg. 389 e ss.; CATENACCI M., *I reati ambientali e il principio di offensività*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 0/2010, pagg. 47 e ss.; SIRACUSA L., *La tutela penale dell'ambiente: bene giuridico e tecniche di incriminazione*, Milano, 200, pagg. 115 e ss.

⁷¹⁷ Detta tipologia di reati presta il fianco ad alcune obiezioni. "In primo luogo si obietta che siffatti modelli punitivi, basati sulla tutela di autorità amministrative, in realtà non tutelano veri beni giuridici, ma funzioni. Si sostiene, in altri termini, che ad essere tutelati da tali reati sono gli organi pubblici deputati al controllo di certi settori e non i classici beni giuridici concreti"; ciò coerentemente con l'originaria scelta del legislatore di affidare totalmente all'autorità amministrativa il governo dell'ambiente e del territorio. "In secondo luogo deve osservarsi come la tecnica della tutela delle funzioni comporta necessariamente l'anticipazione della tutela, nel senso che la stessa è anticipata soltanto rispetto all'oggetto che rimane sullo sfondo, di carattere sovraindividuale (l'ambiente), in quanto si prescinde dalla sua concreta lesione, ma è incentrata su un momento precedente (l'omessa richiesta di autorizzazione), che è funzionale alla protezione del bene finale. Ma in tal modo si realizza una sorta di presunzione di pericolosità, che non affronta direttamente la patologia dell'inquinamento, ma si incentra su violazioni prodromiche (la mancata autorizzazione) o di contorno, che mettono in crisi il principio di necessaria offensività dell'illecito." Cfr. ZANNOTTI R., *Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 392.

⁷¹⁸ ZANNOTTI R., *Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 392.

⁷¹⁹ ZANNOTTI R., *Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente*, op. cit., pag. 389.

⁷²⁰ La condotta può essere sia di tipo commissivo, realizzata attraverso specifiche attività anche di natura non imprenditoriale, sia di tipo omissivo (ad es. la mancata installazione di impianti di depurazione, l'inosservanza di cautele gestionali, ecc.), cfr. DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 15.

⁷²¹ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 15, il quale richiamava a riguardo la disciplina di cui al previgente D.Lgs. n. 152/1999 che definiva l'inquinamento come lo scarico nell'ambiente idrico di sostanze o energia "le cui conseguenze siano tali da mettere in pericolo la salute umana, nuocere alle risorse viventi (...), ostacolare gli altri usi legittimi delle acque". La definizione di inquinamento delle acque è ora contenuta nell'articolo 74, comma 1, lettera cc), del D.Lgs. n. 152/2006 che, diversamente, considera le immissioni: "che possono nuocere alla salute umana o alla qualità degli ecosistemi acquatici o degli ecosistemi terrestri che dipendono direttamente da ecosistemi acquatici, perturbando, deturpando o deteriorando i valori ricreativi o altri legittimi usi dell'ambiente".

⁷²² In tale ambito, deve essere riconosciuto rilievo all'istituto di elaborazione giurisprudenziale della delega di funzioni, consistente nella possibilità di trasferire ad un soggetto diverso la responsabilità inizialmente attribuita dall'ordinamento ad un altro individuo, a condizione che siano comunque rispettate le seguenti:

Peraltro, a seguito delle novità introdotte dal D.Lgs. 7 luglio 2011, n. 121⁷²³ al D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, che reca la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato, rientrano tra i c.d. reati presupposto (appunto della cit. responsabilità) anche i reati ambientali individuati dall'art. 25-*undecies*⁷²⁴. Si

- condizioni oggettive: rilevanti dimensioni (intese come articolazioni) dell'impresa; "certezza" della delega (forma espressa, data certa, contenuto puntuale e specifico); effettivo trasferimento di poteri al delegato con attribuzione di un'autonomia decisionale-gestionale e di spesa; idonea pubblicità della delega;

- condizioni soggettive: idoneità tecnica del delegato; non ingerenza del delegante; insussistenza di una richiesta di intervento da parte del delegato rimasta inevasa.

⁷²³ Decreto di Attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni.

⁷²⁴ Ovvero:

Reati previsti dal Codice penale (introdotti dal D.Lgs. n. 121/2011, nonché dalla legge n. 68/2015)

- Inquinamento ambientale (art. 452-*bis* c.p.)

- Disastro ambientale (art. 452-*quater* c.p.)

- Delitti colposi contro l'ambiente (art. 452-*quinqüies* c.p.)

- Traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452-*sexies* c.p.)

- Uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette (art. 727-*bis* c.p.)

- Distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto (art. 733-*bis* c.p.)

(In merito a tali reati, si osserva incidentalmente che il legislatore, con una scelta innovativa in ossequio al legislatore europeo, ha optato per seguire, nella loro formulazione, lo schema del reato di danno, piuttosto che il tradizionale schema dei reati di pericolo astratto.)

Reati previsti dal D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152

Inquinamento idrico (art. 137)

- scarico di acque reflue industriali contenenti sostanze pericolose senza osservare le prescrizioni imposte con l'autorizzazione o da autorità competenti (c. 3); - scarico di acque reflue industriali contenenti sostanze pericolose in violazione dei limiti tabellari o dei limiti più restrittivi fissati da Regioni o Province aut. o dall'autorità competente (c. 5, primo periodo); - scarico in mare da parte di navi o aeromobili di sostanze o materiali di cui è vietato lo sversamento, salvo in quantità minime e preventivamente autorizzato dall'autorità competente (c. 13); - scarico non autorizzato (autorizzazione assente, sospesa o revocata) di acque reflue industriali contenenti sostanze pericolose (c. 2); - scarico di acque reflue industriali contenenti sostanze pericolose in violazione dei limiti tabellari di cui alla tabella 3/A (c. 5, secondo periodo); - violazione dei divieti di scarico sul suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee (c. 11)

Gestione di rifiuti non autorizzata (art. 256)

- raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti non pericolosi in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione (art. 256, c. 1, lett. a); - deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi in violazione di legge (art. 256, c. 6); - raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti pericolosi in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione (art. 256, c. 1, lett. b); - realizzazione o gestione di una discarica non autorizzata (art. 256, c. 3, primo periodo); - attività non consentite di miscelazione di rifiuti (art. 256, c. 5); - realizzazione o gestione di discarica non autorizzata destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi (art. 256, c. 3, secondo periodo)

Siti contaminati (art. 257)

- inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali e delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio (salvo non si provveda alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente) e omissione della relativa comunicazione agli enti competenti. La condotta di inquinamento è aggravata dall'utilizzo di sostanze pericolose. (c. 1 e 2).

Falsificazioni e utilizzo di certificati di analisi di rifiuti falsi (artt. 258 e 260-*bis*)

- predisposizione di un certificato di analisi dei rifiuti con false indicazioni sulla natura, composizione e caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e uso di un certificato falso durante il trasporto (art. 258, c. 4, secondo periodo); - predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti falso, utilizzato nell'ambito del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti - SISTRI; nonché inserimento di un certificato falso nei dati da fornire ai fini della tracciabilità dei rifiuti (art. 260-*bis*, c. 6); - trasporto di rifiuti pericolosi senza copia cartacea della scheda SISTRI - Area movimentazione o del certificato analitico dei rifiuti, nonché uso di un certificato di analisi contenente false indicazioni circa i rifiuti trasportati in ambito SISTRI (art. 260-*bis*, c. 7, secondo e terzo periodo); - trasporto di rifiuti con copia cartacea della scheda SISTRI - Area movimentazione fraudolentemente alterata. La condotta è aggravata se riguarda rifiuti pericolosi (art. 260-*bis*, c. 8).

Traffico illecito di rifiuti (artt. 259 e 260)

- spedizione di rifiuti costituente traffico illecito. La condotta è aggravata se riguarda rifiuti pericolosi (art. 259, c. 1); - cessione, ricezione, trasporto, esportazione, importazione o gestione abusiva di ingenti quantitativi di rifiuti, con più operazioni e allestimento di mezzi e attività continuative organizzate. La pena è aggravata in caso di rifiuti ad alta radioattività (art. 260, c. 1 e 2)

Inquinamento atmosferico (art. 279)

- violazione, nell'esercizio di uno stabilimento, dei valori limite di emissione o delle prescrizioni stabiliti dall'autorizzazione, dai piani e programmi o dalla normativa, ovvero dall'autorità competente, che determini anche il superamento dei valori limite di qualità dell'aria previsti dalla vigente normativa (c. 5)

rammenta brevemente che, in forza della predetta normativa, la responsabilità penale dell'autore materiale del reato viene affiancata dalla responsabilità amministrativa⁷²⁵ della persona giuridica, nel caso in cui ricorrano le previste condizioni⁷²⁶ ed essa abbia conseguito un interesse o un vantaggio dalla commissione del reato⁷²⁷.

Con riferimento al soggetto passivo del reato ambientale, occorre distinguere, in linea teorica, la persona offesa dal reato dal soggetto danneggiato dal reato⁷²⁸. Specificamente, nel caso di reati ambientali, la persona offesa dal reato, ossia il Ministero dell'ambiente *ex lege* n. 349/1986, coincide con il legittimato privilegiato al risarcimento del danno ambientale di natura pubblica⁷²⁹. "Il risarcimento del danno ambientale di natura pubblica, in sé considerato come lesione dell'interesse pubblico e generale all'ambiente, è ora previsto e disciplinato soltanto dall'art. 311 del D.Lgs. 152/2006, con la conseguenza che il titolare della pretesa risarcitoria per

Ulteriori reati previsti dalla legge 7 febbraio 1992, n. 150 in materia di commercio internazionale di esemplari di flora e fauna in via di estinzione e detenzione animali pericolosi; dalla legge 28 dicembre 1993, n. 549, in materia di tutela dell'ozono stratosferico e dell'ambiente; dal D.Lgs. 6 novembre 2007, n. 202, in materia di inquinamento dell'ambiente marino provocato da navi

⁷²⁵ In realtà, il legislatore italiano definisce "amministrativa" la responsabilità delle persone giuridiche, anche se, di fatto, la disciplina dettata reca molteplici elementi di matrice penalistica (ad es. sono competenti le autorità penali, le sanzioni vengono applicate a seguito di un procedimento penale), in tal modo riesce a contemperare le caratteristiche di entrambi i sistemi, amministrativo e penale, senza entrare in contrasto con il principio di diritto di cui all'articolo 27 Cost. secondo cui la responsabilità penale è personale, cfr. MAGLIA S., *Diritto ambientale*, op. cit., pag. 40.

⁷²⁶ Ad esempio, *ex* articoli 5 e 6 del D.Lgs. n. 231/2001, l'ente è responsabile per i reati commessi da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso, salvo l'ente non provi che:

- a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
- b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;
- c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione;
- d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b).

⁷²⁷ "Se si considera che il giudice penale può scegliere quante quote applicare (nell'ambito delle soglie previste e secondo determinati criteri) e che può determinare il valore della singola quota (da 258 a 1.549 euro) è facile capire come l'afflittività delle "sanzioni 231" sia pari, se non superiore, a quella delle sanzioni penali "classiche". Si pensi, infatti, ad una società che effettua trasporto, recupero, commercio e intermediazione di rifiuti pericolosi senza autorizzazione, né iscrizione all'Albo gestori. Il reato è quello di gestione non autorizzata di rifiuti e la persona fisica subirà l'arresto da 6 mesi a 2 anni e l'ammenda da 2.600 a 26mila euro. Mentre l'impresa (ai sensi del Dlgs 231/2001) rischia la sanzione da un minimo di circa 37.500 a un massimo di 387mila euro (cioè da 150 a 250 quote)." (fonte: RETEAMBIENTE)

In merito alla compatibilità dei principi di tale decreto, che era inizialmente riferito solo ai reati di natura dolosa, con i reati ambientali, aventi di norma natura contravvenzionale, si osserva che sussiste una evidente contraddizione (nell'ipotesi di reato contravvenzionale colposo) tra la circostanza che il controllo sull'idoneità del modello organizzativo viene effettuata dal giudice *ex post* e l'efficacia esimente dello stesso modello viene prevista astrattamente dalla legge, cfr. BOLOGNA P., *Inquinamento atmosferico*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, Vol. 2 - *Discipline ambientali di settore*, Assago, 2013, pag. 42.

⁷²⁸ Su un piano generale, il soggetto passivo del reato è la persona fisica o giuridica che subisce l'azione lesiva del reato, nonché le conseguenze dell'attività criminosa (ha diritto di querela/di consenso, se ammesso). Per la prevalente dottrina, coincide con il titolare del bene protetto dalla fattispecie incriminatrice. Il soggetto passivo del reato può non coincidere con il soggetto danneggiato ovvero con il soggetto che subisce dal reato un danno nella sua sfera patrimoniale o personale (danno patrimoniale o non) e che è legittimato a costituirsi parte civile nel processo penale per l'ottenimento del risarcimento.

⁷²⁹ Secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente (Cass. Pen., sez. III, n. 33887/06; Cass. Pen., sez. III, n. 8699/96 e Cass. Pen., sez. III, n. 46746/04), le associazioni ambientaliste, anche se non riconosciute *ex* articolo 13 della L.n. 349/1986, sono legittimate all'azione risarcitoria vera e propria, anche in sede penale mediante la costituzione di parte civile, solo nella misura in cui sono portatrici non di interessi diffusi e astratti, ma di interessi ambientali concretamente individualizzati ovvero quando il danno ambientale offende un diritto patrimoniale oppure un diritto morale del sodalizio, identificato quest'ultimo in un interesse ambientale storicamente e geograficamente circostanziato assunto come proprio scopo statutario. Le associazioni ambientaliste quindi sono legittimate in via autonoma e principale all'azione di risarcimento per danno ambientale, quando siano statutariamente portatrici di interessi ambientali territorialmente determinati, concretamente lesi da un'attività illecita, con pregiudizio patrimoniale (v. costi sostenuti per impedire il pregiudizio al territorio o per la propaganda) o con pregiudizio non patrimoniale (es. discredito derivante dal mancato raggiungimento dei fini istituzionali che potrebbe privare l'ente del sostegno personale e finanziario dei soci).

Peraltro, nonostante l'abrogazione ad opera del D.Lgs n. 152/2006 dell'art. 9, c. 3, del D.Lgs. n. 267/2000 che consentiva alle associazioni ambientaliste riconosciute di promuovere le azioni risarcitorie, spettanti agli enti locali, conseguenti al danno ambientale, la stessa giurisprudenza della Suprema Corte (Cass. Pen., sez. III, n. 19081/09) ha riconosciuto in capo a tali associazioni un potere sostitutivo per la costituzione di parte civile nei confronti degli enti territoriali nei procedimenti penali per reati ambientali, senza che rilevino necessariamente le ragioni di tale inerzia.

tale danno ambientale è esclusivamente lo Stato, in persona del Ministro dell'ambiente. Tutti gli altri soggetti, singoli o associati, ivi compresi gli enti pubblici territoriali e le regioni, possono invece agire, in forza dell'art. 2043 c.c., per ottenere il risarcimento di qualsiasi danno patrimoniale, ulteriore e concreto, che abbiano dato prova di aver subito dalla medesima condotta lesiva dell'ambiente in relazione alla lesione di altri loro diritti patrimoniali, diversi dall'interesse pubblico e generale alla tutela dell'ambiente come diritto fondamentale e valore a rilevanza costituzionale⁷³⁰. E in ciò non è da vedere, ad avviso della Corte di Cassazione, alcuna antinomia fra la norma generale di cui all'art. 2043 c.c., che attribuisce a tutti il diritto di ottenere il risarcimento del danno per la lesione di un diritto, e l'articolo 311, comma 1, del D.Lgs n. 152/2006, che riserva allo Stato la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno da lesione all'ambiente, inteso come diritto pubblico generale a fondamento costituzionale. Infatti, secondo la Corte, "come sempre accade nei rapporti tra norma generale e norma speciale, l'entrata in vigore di quest'ultima ha determinato che la precedente norma generale deve essere ora interpretata nel senso che l'estensione della norma generale stessa si è ristretta, perché il suo ambito di applicazione non comprende più la fattispecie ora disciplinata dalla norma speciale".

3.1.3 Attività di polizia giudiziaria ed attività di polizia amministrativa. La qualificazione dei soggetti a ciò deputati.

Come rammentato poc'anzi, gli accertamenti delle violazioni competono alla polizia giudiziaria, nonché agli organi di polizia amministrativa. Segnatamente, "in Italia per polizia in senso stretto si è intesa quella funzione indipendente, con organismo proprio nell'organismo dell'amministrazione interna di uno Stato, la quale s'indirizza specialmente a tutelare la comunità ed i suoi membri dai pericoli, che li minacciano; sicché l'obbietto delle sue cure è il fatto possibile e verisimilmente temibile, è costituito da quelle forze, che minacciano di violare un diritto e di turbare la sicurezza pubblica. Perciò la polizia si distingue dalle altre parti dell'amministrazione per il suo carattere negativo di azione, togliere l'ostacolo, e antivenire il pericolo; essa non mira a produrre positivamente nulla, ma solo a che non accada qualche cosa di nocivo"⁷³¹. Essa veniva, poi, distinta in "polizia amministrativa e polizia di sicurezza", intendendo con quest'ultima "l'attività dell'amministrazione pubblica, che restringe la libertà personale, in quanto questa possa turbare e minacciare l'ordine pubblico e la sicurezza generale dei cittadini; con quella l'attività dell'amministrazione, che tende a garantire lo svolgimento delle proprie speciali funzioni contro determinate violazioni, che riguardano un dato ramo di essa. La prima ha un proprio organismo, mezzi propri, autorità ed agenti propri; la seconda forma una parte delle funzioni di un dato ramo della pubblica amministrazione, così di quello delle strade, dei boschi, delle acque e così via"⁷³².

Nel tempo si è aggiunta⁷³³ alla distinzione sopra riportata tra polizia amministrativa, incaricata, come visto, di svolgere un'attività di vigilanza per l'accertamento di inosservanze

⁷³⁰ Corte di Cassazione Sezione III Penale, Sentenza del 22 novembre 2010, n. 41015.

⁷³¹ Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pagg. 23-25, il quale prosegue "ed in questo carattere negativo di difesa e di forza conservatrice si distingue anche dalle altre forme o specie di tutela, cioè la forza pubblica intesa però solo come l'insieme dell'esercito e dell'armata, e la giustizia; si distingue da quella, perché la forza pubblica è diretta a rimuovere pericoli, che minacciano dall'estero, si distingue da questa, perché la giustizia spiega la sua attività sopra un fatto esistente e dimostrato, e quindi sul passato: e ciò porta anche una differenza nella forma di azione della polizia e della giustizia, perché questa tende ad una decisione di delitto, la polizia ha la massima ampiezza nella forma della sua azione. Tutte queste tutele però hanno dei punti di contatto", richiamando a tale riguardo gli studi sulla polizia del PERSICO, che aveva distinto la polizia altresì in polizia amministrativa e polizia di sicurezza. Con riferimento a tale distinzione, il Ranelletti osservava che, secondo l'opinione, che può dirsi comune in Italia, "la polizia comprenda una parte dell'attività dello Stato molto più ampia di quella che ad essa corrisponde, secondo l'opinione dominante in Germania, perché la nostra e la tedesca limitano la polizia all'amministrazione interna, ambedue assegnano ad essa una funzione assolutamente preventiva, ma la tedesca chiama Polizia soltanto quell'attività, che è forza, che è coazione verso le persone, la nostra invece la estende a tutta intera l'attività, che mira a tutelare la comunità ed i suoi membri dai pericoli, quali che siano le cause di questi pericoli, volontarie o casuali, umane o naturali. A me pare preferibile l'opinione dominante tedesca, anche perché risponde di più al concetto, che può ricavarsi dalle nostre leggi: esattissima poi mi pare la suddivisione della polizia in amministrativa e di pubblica sicurezza", "vedi su ciò PERSICO [...] egli distingue quattro forme caratteristiche nell'azione della polizia, osservare, prevenire, reprimere e scoprire: in quest'ultima forma di azione la polizia prende il nome di polizia giudiziaria."

⁷³² Cfr. RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, op. cit., pagg. 23-25.

⁷³³ V. anche VIRGA P., *Diritto amministrativo. Attività e prestazioni*, Milano, 1990, pagg. 329 e ss.

connesse a leggi e provvedimenti amministrativi, e polizia di sicurezza, con compiti di prevenzione dei pericoli che minacciano la sicurezza pubblica, l'attività della polizia giudiziaria, alla quale viene, invece, attribuita una funzione di accertamento e di repressione dei reati, con la finalità, dunque, di accertare le violazioni già in essere di precetti penali e, quando possibile, di impedirne gli effetti ulteriori⁷³⁴.

Con specifico riguardo alla materia ambientale, gli accertamenti delle violazioni ambientali (illeciti penali e amministrativi) rientrano nella competenza generica di tutte le forze di polizia giudiziaria e nella competenza specifica di tutte quelle forze amministrative a cui spettano poteri di controllo in materia. Più in dettaglio, per funzioni di polizia giudiziaria per i reati ambientali si intendono quelle attività dirette ad accertare e reprimere i reati ambientali, attraverso la raccolta e la conservazione, secondo le norme del diritto processuale penale, delle fonti di prova strumentali allo svolgimento dei compiti dell'autorità giudiziaria. Tali funzioni sono affidate a tutti i corpi di polizia giudiziaria, dotati di competenze generali, ovvero Arma dei Carabinieri, Corpo forestale dello Stato⁷³⁵, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, ecc. Al riguardo è stato infatti affermato che: "l'articolo 55 cod. proc. pen. consente di ritenere che i reati in materia ambientale sono di competenza di tutta la polizia giudiziaria (P.G.), senza distinzione di competenze selettive o esclusive per settori, anche se in punto di fatto esistono delle specializzazioni. Naturalmente la P.G. potrà avvalersi di persone idonee nella qualità di ausiliari e l'accertamento tecnico che ne consegue deve considerarsi atto della stessa P.G." (Cass. Pen., Sez. III, 27 settembre 1991, n. 1782, Rel. Postiglione, Pres. Gambino).

Per quanto riguarda la polizia (amministrativa) per gli illeciti ambientali di natura amministrativa, occorre premettere che, in genere, le "funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica" (articolo 159 del D.Lgs. n. 112/1998). La funzione di vigilare sulla osservanza delle normative ambientali, dando attuazione alle misure amministrative preventive e repressive, è svolta dagli organi di controllo nei limiti delle loro competenze. In particolare, le funzioni di polizia amministrativa per gli illeciti ambientali di natura amministrativa seguono di norma quelle primarie di amministrazione attiva, essendo a quest'ultime strumentali ed accessorie (in tal senso l'articolo 158 del D.Lgs. n. 112/1998)⁷³⁶.

Viepiù, la scelta del legislatore, ai fini dell'osservanza di determinate normative di settore, è stata nel senso di affidarne la cura ad organi specializzati che, in ragione della sempre maggiore complessità e tecnicismo, vanno ad affiancare i tradizionali organi di polizia incaricati in via generale del rispetto delle leggi (v. oltre).

⁷³⁴ In particolare, il criterio distintivo tra polizia amministrativa e giudiziaria viene definito teleologico-finalistico in quanto fondato sui diversi fini perseguiti dalle due forme di polizia: l'una, quell'amministrativa, avrebbe esclusivamente lo scopo preventivo di evitare la commissione di violazioni; l'altra, quella giudiziaria, un fine esclusivamente repressivo diretto a punire chi ha già commesso delle violazioni, cfr. NESPOR S., DE CESARIS A.L., *Codice dell'ambiente. Commento alle recenti novità in materia di AIA, caccia, inquinamento atmosferico, rifiuti, VS e VIA*, 2011, pag. 404.

Peraltro, la polizia giudiziaria ha l'obbligo, al fine di procedere all'accertamento dell'illecito penale, di ricevere: le denunce o esposti (consistenti in segnalazioni di reati perseguibili d'ufficio); i referti (informativi di reato redatte da chi esercita una professione sanitaria) e le querele (presentate dalle persone offese da un reato, sia perseguibile d'ufficio che su istanza di parte).

⁷³⁵ È stato disposto l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nei carabinieri ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

⁷³⁶ DELL'ANNO P., *Attività e organizzazione della polizia giudiziaria nelle ARPA*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 5/2003, pagg. 719 e ss., che, in merito al principio sopra esposto di unitarietà della funzione amministrativa, aveva segnalato la iniziale presenza di una eccezione nel settore ambientale quando le funzioni di vigilanza tecnica e di controllo erano state originariamente attribuite alle unità sanitarie locali.

L'autore, poi, soffermandosi sulle differenze tra polizia giudiziaria e polizia amministrativa, osserva come l'attività di polizia giudiziaria sia svolta sulla base di un rapporto gerarchico-funzionale (rapporto di diretta disponibilità in favore dell'autorità giudiziaria) diverso da quello sotteso all'attività amministrativa di vigilanza.

▪ La qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria e la qualifica di pubblico ufficiale. Cenni.

Ai sensi dell'articolo 57 c.p.p. hanno la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria (U.P.G.):

a) i dirigenti, i commissari, gli ispettori, i sovrintendenti e gli altri appartenenti alla polizia di Stato ai quali l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità;

b) gli ufficiali superiori e inferiori e i sottufficiali dei carabinieri, della guardia di finanza, degli agenti di custodia e del corpo forestale dello Stato nonché gli altri appartenenti alle predette forze di polizia ai quali l'ordinamento delle rispettive amministrazioni riconosce tale qualità;

c) il sindaco dei comuni ove non abbia sede un ufficio della polizia di Stato ovvero un comando dell'arma dei carabinieri o della guardia di finanza.

Sono invece agenti di polizia giudiziaria:

a) il personale della polizia di Stato al quale l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità;

b) i carabinieri, le guardie di finanza, gli agenti di custodia, le guardie forestali e, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio.

Sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'articolo 55 c.p.p.⁷³⁷

Per quanto concerne, invece, la qualifica di pubblico ufficiale, essa viene riconosciuta agli operatori di polizia, sia che esercitino funzioni di polizia amministrativa sia che svolgano funzioni di polizia giudiziaria. L'articolo 357 c.p., stabilisce, infatti, che sono pubblici ufficiali, "agli effetti della legge penale, coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa. Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e della manifestazione della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi." Segnatamente, "la qualifica di pubblico ufficiale, ai sensi, dell'articolo 357 c.p., deve essere riconosciuta a quei soggetti che, pubblici dipendenti o semplici privati, possono e debbono - quale che sia la loro posizione soggettiva - formare e manifestare, nell'ambito di una potestà regolata dal diritto pubblico, la volontà della P.A., ovvero esercitare, indipendentemente da formali investiture, poteri autoritativi, deliberativi o certificativi, disgiuntamente e non cumulativamente considerati" (Cass. Penale 7 giugno 2001).

I pubblici ufficiali sono assoggettati ad una disciplina speciale sotto il profilo penale derivante dal loro *status* (es. i reati contro la pubblica amministrazione sono compiuti da chi riveste tale qualifica). Inoltre, ai sensi dell'articolo 331 c.p.p., i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio che nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di un reato perseguibile di ufficio, devono presentare, senza ritardo, al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria una denuncia scritta, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito

3.2. Il sistema dei controlli ispettivi ambientali.

3.2.1. Vigilanza e controllo in campo ambientale. Organismi di vigilanza e di controllo.

⁷³⁷ Ai sensi dell'articolo 55 c.p.p. la polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa: prendere notizia dei reati; impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori; ricercarne gli autori; compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quanto possa servire per l'applicazione della legge penale. Deve inoltre svolgere ogni indagine e attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria.

E' ormai pacificamente riconosciuto il ruolo decisivo, nella definizione degli interessi ambientali, dei poteri di controllo della pubblica amministrazione; "gli stessi provvedimenti di autorizzazioni configurano un controllo a priori dell'attività autorizzata. Rispetto ai controlli preventivi, sono ancora più decisivi, nel diritto dell'ambiente, i controlli successivi, diretti a giudicare il concreto funzionamento e l'efficacia delle misure adottate (ad esempio, il mantenimento del rispetto dei valori limite di emissione)"⁷³⁸.

Come anticipato, i controlli ambientali possono essere svolti in forma preventiva (in tal caso viene richiesta all'amministrazione l'effettuazione di una analisi preventiva dell'attività da verificare, anticipando la realizzazione dell'oggetto e valutandone i requisiti esclusivamente sulla base della rappresentazione meramente teorica proposta dall'istante) o in forma successiva (competendo all'amministrazione la valutazione di conformità alle prescrizioni imposte di un'attività già esistente ed operativa, contestualmente alla valutazione del suo concreto funzionamento)⁷³⁹. Il controllo ambientale può, poi, essere distinto, in relazione alla sua natura ed alla sua funzione (preventiva o successiva, come poc'anzi ricordato), in "un'attività amministrativa vera e propria (ascrivibile alle potestà di amministrazione attiva tipiche di ciascuna Amministrazione e in particolare a quelle in funzione istruttoria) ovvero in un'attività di vigilanza tecnica a contenuto specificamente ispettivo, attraverso conoscenze tecniche (a seguito di rilevazioni, sopralluoghi, prelievi, analisi di campioni, verificazioni di stati di fatto, ispezioni) ed in quanto tale, molto spesso, attribuita ad organi dotati di specifiche competenze e conoscenze tecniche"⁷⁴⁰.

E', tuttavia, possibile operare una ulteriore differenziazione delle sopra citate attività di controllo in funzione istruttoria e di vigilanza tecnica (che vanno ricomprese nelle attività di controllo intese come amministrazione in senso ampio), rispetto all'attività meramente conoscitiva.

Segnatamente, premesso che i termini vigilanza e controllo vengono di fatto usati alternativamente⁷⁴¹, possiamo definire in via preliminare l'attività di vigilanza come quella attività che ha finalità conoscitive e ricomprende le attività tese a monitorare lo stato di un elemento ambientale o dell'ambiente in generale, consentendo peraltro di verificare l'efficacia delle misure di tutela e di risanamento ambientale adottate (c.d. monitoraggio). Le funzioni tecniche di vigilanza (nel senso di monitoraggio) sono principalmente svolte dall'ISPRA e delle province, che si avvalgono delle strutture provinciali delle ARPA⁷⁴².

L'attività ispettiva ha, invece, finalità strumentali (rispetto alle potestà permissive, prescrittive e normative) e comprende, come visto, le attività dirette ad accertare il rispetto delle prescrizioni e degli adempimenti richiesti dalla normativa vigente per le attività suscettibili di arrecare danno all'ambiente (c.d. controllo ispettivo o, nel seguito, più semplicemente controllo). Più precisamente, il controllo ispettivo consiste in una "soggezione" del soggetto privato alla "potestà pubblica di verificare l'osservanza degli obblighi e/o prescrizioni imposte o da norme o da atti dell'autorità (standard, clausole, soglie, ordini specifici). Il controllo ispettivo è, in genere,

⁷³⁸ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 168.

⁷³⁹ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 176, che osserva come i controlli debbano essere subordinati ai criteri operativi di periodicità (ripetività sulla base di un programma generale dei controlli), di diffusione, di effettività (controlli non soltanto cartolari e comunque supportati da studi di settore) e di imparzialità (controlli condotti secondo obiettivi omogenei e predeterminati, ad opera di controllori in posizione di terzietà).

⁷⁴⁰ Cfr. CROSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, op. cit., pagg. 945 e ss.; DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 176 e ss.; similmente GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 168, differenzia le attività di controllo come amministrazione (con compiti di istruttoria e di vigilanza tecnica, mediante ispezioni, consulenze tecniche, sopralluoghi, prelievi, verificazioni) rispetto all'attività meramente conoscitiva e di monitoraggio (diretta a raccogliere tutte le informazioni e tutte le conoscenze indispensabili anche all'elaborazione dei metodi di analisi e di monitoraggio).

⁷⁴¹ Così come controllo viene considerato equivalente al termine monitoraggio, in realtà le due funzioni svolte sono profondamente diverse: le attività di controllo sono condotte in maniera puntuale e perseguono mere finalità strumentali (al giudizio e/o alla misura); mentre l'attività di monitoraggio è effettuata con finalità conoscitive (ovvero dirette alla acquisizione costante di dati fattuali utili a consentire un'azione amministrativa mirata e consapevole), cfr. DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 176; CROSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, op. cit., pag. 960.

⁷⁴² In tal senso cfr. anche FONDERICO F., *Ambiente (diritto amministrativo)*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, V. 1, Milano, 2006, pag. 211, secondo il quale "il "controllo conoscenza" (c.d. "monitoraggio ambientale"), in quanto diretto alla percezione di fenomeni ambientali diffusi non riconducibili a singoli soggetti, non prelude all'adozione di misure amministrative sanzionatorie ma piuttosto all'emanazione o modificazione di piani e programmi di tutela, di limiti di accettabilità dell'inquinamento ecc."

integrato da funzioni tecniche di vigilanza finalizzate alla verifica dell'osservanza degli obblighi imposti, oppure all'accertamento dei presupposti di fatto per ulteriori e successivi provvedimenti della Pubblica amministrazione. Le attribuzioni di controllo assumono quindi un valore "strumentale" e "servente" alle potestà permissive, prescrittive e normative a tutela ambientale"⁷⁴³ ed hanno come eventuale conseguenza la contestazione di un illecito, nonché l'attivazione degli strumenti appartenenti al sistema sanzionatorio.

Tali controlli possono essere poi classificati in: controlli amministrativi, consistenti in mere verifiche documentali; tecnico-gestionali; oppure controlli analitici, diretti a verificare l'impatto sull'ambiente delle attività sottoposte a controllo. Essi si manifestano in una gamma provvedimentale piuttosto complessa, quali: sopralluoghi, ispezioni, accessi, prelievi, analisi, relazioni e valutazioni, la cui diversità di intensità e di durata è tale da "determinare una sorta di "controllo permanente" dell'Amministrazione sulle attività e sugli impianti"⁷⁴⁴.

La competenza allo svolgimento della attività ispettiva in campo ambientale è riservata a diversi soggetti pubblici (e talvolta a soggetti privati, come ad esempio accade per il D.Lgs. n. 30/2013 in materia di scambio delle quote di emissione di gas a effetto serra), non esistendo attualmente in Italia un'unica autorità competente in tema di ispezioni ambientali.

Sono, in particolare, deputati alla pianificazione delle ispezioni:

- il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- le regioni, che definiscono gli obiettivi generali delle attività di prevenzione e controllo ambientale;
- le province, che formulano proposte o pianificano controlli annuali sulla base delle priorità individuate sul territorio;
- l'autorità giudiziaria;
- i cittadini, che possono richiedere ispezioni straordinarie, in presenza di situazioni di potenziale pericolo o di non rispondenza alle norme di legge.

Mentre, i compiti connessi con l'esecuzione delle ispezioni spettano a:

- ISPRA e ARPA⁷⁴⁵;
- Comando Carabinieri per la tutela dell'ambiente, Corpo forestale dello Stato, Guardia di finanza, Polizia dello Stato e Capitaneria di porto;
- Agenzia delle dogane, ASL, Polizia municipale.

- L'ISPRA e le agenzie ambientali.

All'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) è attualmente affidato il ruolo centrale di prevenzione, vigilanza (nel senso di monitoraggio) e controllo in materia ambientale. In particolare, l'ISPRA svolge le funzioni inizialmente attribuite all'APAT (ex ANPA), all'ICRAM e all'INFS. Segnatamente tra le funzioni principali dell'ex APAT⁷⁴⁶ (decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, recante Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61) possono essere annoverate:

a) le attività tecnico-scientifiche di protezione dell'ambiente di cui all'articolo 01, comma 1, che abbiano una rilevanza nazionale. Tali attività ricomprendono, con particolare riferimento alle azioni di controllo e di vigilanza:

- la verifica della congruità e della efficacia tecnica delle disposizioni normative in materia ambientale nonché la verifica della documentazione tecnica, che accompagna le domande di autorizzazione, richiesta dalle leggi vigenti in campo ambientale;
- l'effettuazione dei controlli di fattori fisici, chimici e biologici di inquinamento acustico, dell'aria, delle acque e del suolo;

⁷⁴³ CROSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, op. cit., pag. 958; in tal senso v. anche DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 152 e ss.

⁷⁴⁴ CROSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, op. cit., pag. 958.

⁷⁴⁵ DELL'ANNO P., *Attività e organizzazione della polizia giudiziaria nelle ARPA*, op. cit., pagg. 719 e ss., il quale rileva, tra l'altro, come la crisi organizzativa ed economica delle unità sanitarie locali aveva investito anche le funzioni specialistiche loro attribuite in materia di vigilanza tecnica e di controlli in campo ambientale, le quali sono state sottratte a seguito del referendum del 1993 che ha condotto all'istituzione dell'ANPA e del sistema agenziale.

⁷⁴⁶ DELL'ANNO P., *Attività e organizzazione della polizia giudiziaria nelle ARPA*, op. cit., pag. 719; GOLA M., *L'amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, 1995, pagg. 104 e ss., nonché pagg. 122 e ss.

- lo svolgimento dei controlli ambientali per le attività connesse all'uso pacifico dell'energia nucleare e nei controlli in materia di protezione dalle radiazioni;

b) le attività di indirizzo e coordinamento tecnico nei confronti delle Agenzie regionali e delle province autonome di cui all'articolo 03 allo scopo di rendere omogenee sul piano nazionale le metodologie operative per l'esercizio delle competenze ad esse spettanti;

c) le attività di consulenza e supporto tecnico-scientifico per il Ministero dell'ambiente e, tramite convenzione, per altri soggetti pubblici.

Le Agenzie regionali e delle province autonome di cui all'articolo 03 del D.L. 4 dicembre 1993, n. 496⁷⁴⁷, convertito con modificazioni in L. 21 gennaio 1994, n. 61, sono state istituite dagli enti territoriali ai fini dello svolgimento delle attività di cui all'articolo 01 del D.L. di interesse regionale e delle ulteriori attività tecniche individuate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientale. Le agenzie svolgono principalmente i compiti connessi al monitoraggio e controllo del territorio e delle attività antropiche, nonché al supporto tecnico-scientifico delle istituzioni locali in materia ambientale⁷⁴⁸.

Delle strutture tecniche provinciali delle agenzie si avvalgono, ai fini dello svolgimento della funzione di vigilanza ordinaria relativa all'osservanza delle disposizioni ambientali, le province, a cui sono state delegate fino ad oggi le principali funzioni amministrative in materia ambientale (autorizzazione e controllo). Tali strutture, quando presenti, sono poste alle dipendenze funzionali delle amministrazioni provinciali, che altrimenti si servono per le citate finalità dei presidi multizonali di prevenzione o dei competenti servizi delle unità sanitarie locali.

Le agenzie ambientali alimentano, insieme ad altri soggetti tra cui il Ministero dell'ambiente, la rete SINAnet (Sistema informativo nazionale ambientale).

La ripartizione delle attribuzioni tra ISPRA e agenzie ambientali regionali, con riferimento alle funzioni di controllo, viene basata da attenta dottrina⁷⁴⁹ sul "criterio distintivo della dimensione dell'interesse" in una prospettiva di esercizio concorrente nelle medesime attività.

E' di recentissima approvazione la legge 28 giugno 2016, n. 132 (G.U. n. 166 del 18/07/2016⁷⁵⁰), recante Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale. Il predetto Sistema nazionale è composto dall'ISPRA e dalle ARPA ed è istituito, al fine di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente, a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica. Il Sistema nazionale concorre al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali e della piena realizzazione del principio "chi inquina paga", anche in relazione agli obiettivi nazionali e regionali di promozione della salute umana, mediante lo svolgimento delle attività tecnico-scientifiche di cui alla presente legge.

Il Sistema nazionale attua, in particolare, i livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA), definiti quale livello qualitativo e quantitativo di attività che deve essere garantito in modo omogeneo sul piano nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, di cui i LEPTA costituiscono l'applicazione in materia di ambiente. Molteplici le funzioni riconosciute al Sistema nazionale⁷⁵¹; mentre spettano all'ISPRA specifiche funzioni di indirizzo e coordinamento tecnico.

⁷⁴⁷ Decreto legislativo recante Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente.

⁷⁴⁸ DELL'ANNO P., *Attività e organizzazione della polizia giudiziaria nelle ARPA*, op. cit., pag. 720, in cui evidenzia come dette agenzie svolgano in gran parte compiti che su scala territoriale sono affidati all'APAT (ora ISPRA), ma dalla stessa in certa misura si differenziano in ragione delle scelte ordinamentali specifiche di ciascuna regione.

⁷⁴⁹ DELL'ANNO P., *Attività e organizzazione della polizia giudiziaria nelle ARPA*, op. cit., pag. 721.

⁷⁵⁰ La cui entrata in vigore è fissata in 180 giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (ovvero il 14/01/2017).

⁷⁵¹ L'articolo 3 (Funzioni del Sistema nazionale) statuisce che: "1. Nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, il Sistema nazionale svolge le seguenti funzioni:

a) monitoraggio dello stato dell'ambiente, del consumo di suolo, delle risorse ambientali e della loro evoluzione in termini quantitativi e qualitativi, eseguito avvalendosi di reti di osservazione e strumenti modellistici;

b) controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento delle matrici ambientali e delle pressioni sull'ambiente derivanti da processi territoriali e da fenomeni di origine antropica o naturale, anche di carattere emergenziale, e dei relativi impatti, mediante attività di campionamento, analisi e misura, sopralluogo e ispezione, ivi inclusa la verifica delle forme di autocontrollo previste dalla normativa vigente;

-
- Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Ai sensi dell'articolo 8 della L. n. 349/1986, il Ministro dell'ambiente può disporre verifiche tecniche sullo stato di inquinamento dell'atmosfera, delle acque e del suolo e sullo stato di conservazione di ambienti naturali. Per l'accesso nei luoghi dei soggetti incaricati si applicava l'articolo 7, comma primo, della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (attualmente abrogato). In caso di mancata attuazione o di inosservanza da parte delle regioni, delle province o dei comuni, delle disposizioni di legge relative alla tutela dell'ambiente, e qualora possa derivarne un grave danno ecologico, il Ministro dell'ambiente, previa diffida ad adempiere entro congruo termine da indicarsi nella diffida medesima, adotta con ordinanza cautelare le necessarie misure provvisorie di salvaguardia, anche a carattere inibitorio, di opere, di lavori o di attività antropiche, dandone comunicazione preventiva alle amministrazioni competenti.

Per la vigilanza, la prevenzione e la repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente, il Ministro dell'ambiente si avvale del Comando dei carabinieri per la tutela dell'ambiente (*ex* nucleo operativo ecologico dell'Arma dei carabinieri), posto alla dipendenza funzionale del Ministro dell'ambiente; del Corpo forestale dello Stato, con particolare riguardo

c) attività di ricerca finalizzata all'espletamento dei compiti e delle funzioni di cui al presente articolo, sviluppo delle conoscenze e produzione, promozione e pubblica diffusione dei dati tecnico-scientifici e delle conoscenze ufficiali sullo stato dell'ambiente e sulla sua evoluzione, sulle fonti e sui fattori di inquinamento, sulle pressioni ambientali, sui relativi impatti e sui rischi naturali e ambientali, nonché trasmissione sistematica degli stessi ai diversi livelli istituzionali preposti al governo delle materie ambientali e diffusione al pubblico dell'informazione ambientale ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195. Gli elementi conoscitivi di cui alla presente lettera costituiscono riferimento ufficiale e vincolante per le attività di competenza delle pubbliche amministrazioni;

d) attività di supporto alle attività statali e regionali nei procedimenti e nei giudizi civili, penali e amministrativi ove siano necessarie l'individuazione, la descrizione e la quantificazione del danno ambientale mediante la redazione di consulenze tecniche di parte di supporto alla difesa degli interessi pubblici;

e) supporto tecnico-scientifico alle amministrazioni competenti per l'esercizio di funzioni amministrative in materia ambientale espressamente previste dalla normativa vigente, mediante la redazione di istruttorie tecniche e l'elaborazione di proposte sulle modalità di attuazione nell'ambito di procedimenti autorizzativi e di valutazione, l'esecuzione di prestazioni tecnico-scientifiche analitiche e di misurazione e la formulazione di pareri e valutazioni tecniche anche nell'ambito di conferenze di servizi ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241;

f) supporto tecnico alle amministrazioni e agli enti competenti, con particolare riferimento alla caratterizzazione dei fattori ambientali causa di danni alla salute pubblica, anche ai fini di cui all'articolo 7-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502;

g) collaborazione con istituzioni scolastiche e universitarie per la predisposizione e per l'attuazione di programmi di divulgazione e di educazione ambientale, nonché di formazione e di aggiornamento del personale di amministrazioni e di enti pubblici operanti nella materia ambientale;

h) partecipazione, anche attraverso azioni di integrazione dei sistemi conoscitivi e di erogazione di servizi specifici, ai sistemi nazionali e regionali preposti agli interventi di protezione civile, sanitaria e ambientale, nonché collaborazione con gli organismi aventi compiti di vigilanza e ispezione;

i) attività istruttoria per il rilascio di autorizzazioni e di irrogazione di sanzioni, nel rispetto delle competenze di altri enti previste dalla normativa vigente;

l) attività di monitoraggio degli effetti sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di opere infrastrutturali di interesse nazionale e locale, anche attraverso la collaborazione con gli osservatori ambientali eventualmente costituiti;

m) funzioni di supporto tecnico allo sviluppo e all'applicazione di procedure di certificazione della qualità ecologica dei prodotti e dei sistemi di produzione;

n) funzioni di valutazione comparativa di modelli e strutture organizzative, di funzioni e servizi erogati, di sistemi di misurazione e valutazione delle prestazioni, quale attività di confronto finalizzato al raggiungimento di migliori livelli prestazionali mediante la definizione di idonei indicatori e il loro periodico aggiornamento, ivi inclusa la redazione di un rapporto annuale di valutazione comparativa dell'intero Sistema nazionale.

2. Ai fini del perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1 e dello svolgimento delle funzioni di cui al comma 1 del presente articolo, anche in forma associata tra loro e in concorso con gli altri soggetti operanti nel sistema della ricerca, l'ISPRA e le agenzie partecipano e realizzano attività di ricerca e sperimentazione scientifica e tecnica.

3. Le funzioni di cui al comma 1 possono essere svolte, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, anche mediante convenzioni stipulate con enti pubblici competenti del sistema della ricerca nazionale, come le università, l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA), il Consiglio nazionale delle ricerche e i laboratori pubblici, per l'acquisizione di specifiche conoscenze necessarie all'assolvimento dei propri compiti di prevenzione, controllo e monitoraggio dell'ambiente.

4. I dati e le informazioni statistiche derivanti dalle attività di cui al comma 1, trattati e pubblicati ai sensi del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, costituiscono riferimento tecnico ufficiale da utilizzare ai fini delle attività di competenza della pubblica amministrazione.”

alla tutela del patrimonio naturalistico nazionale; degli appositi reparti della Guardia di finanza, delle forze di polizia e delle capitanerie di porto, previa intesa con i Ministri competenti. In particolare, con decreto del Ministero dell'interno del 28 aprile 2006, recante Riassetto dei comparti di specialità delle Forze di polizia, è stato delineato l'assetto di competenze in materia ambientale, riferite al Comando dei carabinieri per la tutela dell'ambiente, al Corpo forestale dello Stato⁷⁵² ed alla Guardia di finanza.

Si è già anticipato che gli accertamenti delle violazioni ambientali (sotto la forma di illeciti penali ed illeciti amministrativi) rientrano nella competenza generica di tutte le forze di polizia giudiziaria e nella competenza specifica di tutte quelle forze amministrative a cui spettano poteri di controllo in materia e che, con specifico riferimento al controllo in forma successiva, dette attività di controllo ispettivo ricomprendono le attività dirette ad accertare il rispetto delle prescrizioni e degli adempimenti richiesti dalla normativa vigente per le attività suscettibili di arrecare danno all'ambiente.

In particolare, la competenza allo svolgimento delle ispezioni ambientali deve essere appunto riconosciuta in capo agli ispettori ambientali, per i quali è da sempre controverso il riconoscimento della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria⁷⁵³. In precedenza il D.Lgs. n. 230/1995 in materia di radiazioni ionizzanti aveva stabilito, all'articolo 10 (Funzioni ispettive), comma 5, che: "nell'esercizio delle loro funzioni gli ispettori della ANPA sono ufficiali di polizia giudiziaria"⁷⁵⁴. A dirimere in parte la controversia è ora intervenuta la novella dell'articolo 1 del DL n. 207/2012 sulla crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, che dispone esclusivamente con riferimento agli stabilimenti ed alle attività agli stessi riconducibili: "3. Fermo restando quanto previsto dagli articoli 29-*decies* e 29-*quattordecies* del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dalle altre disposizioni di carattere sanzionatorio penali e amministrative contenute nelle normative di settore, la mancata osservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento di cui al comma 1 (riesame AIA che autorizza la prosecuzione dell'attività produttiva) è punita con sanzione amministrativa pecuniaria, escluso il pagamento in misura ridotta, da euro 50.000

⁷⁵² Come noto, è stato disposto l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nei carabinieri ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

⁷⁵³ DELL'ANNO P., *Attività e organizzazione della polizia giudiziaria nelle ARPA*, op. cit., pagg. 727 e ss., ad avviso del quale risultavano del tutto erronee ed inaccettabili le teorie che affermavano l'esistenza di un "perfetto parallelismo tra l'attribuzione di compiti ispettivi e di vigilanza a determinati soggetti pubblici, la qualificazione della loro attività come funzione di polizia giudiziaria, e la conseguente automatica assegnazione anche dello status di ufficiali di polizia giudiziaria". Infatti, secondo l'autore, "le funzioni ispettive [...] non coincidono necessariamente con le funzioni di polizia giudiziaria né esauriscono le proprie potenzialità operative all'interno di tali funzioni. Si tratta, in sostanza, di una diversa angolazione delle attività di servizio, che può comportare l'esaurimento dei compiti inquisitori all'interno delle funzioni amministrative (di polizia amministrativa, appunto) ovvero la loro tracimazione verso la funzione giudiziaria." Ancora, "non è sufficiente – dunque – che un ente pubblico sia titolare di funzioni ispettive e di vigilanza (funzioni tipicamente amministrative, in quanto ricadenti nel contesto della polizia amministrativa, e quest'ultima risultando accessoria e strumentale alle funzioni amministrative del settore) per ritenere che alcuni suoi dipendenti siano investiti delle funzioni di polizia giudiziaria, non mediante la previsione espressa di una legge, ma secondo un principio di automatismo materiale." Per l'autore, esiste una *summa divisio* tra soggetti destinati stabilmente a funzioni di polizia giudiziaria, a cui viene riconosciuta la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, e soggetti ai quali tale qualifica viene attribuita "nei limiti del servizio di destinazione e secondo le rispettive attribuzioni" (art. 57, comma 3, c.p.p.) Si rende sempre necessaria un'esplicita disposizione di legge (statale - in quanto ad avviso della Corte costituzionale inerisce alla sicurezza pubblica) che conferisca qualifica e poteri. Peraltro, lo studioso ribadisce che l'attività ispettiva non costituisce sempre e comunque esercizio di funzioni di polizia giudiziaria, viepiù neppure l'emersione di indizi di reato determina una trasfigurazione automatica dell'attività svolta dall'ambito della polizia amministrativa a quello della polizia giudiziaria.

Si rammenta che l'esercizio abusivo di funzioni di polizia giudiziaria da parte di soggetti ai quali non spetta la qualifica *ab origine* o per successiva decadenza, comporta l'impossibilità giuridica di porre in essere attività riservate alla polizia giudiziaria e la conseguente nullità di tali atti, oltre ad originare danno erariale, imputabile all'amministrazione, per l'eventuale corresponsione delle indennità relative.

⁷⁵⁴ DELL'ANNO P., *Attività e organizzazione della polizia giudiziaria nelle ARPA*, op. cit., pag. 732, ad avviso dell'autore, tale specifica previsione conferma come la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria non preesisteva in capo agli ispettori ANPA (ora ISPRA) e che essa non viene attribuita in maniera generalizzata ma solo nell'esercizio delle funzioni predeterminate dalla normativa di riferimento.

Per quanto concerne lo *status* del personale ispettivo delle ARPA, l'autore critica la tesi che ritiene possibile applicare un principio analogico per estendere anche a detti soggetti la qualifica attribuita dalla legge in esame agli ispettori dell'ANPA (ora ISPRA).

fino al 10 per cento del fatturato della società risultante dall'ultimo bilancio approvato. [...] Le attività di accertamento, contestazione e notificazione delle violazioni sono svolte dall'IS.P.R.A. Agli ispettori dell'ISPRA, nello svolgimento di tali attività, è attribuita la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria. I proventi delle sanzioni irrogate sono versati ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al pertinente capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per il finanziamento degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e risanamento ambientale del territorio interessato". Di recente, l'articolo 318-ter della nuova Parte VI-bis del D.Lgs. n. 152/2006, relativamente al meccanismo introdotto per eliminare una contravvenzione accertata (v. oltre), ha ribadito che: "l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'articolo 55 del codice di procedura penale, ovvero la polizia giudiziaria impartisce al contravventore un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente".

Attualmente il riconoscimento della qualifica di UPG agli ispettori ambientali è disciplinato dalla recentissima legge 28 giugno 2016, n. 132, relativa al sistema agenziale, la quale dispone che i dipendenti, individuati e nominati dal presidente dell'ISPRA e dai legali rappresentanti delle agenzie, "nell'esercizio delle loro funzioni, operano con la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria"⁷⁵⁵.

3.2.2. I controlli ispettivi ambientali per la tutela dagli inquinamenti.

E' stato diffusamente rimarcato il ruolo di assoluta centralità attribuito, nell'ambito della protezione dell'ambiente dagli inquinamenti – già definita quale "nocciolo duro del diritto ambientale"⁷⁵⁶ - all'analisi degli interventi asserviti a detta tutela in rapporto principalmente con

⁷⁵⁵ In particolare, l'art. 14 (Disposizioni sul personale ispettivo) prevede che: "1. L'ISPRA, con il contributo delle agenzie, predispone, basandosi sul principio del merito, uno schema di regolamento che stabilisce, nell'ambito delle risorse umane disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le modalità di individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi nell'ambito delle funzioni di controllo svolte dal Sistema nazionale, ai sensi della vigente normativa ambientale dell'Unione europea, nazionale e regionale, il codice etico, le competenze del personale ispettivo e i criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, prevedendo il principio della rotazione del medesimo personale nell'esecuzione delle visite nei singoli siti o impianti, al fine di garantire la terzietà dell'intervento ispettivo.

2. Con il regolamento di cui al comma 1 sono individuate le modalità per la segnalazione di illeciti ambientali da parte di enti e di cittadini, singoli o associati.

3. Il regolamento di cui al comma 1 è emanato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. Lo schema del regolamento di cui al comma 1, corredato di relazione tecnica che ne evidenzia la neutralità finanziaria, è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro venti giorni dall'assegnazione, decorsi i quali il regolamento può essere comunque adottato.

5. In attuazione del regolamento di cui al comma 1, il presidente dell'ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie, attraverso specifici regolamenti interni, individuano il rispettivo personale incaricato degli interventi ispettivi.

6. Il personale di cui al comma 5 può accedere agli impianti e alle sedi di attività oggetto di ispezione e ottenere i dati, le informazioni e i documenti necessari per l'espletamento delle funzioni stesse; alle richieste non può essere opposto il segreto industriale.

7. Il presidente dell'ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie possono individuare e nominare, tra il personale di cui al presente articolo, i dipendenti che, nell'esercizio delle loro funzioni, operano con la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria. A tale personale sono garantite adeguata assistenza legale e copertura assicurativa a carico dell'ente di appartenenza."

⁷⁵⁶ Secondo la già richiamata ricostruzione del Prieur, che tratteggia il diritto ambientale per cerchi concentrici, "all'interno dei quali possa essere inquadrato il carattere parzialmente o totalmente "ambientale" delle norme del diritto di volta in volta esaminate. Per Prieur, infatti, in relazione all'ordinamento francese, rientrerebbero nel cerchio centrale le materie strettamente riferibili al diritto ambientale (diritto dei beni naturali, diritto relativo ad inquinamenti ed emissioni, diritto delle aree protette, del paesaggio e delle bellezze naturali), mentre troverebbero spazio nel secondo "cerchio" una serie di materie distinte dal diritto ambientale, i cui istituti risultano essere però fortemente ispirati da considerazioni ambientali (urbanistica, diritto agrario, diritto dell'*aménagement du territoire*, diritto minerario, diritto dei beni culturali, diritto degli "spazi fragili"); nell'ultimo cerchio andrebbero inserite una serie di discipline strutturalmente autonome ma frequentemente interessate dalle questioni ambientali (diritto dell'energia, diritto dei consumatori, diritto del lavoro, e più in generale, diritto dell'economia)"; l'impostazione sopra delineata "assume un notevole valore sia euristico che pragmatico, in quanto consente di sistematizzare

le imprese, le quali sembrano costituire le “uniche” destinatarie dei controlli ambientali condotti per la citata finalità. Indubbiamente lo svolgimento delle attività produttive genera impatti significativi sull’ambiente e sulla salute; tale attestazione diviene però quasi totalizzante nella considerazione del legislatore, che reputa le stesse intraprese quali fonte principale di inquinamento, o come acutamente osservato⁷⁵⁷, sembra ritenerle “con maggiore probabilità, come destinatarie più agevolmente individuabili rispetto alle sorgenti diffuse”. Da ciò la preannunciata necessità di sottoporre ad azioni di controllo “qualsiasi attività umana produttiva o insediativa che sia oggettivamente idonea a produrre ambienti aggressivi”⁷⁵⁸ e la conseguente osservazione che la parte più cospicua dei controlli in materia ambientale si sostanzia attraverso ispezioni condotte dalle pubbliche autorità nei confronti delle attività imprenditoriali.

Si rammenta, a riguardo, che il controllo ispettivo riferito alle attività imprenditoriali è stato definito da migliore dottrina quale soggezione dell’imprenditore ad una potestà ispettiva riconosciuta ad un pubblico potere al fine di verificare l’osservanza di obblighi imposti o da norme o da atti dell’autorità, da cui derivano, in caso di mancato rispetto, ordini di adempimento o di conformazione oppure aperture di procedimenti sanzionatori; i quali ordini sono considerati come “la misura più importante e diffusa che si abbia nel controllo di attività, da essa passandosi alle misure sanzionatorie” (Giannini).

Diverse le previsioni di ispezioni ambientali che vanno ad interessare lo svolgimento di attività produttive, contenute nel D.Lgs. n. 152/2006; segnatamente, il decreto prevede controlli ispettivi, a cui sono prevalentemente riconnessi poteri autorizzatori della pubblica amministrazione, in materia di: autorizzazione integrata ambientale (artt. 29-*sexies*, comma 6, e 29-*decies*); scarichi idrici (artt. 101, 129 e 137); rifiuti (art. 197), nonché impianti di incenerimento e coincenerimento (art. 237-*vicies*); emissioni in atmosfera (art. 269), ivi comprese le ispezioni per installazioni e stabilimenti che producono biossido di titanio e solfati di calcio (art. 298-*bis*); danno ambientale (art. 312). Queste ultime assumono, peraltro, una posizione precipua in ragione della funzione successiva e riparatoria propria dello strumento a cui risultano asservite⁷⁵⁹, dunque, distanti dall’ottica preventiva di interesse, in cui diversamente possono

la materia ambientale attraverso una griglia di lettura e di classificazione flessibile, evolutiva, ed applicabile ad ordinamenti diversi nei quali, salvaguardando il “nocciolo duro” del diritto ambientale (il primo dei “cerchi concentrici” di Prieur), interessi, diritti e discipline riferibili all’ambiente possono essere modulati con differente intensità. In relazione all’ordinamento italiano, l’accoglimento di un simile schema ricostruttivo della materia ambientale, consentirebbe di adottare un approccio “sistemico” al diritto dell’ambiente definito, in recenti proposte di ricostruzione organica della materia, come “sistema complesso adattivo, comune” e “dall’architettura modulare e gerarchica”, cfr. AMIRANTE D., Profili di diritto costituzionale dell’ambiente, in DELL’ANNO P., *Ambiente (diritto amministrativo)*, in DELL’ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente: Vol. 1 - Principi generali*, Assago, 2012, pagg. 238 e ss.

⁷⁵⁷ GOLLA M., *L’amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, 1995, pag. 11.

Del resto, sotto altro profilo, anche nel dossier LEGAMBIENTE, *Ecogiustizia è fatta. Il bilancio dei primi 8 mesi di applicazioni della nuova legge sugli ecosistemi in Italia. Tutti i numeri e le inchieste più significative*, Roma, 22 marzo 2016, si legge: “passando alla tipologia dei soggetti responsabili di reati ambientali colpiti dalla legge 68, emerge in particolare la presenza di ditte di trattamento e gestione di rifiuti [...] Accanto a queste, non sono mancate imprese di costruzioni, aziende vitivinicole, cooperative agricole, aziende zootecniche, aziende olearie, ditte specializzate in finiture metalliche e/o in carpenteria, laboratori di analisi, aziende produttrici di detersivi, di mobili, presidi ospedalieri. Non c’è infatti alcun dubbio sulla natura squisitamente economica dei crimini ambientali, colpa di una parte, purtroppo significativa, di mondo produttivo tenacemente avvinta a vecchie e spregiudicate logiche illegali”.

⁷⁵⁸ GIANNINI M.S., “Ambiente”: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, pag. 478.

⁷⁵⁹ Per una disamina riguardante le ispezioni previste per la tutela contro i danni ambientali cfr. PASSALACQUA M., Le ispezioni amministrative per il controllo dei vincoli ambientali dopo il d.lgs. n. 152/2006, op. cit., pagg. 599 e ss., la quale evidenzia la portata innovativa della disciplina concernente la nuova tipologia di ispezione ambientale, che detta regole idonee a far assurgere il procedimento ispettivo “a giusto procedimento, governato dai principi della verbalizzazione, della piena conoscenza degli atti istruttori e del contraddittorio. L’innovazione è di rilievo perché, mai, alcuna precedente normativa ha forgiato di simile connotazione un’ispezione ambientale. E ciò rappresenta una delle maggiori criticità dei controlli ambientali, i quali risentono di un’impostazione ormai vetusta”, improntata a tecniche di intervento del tipo *command and control* presenti invero nelle recenti regolamentazioni di derivazione europea, in cui l’attività di controllo “perde autonomia concettuale svanendo in una sorta di appendice della distinta funzione di amministrazione”. L’autrice ritiene, infatti, allarmante che “mentre le autorità ispettive conoscono l’esperienza della discrezionalità tecnica, le ispezioni continuano a restare lontane dalle logiche del procedimento e delle sue garanzie”.

Innovativa è anche, a riguardo, la previsione (art. 312, comma 4) che impone all’amministrazione di munirsi della preventiva autorizzazione giudiziaria, non solo per l’accesso ai locali adibiti ad abitazione, ma anche per ispezionare quelli adibiti all’esercizio di un’attività professionale.

essere fatti rientrare i controlli ispettivi connessi alla materia dell'inquinamento acustico o di rischio di incidenti rilevanti.

Occorre a questo punto richiamare quanto in precedenza anticipato in merito alla asserita mancanza nel settore ambientale (oltre che sul piano generale) di un sistema normativo organico relativo all'esercizio della funzione ispettiva, sia a livello europeo che nazionale. Come si avrà modo di appurare in seguito, il D.Lgs. n. 152/2006 si limita a replicare le procedure ispettive già contemplate dalle normative settoriali previgenti, senza tentare di fornire una disciplina organica ed esaustiva della materia. Da ciò la conseguenza che la disciplina positiva dell'istituto ispettivo viene perlopiù riscontrata, anche con riferimento alle verifiche ambientali: nei principi di ordine generale, pur rinvenibili nell'ordinamento giuridico europeo; nelle specifiche disposizioni settoriali, di volta in volta individuate dal legislatore ambientale; nonché nelle disposizioni riservate dal nostro ordinamento alla materia dei controlli pubblici sulle imprese private, destinatarie "privilegiate" delle ispezioni ambientali⁷⁶⁰.

In realtà, per quanto concerne il campo di indagine, circoscritto cioè alle azioni dirette ad assicurare la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, gli interventi normativi degli ultimi anni si sono caratterizzati, soprattutto a livello europeo, per una copiosa produzione di discipline (comunque settoriali) che hanno introdotto nuove fattispecie ispettive con i relativi principi e criteri fondanti, in specie regolamentando l'esercizio del potere ispettivo sui soggetti privati ed, in particolare, sulle imprese private. Tale ultimo profilo richiede, infatti, una particolare attenzione, in quanto, andando eventualmente a coinvolgere diritti e libertà delle persone, finisce con l'assumere una precipua valenza; tanto che è stato, a proposito, affermato come "l'attività ispettiva rappresenta un punto privilegiato di osservazione per tracciare i profili del rapporto autorità-libertà"⁷⁶¹, già evocato nel corso dell'indagine.

Appare, pertanto, utile, segnalare, in ordine alla legislazione ambientale di più diretto interesse, la tendenza innovativa di procedere alla individuazione, anche e soprattutto a livello europeo, di criteri minimi, essenzialmente di natura procedurale, da applicare trasversalmente come base comune al fine di garantire uniformità alle procedure ispettive e per assicurare che lo svolgimento dell'attività di controllo non comporti un *vulnus* alle situazioni soggettive dei terzi. In tal senso, si collocano anche le linee guida e le altre iniziative assunte da organismi di natura sovranazionale quali l'*European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL)*.

Prima di passare alla disamina delle specifiche discipline ambientali inerenti i controlli ispettivi, giova rammentare come tale studio non possa prescindere dalla considerazione, seppure sommaria e non dettagliata, delle misure sanzionatorie connesse, poiché, come è stato fatto

⁷⁶⁰ Preme a riguardo rappresentare che il D.P.R. 19 ottobre 2011, n. 227, recante Regolamento per la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle imprese, a norma dell'articolo 49, comma 4-*quater*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (disposizione che pure prevedeva alla lettera f) l'adozione di regolamenti per il coordinamento delle attività di controllo) nulla ha disposto in tema di controlli. Mentre risultano adottate le linee guida in materia di controlli ai sensi dell'articolo 14, comma 5, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35 (Intesa del 24 gennaio 2013, pubblicata sulla G.U. n. 42 del 19/2/2013). Le linee guida si applicano ai controlli che richiedono necessariamente ispezioni e sopralluoghi presso le imprese; "si tratta di avviare un cambiamento culturale, che delinea l'attività di controllo nella prospettiva dell'effettiva tutela dell'interesse pubblico perseguito". Tra i principi contenuti nelle linee guida:

5.1 Chiarezza della regolazione; 5.2 Proporzionalità al rischio. Il controllo sulle attività d'impresa deve essere programmato in funzione della proporzionalità al rischio; 5.3 Coordinamento delle attività di controllo; 5.4 Approccio collaborativo del personale. I soggetti operativamente deputati ai controlli devono avviare un rinnovato e costruttivo rapporto con l'impresa, adottando una visione delle attività di controllo principalmente orientata all'effettiva tutela dell'interesse giuridico protetto. Si tratta, innanzitutto, di interpretare in modo moderno ed efficace il ruolo istituzionale del controllore: alla verifica della corrispondenza tra il fatto/il comportamento/l'omissione dell'impresa e il dato normativo deve essere affiancata quella di prevenzione, promozione dell'ottemperanza e informazione promuovendo, per quanto di competenza, una più diffusa cultura della legalità sostanziale. Inoltre, nell'esercizio concreto del controllo, gli interessati devono, ove possibile, ridurre al minimo azioni o comportamenti che possano impedire o rallentare il normale svolgimento dell'attività d'impresa. Il principio dell'approccio collaborativo viene perseguito tramite diversi strumenti, quali: 5.5 Formazione e aggiornamento del personale. In tema di necessità di promuovere il coordinamento delle attività di controllo, un particolare rilievo va riconosciuto anche agli artt. 11 e 12 del D.Lgs. n. 59/2010 di recepimento della direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva servizi), che ha formalizzato quanto in precedenza emerso nelle comunicazioni COM(2008)394 e COM(2011)78.

⁷⁶¹ DI LASCIO F., *Le ispezioni amministrative sulle imprese: analisi teorica e diritto positivo*, Napoli, 2012, pag. 15, che cita Macchia.

osservare⁷⁶², controlli e sanzioni risultano strettamente correlati, nel senso che le attività di controllo (soprattutto istituzionali) sono propedeutiche e funzionali all'esercizio del potere sanzionatorio, mentre la comminazione delle sanzioni amministrative e penali avviene di norma sulla base degli esiti delle attività di controllo. Va altresì ricordato come, nelle discipline settoriali a tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, l'autorità competente a rilasciare l'autorizzazione dispone di precisi poteri di tipo preventivo qualora il soggetto autorizzato non rispetti le prescrizioni normative: "l'autorità competente, se non vi è un pericolo per la salute pubblica o per l'ambiente, procede alla diffida del soggetto autore dell'illecito indicando un tempo entro il quale devono essere eliminate le irregolarità, trascorso il quale, in caso di mancato adeguamento, revoca l'autorizzazione; se la violazione comporta un pericolo per la salute o per l'ambiente, l'autorità competente, contestualmente alla diffida, sospende l'autorizzazione per un tempo determinato e ne dispone la revoca non solo nel caso di mancato adeguamento ma anche in caso di successive reiterazioni delle violazioni pericolose"⁷⁶³.

3.3 I criteri minimi dei controlli ispettivi ambientali nella normativa europea.

La raccomandazione n. 2001/331/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 aprile 2001⁷⁶⁴ (nota anche come RMCEI - *Raccomandation on Minimum Criteria for Environmental*

⁷⁶² LE PERA, *Inquinamento idrico*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, Vol. 2 - *Discipline ambientali di settore*, Assago, 2013, pagg. 113

⁷⁶³ Tale inibitoria, presente ad es. nelle normative di tutela delle acque, di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, di rifiuti (v. oltre e v. capitolo 2), rientra tra le tecniche di natura preventiva mediante le quali si intende inibire alcune attività in modo da tutelare in via anticipata l'ambiente. Essa è tesa a conformare l'attività del soggetto privato alle previsioni normative o amministrative, costituendo una reazione direttamente correlata al verificarsi di violazioni di dette previsioni, potendo invece non rilevare la sussistenza di un effettivo pericolo per l'ambiente, cfr. SALANITRO U., *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, op. cit., pag. 490. L'altra esigenza sottesa al ricorso a tecniche di natura preventiva ovvero l'eliminazione del pericolo del verificarsi successivo di un danno ambientale, ad avviso dell'autore, "ricorre ogni qual volta vi sia un pericolo rilevante, indipendentemente dalla circostanza che l'attività da inibire sia svolta in violazione di una specifica norma comportamentale".

⁷⁶⁴ Cfr., tra gli altri, DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit. pag. 179; GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 242; DI LASCIO F., *Le ispezioni sull'inquinamento acustico*, op. cit., pag. 114.

A livello europeo, già con la risoluzione del Consiglio del 7 ottobre 1997 sulla formulazione, l'attuazione e il rispetto del diritto comunitario dell'ambiente (97/C 321/01) era stata prestata particolare attenzione allo strumento ispettivo ed alla rete IMPEL, di cui fanno parte, tra gli altri, i rappresentanti del Ministero dell'ambiente, nonché dell'ISPRA. In particolare, il Consiglio:

"ISPEZIONI

15. SOTTOLINEA il fatto che le ispezioni costituiscono una condizione preliminare essenziale per conseguire l'obiettivo dell'uniformità dell'applicazione pratica e del rispetto del diritto dell'ambiente in tutti gli Stati membri; 16. PRENDE ATTO dell'esistenza negli Stati membri di differenti sistemi e prassi di ispezione e RITIENE che tali differenze debbano essere riconosciute; RITIENE inoltre che essi non debbano essere sostituiti da un sistema di ispezione a livello comunitario; PRENDE ATTO inoltre che una più ampia applicazione dei sistemi volontari di gestione e di audit ambientali conformi al regolamento sul sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS: eco-management and audit schema) potrebbero agevolare il miglioramento dell'applicazione pratica della normativa ambientale comunitaria attraverso un autocontrollo ed un'autoispezione potenziati; 17. CHIEDE alla Commissione di sottoporre all'ulteriore esame del Consiglio, tenendo conto della varietà dei sistemi esistenti e basandosi in particolare sui lavori della rete IMPEL, criteri minimi e/o orientamenti per i compiti di ispezione svolti a livello nazionale e per le possibili modalità di controllo della loro esecuzione pratica da parte degli Stati membri, al fine di assicurare l'uniformità dell'applicazione pratica e del rispetto della normativa ambientale; 18. INVITA gli Stati membri ad incoraggiare nel quadro appropriato, fra l'altro promuovendo iniziative della rete IMPEL, la cooperazione fra Stati membri e al loro interno per lottare contro le pratiche illecite di carattere transfrontaliero; IMPEL

19. RICONOSCE che la rete IMPEL, nella quale sono rappresentati tutti gli Stati membri e la Commissione, è un utilissimo strumento informale per il miglioramento dell'attuazione, dell'ispezione e del rispetto, tra l'altro attraverso lo scambio di informazioni e di esperienze a vari livelli amministrativi, nonché attraverso la formazione e discussioni approfondite su questioni ambientali e aspetti inerenti al rispetto della normativa; 20. RITIENE che la rete IMPEL dovrebbe altresì svolgere in futuro un importante ruolo durante le varie fasi del processo normativo e potrebbe, in particolare, fornire pareri, su richiesta o di propria iniziativa, su questioni generali relative all'attuazione e al rispetto nonché su progetti di nuove proposte per la normativa comunitaria, soprattutto ove sia necessario l'apporto di esperienze pratiche; 21. RITIENE inoltre che la rete IMPEL possa essere ulteriormente sviluppata, fra l'altro chiedendole l'esame di un'eventuale più ampia portata del suo mandato e delle sue attuali attività centrali. La struttura dell'IMPEL dovrebbe rispecchiare i suoi compiti principali concernenti la politica giuridica, le questioni di attuazione e rispetto, i problemi tecnici, l'applicazione pratica, le ispezioni e

Inspections) stabilisce, al fine di ridurre le differenze in essere tra i procedimenti ispettivi dei diversi Stati membri⁷⁶⁵, i criteri minimi per le ispezioni ambientali⁷⁶⁶ ed è applicata “alle ispezioni ambientali di tutti gli impianti industriali e di altre imprese e strutture le cui emissioni atmosferiche e/o i cui scarichi in ambiente idrico e/o le cui attività di smaltimento o riciclaggio dei rifiuti sono soggette ad autorizzazione” (p. II, comma 1a).

L'adozione dei criteri minimi poggia sul presupposto fondante rappresentato dalla consapevolezza che: “l'esistenza di un sistema di ispezioni e il loro svolgimento costituiscono un deterrente alle violazioni ambientali poiché consentono alle autorità di individuare le infrazioni e di far rispettare la normativa ambientale mediante sanzioni o altri mezzi. Pertanto le ispezioni costituiscono un anello indispensabile della catena regolamentare ed uno strumento efficiente per contribuire ad un'attuazione più coerente e al rispetto della normativa ambientale in tutta la Comunità ed evitare distorsioni della concorrenza” (VII considerando).

Cinque i principali ambiti della raccomandazione: definizioni; organizzazione ed esecuzione delle ispezioni; pianificazione; svolgimento delle visite in sito e predisposizione delle relazioni conclusive; svolgimento delle indagini straordinarie avviate in caso di incidenti.

Le attività di ispezione ambientale previste dalla raccomandazione comprendono, ove necessario:

a) il controllo e la promozione della conformità degli impianti controllati alle prescrizioni ambientali pertinenti;

b) il monitoraggio dell'impatto degli impianti controllati sull'ambiente per determinare la necessità di un'ispezione complementare o di un controllo al fine di garantire la conformità alle prescrizioni ambientali.

Le attività si effettuano attraverso: visite in sito; controllo del rispetto degli standard di qualità ambientale; esame delle dichiarazioni e delle relazioni di audit ambientale; esame e verifica delle attività di monitoraggio effettuate direttamente dai gestori degli impianti controllati o per loro conto; valutazione delle attività ed operazioni effettuate presso gli impianti controllati; controllo dello stabilimento e delle pertinenti attrezzature (compresa l'idoneità della manutenzione) e dell'adeguatezza della gestione ambientale nel sito; controllo dei pertinenti registri tenuti dai gestori degli impianti controllati.

Le ispezioni ambientali, ivi comprese le visite in sito, possono essere:

a) attività ordinarie, ovvero effettuate come parte di un programma di ispezioni,

b) attività straordinarie, ovvero effettuate a seguito di reclami, in occasione del rilascio, del rinnovo o della modifica di un'autorizzazione, di un permesso o di una licenza o nell'ambito di indagini relative ad incidenti gravi, inconvenienti e inadempienze.

Le autorità ispettive, ovvero le autorità pubbliche designate dagli Stati membri o anche soggetti delegati dotati di personalità giuridica, purché non abbiano “alcun interesse privato nel risultato delle ispezioni” che effettuano, debbono assicurare:

- la pianificazione anticipata delle attività di ispezione ambientale (p. IV);

- il rispetto di alcuni principi cardine nell'esecuzione delle ispezioni ordinarie (tra gli altri: congrua verifica della conformità alle prescrizioni del diritto europeo applicabili all'ispezione in questione; previsione di forme il coordinamento tra più autorità eventualmente competenti; descrizione dei risultati delle visite in sito nelle specifiche relazioni; promozione e approfondimento, nel corso delle visite in sito, della comprensione da parte dei gestori delle pertinenti prescrizioni del diritto europeo, di punti vulnerabili dell'ambiente nonché dell'impatto

la gestione ambientale pur mantenendo il suo carattere informale; 22. INVITA gli Stati membri a promuovere la creazione di reti nazionali di coordinamento che associno le principali autorità competenti, ai vari livelli della pubblica amministrazione; 23. RITIENE inoltre che la rete IMPEL, per poter svolgere le funzioni summenzionate, abbia bisogno di mezzi finanziari adeguati e di un segretariato”.

⁷⁶⁵ Punto 1. Finalità. “Gli Stati membri dovrebbero effettuare le ispezioni ambientali rispettando i criteri minimi da applicare all'organizzazione, alla realizzazione, al seguito dato e alla pubblicazione dei risultati di tali attività, rafforzando in tal modo la conformità con la normativa ambientale comunitaria e contribuendo ad assicurare che essa venga attuata e rispettata con maggiore coerenza in tutti gli Stati membri”.

⁷⁶⁶ La raccomandazione, non vincolante, risulta essere stata elaborata sulla base del documento intitolato “*Criteri minimi per le ispezioni*”, adottato dalla rete IMPEL nel novembre 1997, in attuazione della citata risoluzione del Consiglio del 7 ottobre 1997.

“Come già accaduto in altri ambiti relativi al diritto dell'ambiente nonché in materia di tutela della salute, anche in questo caso il diritto comunitario sceglie di operare il bilanciamento “di diritti antagonisti in condizioni di incertezza scientifica” attraverso procedimenti di standard setting”, cfr. DI LASCIO F., *Le ispezioni amministrative sulle imprese: analisi teorica e diritto positivo*, op. cit., pag. 96, che cita Simoncini-Pizzanelli.

ambientale delle loro attività) e straordinarie, ovvero le ispezioni avviate in caso di: reclami ambientali di notevole importanza; in sede di rilascio, rinnovo modifica dei titoli abilitativi; gravi incidenti ambientali, inconvenienti e inadempienze (in tale ultimo caso, tra i criteri sono ricompresi, ad esempio, l'accertamento delle cause dell'evento, del suo impatto sull'ambiente nonché delle responsabilità; la riduzione degli impatti ambientali dell'evento attraverso l'individuazione delle azioni più appropriate) (pp. V e VII);

- che le relazioni sulle visite in sito siano correttamente registrate per iscritto e conservate in una base di dati facilmente accessibile (p. VI);

- la predisposizione di relazioni a livello generale da rendere disponibili al pubblico (p. VIII).

Nell'ambito dell'ordinamento nazionale, la legge comunitaria 2002 (L. n. 14/2003), al fine di dare completa attuazione alla raccomandazione, aveva autorizzato il Governo ad adottare un apposito regolamento (art. 23), mai emanato; così come non risulta completato il processo di revisione della raccomandazione n. 2001/331/CE, avviato dalla Commissione europea già dal 2007⁷⁶⁷.

Limitatamente alle principali attività industriali, la direttiva n. 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 (c.d. direttiva IED) ha dettato, all'articolo 23⁷⁶⁸, criteri dettagliati per lo svolgimento delle ispezioni ambientali, definite dalla direttiva come "tutte le azioni, ivi compresi visite in loco, controllo delle emissioni e controlli delle relazioni interne e dei documenti di *follow-up*, verifica dell'autocontrollo, controllo delle tecniche utilizzate e adeguatezza della gestione ambientale dell'installazione, intraprese dall'autorità competente o per suo conto al fine di verificare e promuovere il rispetto delle condizioni di autorizzazione da parte delle installazioni, nonché, se del caso, monitorare l'impatto ambientale di queste ultime" (definizione poi, recepita dall'articolo 5, comma 1, lettera v-*quinquies* del D.Lgs. n. 152/2006).

⁷⁶⁷ Con la Comunicazione COM(2007) 707, sul riesame della raccomandazione n. 2001/331/CE che stabilisce i criteri minimi per le ispezioni ambientali negli Stati membri,

⁷⁶⁸ Articolo 23 (Ispezioni ambientali) in forza del quale: "1. Gli Stati membri organizzano un sistema di ispezioni delle installazioni che prevedono l'esame di tutta la gamma degli effetti ambientali indotti dalle installazioni interessate.

Gli Stati membri provvedono affinché i gestori forniscano alle autorità competenti tutta l'assistenza necessaria per permettere a tali autorità di svolgere qualsiasi visita del sito, di prelevare campioni e raccogliere qualsiasi informazione necessaria allo svolgimento dei loro compiti, ai fini della presente direttiva.

2. Gli Stati membri provvedono affinché tutte le installazioni siano considerate in un piano d'ispezione ambientale a livello nazionale, regionale o locale e garantiscono che tale piano sia periodicamente riveduto e, se del caso, aggiornato.

3. Ogni piano d'ispezione ambientale contiene i seguenti elementi: a) un'analisi generale dei principali problemi ambientali pertinenti; b) la zona geografica coperta dal piano d'ispezione; c) un registro delle installazioni coperte dal piano; d) le procedure per l'elaborazione dei programmi per le ispezioni ambientali ordinarie conformemente al paragrafo 4; e) le procedure per le ispezioni straordinarie conformemente al paragrafo 5; f) se necessario, le disposizioni riguardanti la cooperazione tra le varie autorità d'ispezione.

4. Sulla base dei piani d'ispezione, l'autorità redige periodicamente i programmi delle ispezioni ordinarie comprendenti la frequenza delle visite in loco per i vari tipi di installazioni.

Il periodo tra due visite in loco è basato su una valutazione sistematica dei rischi ambientali delle installazioni interessate e non supera un anno per le installazioni che presentano i rischi più elevati, e tre anni per le installazioni che presentano i rischi meno elevati.

Se da un'ispezione emerge una grave inosservanza delle condizioni di autorizzazione, è effettuato un ulteriore sopralluogo entro sei mesi da detta ispezione.

La valutazione sistematica dei rischi ambientali è basata almeno sui criteri seguenti: a) gli impatti potenziali e reali delle installazioni interessate sulla salute umana e sull'ambiente tenendo conto dei livelli e dei tipi di emissioni, della sensibilità dell'ambiente locale e del rischio di incidenti; b) il livello di osservanza delle condizioni di autorizzazione; c) la partecipazione del gestore al sistema dell'Unione di ecogestione e audit (EMAS) (a norma del regolamento (CE) n. 1221/2009.

La Commissione può adottare linee guida sui criteri relativi alla valutazione dei rischi ambientali.

5. Le ispezioni ambientali straordinarie sono effettuate per indagare nel più breve tempo possibile e, se necessario, prima della concessione, del riesame o dell'aggiornamento di un'autorizzazione, le denunce ed i casi gravi di incidenti, di guasti e di infrazione in materia ambientale.

6. Dopo ogni visita in loco l'autorità competente redige una relazione che contiene i pertinenti riscontri in merito alla conformità dell'installazione alle condizioni di autorizzazione e le conclusioni riguardanti eventuali azioni da intraprendere.

La relazione è notificata al gestore interessato entro due mesi dalla visita in loco ed è resa disponibile al pubblico dall'autorità competente conformemente alla direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale (33), entro quattro mesi dalla visita in loco.

Fatto salvo l'articolo 8, paragrafo 2, l'autorità competente provvede affinché il gestore adotti tutte le misure necessarie contenute nella relazione entro un termine ragionevole."

La direttiva riprende i principi già posti alla base della raccomandazione (in tema di pianificazione, di distinzione tra ispezioni ordinarie e straordinarie, ecc.), introducendo altresì il principio di valutazione sistematica dei rischi ambientali (*risk based approach*) quale metodo di determinazione del periodo che deve intercorrere tra lo svolgimento di due verifiche ispettive. Più in generale, attraverso l'applicazione del principio, il controllore opera una valutazione circa la probabilità che un gestore non adempia ad un obbligo e, contestualmente, circa la rilevanza del potenziale impatto di tale inadempimento sull'interesse tutelato, provvedendo a differenziare modalità e frequenza delle ispezioni in ragione del grado di rischio ipotizzato; "così facendo, le risorse disponibili possono prioritariamente essere impiegate per esercitare il controllo sulle imprese classificate a maggior rischio"⁷⁶⁹.

L'articolo 23 (ed in genere tutta la direttiva) è stata trasposta in Italia con il D.Lgs. n. 46/2014 (v. oltre).

Si pone nello stesso solco tracciato dalla direttiva IED la direttiva n. 2012/18/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012 sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio. In particolare, l'articolo 20⁷⁷⁰ reca criteri dettagliati per lo

⁷⁶⁹ DI LASCIO F., *Le ispezioni sull'inquinamento acustico*, op. cit., pag. 119, la quale considera l'applicazione delle teorie della valutazione dei rischi ai controlli amministrativi come espressione del generale principio di precauzione, attraverso cui la regolazione pubblica interviene con l'obiettivo di disporre la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti anche qualora non vi siano rischi ti presentino un mese evidente di causalità tra evento e danno dallo stesso prodotto. La valutazione preventiva dei rischi accresce altresì il grado di efficacia delle risorse impiegate per lo svolgimento delle ispezioni. Cfr. anche DI LASCIO F., *Le ispezioni amministrative sulle imprese: analisi teorica e diritto positivo*, op. cit., pagg. 100 e ss.

⁷⁷⁰ Articolo 20 (Ispezioni) in forza del quale: "1. Gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti organizzino un sistema di ispezioni.

2. Le ispezioni sono adeguate per il tipo di stabilimento in questione e sono effettuate indipendentemente dal ricevimento del rapporto di sicurezza o di altri rapporti. Sono concepite in modo da consentire un esame pianificato e sistematico dei sistemi tecnici, organizzativi o di gestione applicati nello stabilimento in questione per garantire, in particolare, che: a) il gestore possa comprovare di aver adottato misure adeguate, tenuto conto delle diverse attività dello stabilimento, per prevenire qualsiasi incidente rilevante; b) il gestore possa comprovare di disporre dei mezzi sufficienti a limitare le conseguenze di incidenti rilevanti all'interno e all'esterno del sito; c) i dati e le informazioni contenuti nel rapporto di sicurezza o in un altro rapporto presentato descrivano fedelmente la situazione dello stabilimento; d) le informazioni di cui all'articolo 14 siano rese pubbliche.

3. Gli Stati membri provvedono affinché tutti gli stabilimenti siano oggetto di un piano d'ispezione a livello nazionale, regionale o locale e garantiscono che tale piano sia periodicamente riveduto e, se del caso, aggiornato. Ogni piano d'ispezione contiene i seguenti elementi: a) una valutazione generale dei pertinenti aspetti di sicurezza; b) la zona geografica coperta dal piano d'ispezione; c) un elenco degli stabilimenti contemplati nel piano; d) un elenco dei gruppi di stabilimenti che presentano un possibile effetto domino ai sensi dell'articolo 9; e) un elenco degli stabilimenti in cui rischi esterni o fonti di pericolo particolari potrebbero aumentare il rischio o le conseguenze di un incidente rilevante; f) le procedure per le ispezioni ordinarie, compresi i programmi per tali ispezioni conformemente al paragrafo 4; g) le procedure per le ispezioni straordinarie conformemente al paragrafo 6; h) le disposizioni riguardanti la cooperazione tra le varie autorità d'ispezione.

4. Sulla base dei piani d'ispezione di cui al paragrafo 3, l'autorità competente redige periodicamente i programmi delle ispezioni ordinarie per tutti gli stabilimenti, comprendenti la frequenza delle visite in loco per i vari tipi di stabilimenti.

L'intervallo fra due visite consecutive in loco non è superiore a un anno per gli stabilimenti di soglia superiore e a tre anni per gli stabilimenti di soglia inferiore, a meno che l'autorità competente non abbia elaborato un programma di ispezioni basato su una valutazione sistematica dei pericoli di incidenti rilevanti relativi agli stabilimenti interessati.

5. La valutazione sistematica dei pericoli degli stabilimenti interessati è basata almeno sui criteri seguenti: a) gli impatti potenziali sulla salute umana e sull'ambiente degli stabilimenti interessati; b) una comprovata osservanza delle disposizioni della presente direttiva.

Se opportuno, si tiene conto anche dei risultati pertinenti di ispezioni condotte in conformità ad altra normativa dell'Unione.

6. Ispezioni straordinarie sono effettuate per indagare con la massima tempestività in caso di reclami gravi, incidenti gravi e «quasi incidenti» nonché in casi di non conformità.

7. Entro quattro mesi da ciascuna ispezione l'autorità competente comunica al gestore le conclusioni dell'ispezione e tutte le misure da attuare. L'autorità competente si accerta che il gestore adotti dette misure necessarie entro un lasso di tempo ragionevole dal ricevimento della comunicazione.

8. Se nel corso di un'ispezione è stato individuato un caso grave di non conformità alla presente direttiva, un'ispezione supplementare è effettuata entro sei mesi.

9. Ove possibile, le ispezioni sono coordinate con ispezioni effettuate ai sensi di altre disposizioni legislative dell'Unione e, ove appropriato, con esse combinate.

10. Gli Stati membri incoraggiano le autorità competenti a fornire meccanismi e strumenti per lo scambio di esperienze e il consolidamento delle conoscenze e, ove appropriato, a partecipare a tali meccanismi a livello dell'Unione.

11. Gli Stati membri provvedono affinché i gestori forniscano alle autorità competenti tutta l'assistenza necessaria per consentire a dette autorità di effettuare ispezioni e di raccogliere le informazioni necessarie allo svolgimento dei loro compiti ai fini della presente direttiva, in particolare per permettere alle autorità di effettuare un'adeguata valutazione della possibilità

svolgimento delle ispezioni, definite dalla direttiva come: “tutte le azioni di controllo, incluse le visite in situ, delle misure, dei sistemi, delle relazioni interne e dei documenti di *follow-up*, nonché qualsiasi attività di *follow-up* eventualmente necessaria, compiute da o per conto dell'autorità competente al fine di controllare e promuovere il rispetto dei requisiti fissati dalla presente direttiva da parte degli stabilimenti”.

La direttiva, recepita con il D.Lgs. n. 105/2015⁷⁷¹, riprende i principi già introdotti dalla raccomandazione e dalla direttiva IED in tema di pianificazione, di distinzione tra ispezioni ordinarie e straordinarie, di valutazione sistematica dei rischi ambientali, ecc.

3.4 Le verifiche ispettive ambientali. Le discipline.

3.4.1. Le verifiche ispettive nelle normative ambientali di settore: inquinamento atmosferico, inquinamento delle acque, inquinamento acustico, rifiuti.

- Normativa in materia di inquinamento atmosferico.

Ai sensi dell'articolo 268, comma 1, lett. p) del D.Lgs. n. 152/2006, l'autorità competente in tema di controlli dell'inquinamento atmosferico è l'autorità a cui la legge regionale attribuisce il compito di eseguire in via ordinaria i controlli circa il rispetto dell'autorizzazione e delle disposizioni normative, ferme comunque restando le competenze degli organi di polizia giudiziaria.

Specificamente:

- in caso di stabilimenti soggetti ad autorizzazione alle emissioni, l'autorità di controllo coincide, salvo diversa statuizione della legge regionale, con quella competente al rilascio dell'autorizzazione alle emissioni e all'adozione degli altri relativi provvedimenti;

- in caso di stabilimenti sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale e per i controlli a questa connessi, l'autorità competente per il controllo è quella prevista dalla normativa che disciplina detta autorizzazione.

Importanti previsioni normative in tema di controlli dell'inquinamento atmosferico sono contenute nell'articolo 271 (rubricato: valori limite di emissione e prescrizioni per gli impianti e le attività) del D.Lgs. n. 152/2006 e trovano applicazione anche per le attività abilitate da autorizzazione a carattere generale o per quelle escluse dall'obbligo di autorizzazione preventiva⁷⁷². Si deve precisare in via incidentale che, con riferimento alle predette attività, l'oggetto del controllo è limitato alla verifica della conformità alle prescrizioni legislative dell'attività medesima.

La disposizione sopra richiamata impone, tra l'altro, che i controlli condotti dall'autorità competente possano essere effettuati solo sulla base dei metodi elencati nell'Allegato VI alla Parte V del decreto, anche se diversi da quelli di competenza del gestore indicati dall'autorizzazione. Nel caso in cui, in sede di controllo, si ricorra a metodi diversi da quelli elencati nell'Allegato VI alla Parte V del decreto o a sistemi di monitoraggio non conformi alle prescrizioni di tale allegato,

di incidenti rilevanti, di stabilire in che misura possano aumentare le probabilità o aggravarsi le conseguenze degli incidenti rilevanti, di predisporre un piano di emergenza esterno e di tenere conto delle sostanze che, per lo stato fisico, le particolari condizioni o il luogo in cui si trovano, possono necessitare di particolare attenzione.”

⁷⁷¹ A livello nazionale, il nuovo D.Lgs. n. 105/2015, pur sostanzialmente in linea con le disposizioni europee, mantiene alcune specificità nazionali, che emergono soprattutto nel tentativo di rappresentare una sorta di norma unica di riferimento in materia di prevenzione degli incidenti rilevanti, attraverso l'inserimento tra gli allegati dei contenuti (aggiornati ed integrati) di tutti i decreti attuativi previsti dalla normativa vigente. L'articolo 27 disciplina, in particolare, le ispezioni negli stabilimenti (che si differenziano dalle attività di valutazione tecnica, di controllo e di sopralluogo effettuate, nell'ambito della procedura per la valutazione del rapporto di sicurezza, ai sensi dell'articolo 17) e l'allegato H reca i Criteri per la pianificazione, la programmazione e lo svolgimento delle ispezioni.

⁷⁷² BOLOGNA P., *Inquinamento atmosferico*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, Vol. 2 - *Discipline ambientali di settore*, Assago, 2013, pag. 32.

i risultati della relativa applicazione non sono validi ai sensi ed agli effetti della disciplina specifica.

Relativamente al gestore, egli effettua i controlli di propria competenza sulla base dei metodi e dei sistemi di monitoraggio indicati nell'autorizzazione e mette i risultati a disposizione⁷⁷³ dell'autorità competente per il controllo nei modi previsti dall'Allegato VI alla Parte V del decreto e dall'autorizzazione; in caso di ricorso a metodi o a sistemi di monitoraggio diversi o non conformi alle prescrizioni dell'autorizzazione, i risultati della relativa applicazione non sono validi e si applica la pena prevista dall'articolo 279, comma 2⁷⁷⁴.

Qualora, infine, i controlli di competenza del gestore e i controlli dell'autorità pubblica, simultaneamente effettuati, forniscano risultati diversi, l'accertamento deve essere ripetuto sulla base del metodo di riferimento.

“In ulteriore applicazione del principio generale per cui nessun è tenuto ad autodenunciarsi (*nemo tenetur se detegere*), se si verifica un superamento dei valori limite di emissione, i risultati dell'autocontrollo effettuato dal gestore (che ha l'obbligo penalmente sanzionato di effettuare il monitoraggio e di comunicarne i dati relativi all'autorità competente per il controllo) non sono utilizzabili per la contestazione del reato di esercizio di uno stabilimento violando i valori limite di emissione”⁷⁷⁵.

Ai sensi dell'art. 269, comma 9, del decreto, l'autorità competente per il controllo è autorizzata ad effettuare presso gli impianti tutte le ispezioni che ritenga necessarie per accertare il rispetto delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione.

L'accertamento di violazioni all'esito della verifica comporta la comminazione delle sanzioni di cui all'articolo 279⁷⁷⁶, nonché l'esercizio dei poteri di ordinanza⁷⁷⁷ di cui all'articolo 278⁷⁷⁸ e consistenti (secondo la gravità dell'infrazione) in:

⁷⁷³ È stato, peraltro, sostenuto che solo in modo semplicistico si potrebbe rilevare che il principio di offensività non risulta codificato né costituzionalizzato, sicché una simile discussione (con la quale il ricorrente veniva condannato per il reato di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione ad emissioni in atmosfera, consistente nell'omessa annotazione e tenuta del registro di autocontrollo, deducendo quale motivo l'irrelevanza penale del fatto, poiché gli autocontrolli erano stati effettuati alle date previste, sicché non era stato violato l'interesse protetto, onde la condanna era in contrasto con il principio di offensività) è inconfidente, urtando contro il dato positivo. Tuttavia una tale argomentazione sarebbe in contrasto con la c.d. concezione realistica del reato, che ha rinvenuto in alcune disposizioni del codice penale, in particolare nell'art. 49, e nell'esame complessivo del sistema, la sussistenza di detto principio. Con ulteriore diversa impostazione deve notarsi che, secondo quanto sostenuto in varie pronunce da questa Corte, l'adempimento di un onere formale di informazione non è senza rilievo nel settore ambientale, giacché permette di offrire la possibilità di un immediato e completo controllo del rispetto della normativa, dei correlati standard e del c.d. monitoraggio ecologico, consentendo l'effettuazione in tempi rapidi di altre indagini. Pertanto l'interesse tutelato, che non deve essere necessariamente sostanziale, sarebbe, in ogni caso, violato (Cassazione penale, sezione III, 23 ottobre 2001, n. 2885).

⁷⁷⁴ A tale riguardo l'articolo 271 del D.Lgs. n. 152/2006 precisa che: “20. Si verifica un superamento dei valori limite di emissione, ai fini del reato di cui all'articolo 279, comma 2, soltanto se i controlli effettuati dall'autorità o dagli organi di cui all'articolo 268, comma 1, lett. p), accertano una difformità tra i valori misurati e i valori limite prescritti, sulla base di metodi di campionamento e di analisi elencati nell'Allegato V alla parte quinta del presente decreto e di sistemi di monitoraggio conformi alle prescrizioni di tale allegato. Le difformità accertate nei controlli di competenza del gestore devono essere da costui specificamente comunicate all'autorità competente per il controllo entro 24 ore dall'accertamento. Se i risultati dei controlli di competenza del gestore e i risultati dei controlli dell'autorità o degli organi di cui all'articolo 268, comma 1, lett. p), simultaneamente effettuati, divergono in merito alla conformità dei valori misurati ai valori limite prescritti, si procede nei modi previsti dal comma 19; i risultati di tali controlli, inclusi quelli ottenuti in sede di ripetizione dell'accertamento, non possono essere utilizzati ai fini della contestazione del reato previsto dall'articolo 279, comma 2, per il superamento dei valori limite di emissione. Resta ferma, in tutti i casi, l'applicazione dell'articolo 279, comma 2, se si verificano le circostanze previste dall'ultimo periodo del comma 18.”

⁷⁷⁵ BOLOGNA P., *Inquinamento atmosferico*, op. cit., pag. 33.

⁷⁷⁶ Il quale articolo stabilisce in particolare che: “1. Fuori dai casi per cui trova applicazione l'articolo 6, comma 13, cui eventuali sanzioni sono applicate ai sensi dell'articolo 29-*quattordicesimo*, chi inizia a installare o esercisce uno stabilimento in assenza della prescritta autorizzazione ovvero continua l'esercizio con l'autorizzazione scaduta, decaduta, sospesa o revocata è punito con la pena dell'arresto da due mesi a due anni o dell'ammenda da 258 euro a 1.032 euro. Con la stessa pena è punito chi sottopone uno stabilimento ad una modifica sostanziale senza l'autorizzazione prevista dall'articolo 269, comma 8. Chi sottopone uno stabilimento ad una modifica non sostanziale senza effettuare la comunicazione prevista dall'articolo 269, comma 8, è assoggettato ad una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 1.000 euro, alla cui irrogazione provvede l'autorità competente.

2. Chi, nell'esercizio di uno stabilimento, viola i valori limite di emissione o le prescrizioni stabiliti dall'autorizzazione, dagli Allegati I, II, III o V alla parte quinta del presente decreto, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'articolo 271 o le prescrizioni altrimenti imposte dall'autorità competente ai sensi del presente titolo è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 1.032 euro. Se i valori limite o le prescrizioni violati sono contenuti nell'autorizzazione integrata ambientale si applicano le sanzioni previste dalla normativa che disciplina tale autorizzazione.

a) diffida, con l'assegnazione di un termine entro il quale le irregolarità connesse alla inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione devono essere eliminate;

b) diffida ed contestuale temporanea sospensione dell'autorizzazione con riferimento agli impianti e alle attività per i quali vi è stata violazione delle prescrizioni autorizzative, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute o per l'ambiente;

c) revoca dell'autorizzazione con riferimento agli impianti e alle attività per i quali vi è stata violazione delle prescrizioni autorizzative, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida o qualora la reiterata inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione determini situazioni di pericolo o di danno per la salute o per l'ambiente.

In particolare, grava sul gestore dell'impianto la responsabilità degli illeciti, sia amministrativi che penali; tale figura coincide, poi, con il legale rappresentante, in caso di persona giuridica, fatta salva l'applicabilità del D.Lgs. n. 231/2001 (v. sopra). Consolidata giurisprudenza⁷⁷⁹ ritiene altresì responsabile dell'illecito anche il soggetto che sia subentrato nella gestione dell'impianto dopo la sua messa in esercizio e che, proseguendo l'attività, abbia omesso di controllare che l'autorizzazione fosse stata rilasciata sin dall'origine.

In merito alla natura delle ipotesi sanzionatorie amministrative e penali previste dalla normativa sulle emissioni, esse rappresentano in prevalenza, ad eccezione di alcune fattispecie di illecito amministrativo (ad es. la modifica non sostanziale dell'impianto senza effettuare la comunicazione prevista), illeciti di natura penale, che, peraltro, nell'ipotesi di esercizio dell'impianto o attività senza la necessaria autorizzazione, vengono considerati dalla giurisprudenza quali reati permanenti (con le dovute conseguenze in termini di decorrenza della prescrizione del reato)⁷⁸⁰.

A rafforzare l'efficacia delle ipotesi sanzionatorie specificamente previste dal D.Lgs. n. 152/2006 relativamente alle emissioni in atmosfera, la previsione di cui all'articolo 674 c.p. (rubricato: getto pericoloso di cose)⁷⁸¹, in forza del quale "chiunque getta o versa, in un luogo di

3. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-*quattuordecies*, comma 7, chi mette in esercizio un impianto o inizia ad esercitare un'attività senza averne dato la preventiva comunicazione prescritta ai sensi dell'articolo 269, comma 6, o ai sensi dell'articolo 272, comma 1, è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 1.032 euro.

4. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-*quattuordecies*, comma 8, chi non comunica all'autorità competente i dati relativi alle emissioni ai sensi dell'articolo 269, comma 6, è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a 1.032 euro. □ (comma così modificato dall'art. 11, comma 4, d.lgs. n. 46 del 2014)

5. Nei casi previsti dal comma 2 si applica sempre la pena dell'arresto fino ad un anno se il superamento dei valori limite di emissione determina anche il superamento dei valori limite di qualità dell'aria previsti dalla vigente normativa.

6. Chi, nei casi previsti dall'articolo 281, comma 1, non adotta tutte le misure necessarie ad evitare un aumento anche temporaneo delle emissioni è punito con la pena dell'arresto fino ad un anno o dell'ammenda fino a 1.032 euro.

7. Per la violazione delle prescrizioni dell'articolo 276, nel caso in cui la stessa non sia soggetta alle sanzioni previste dai commi da 1 a 6, e per la violazione delle prescrizioni dell'articolo 277 si applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 15.493 euro a 154.937 euro. All'irrogazione di tale sanzione provvede, ai sensi degli articoli 17 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689, la regione o la diversa autorità indicata dalla legge regionale. La sospensione delle autorizzazioni in essere è sempre disposta in caso di recidiva."

⁷⁷⁷ Secondo FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, op. cit., pag. 315, si tratta in realtà di sanzioni amministrative.

⁷⁷⁸ Ferma, comunque, restando l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 279 e delle misure cautelari disposte dall'autorità giudiziaria. Pertanto, i poteri di ordinanza e i poteri sanzionatori amministrativi nonché penali si esercitano in via parallela, svolgendo in realtà funzioni diverse: l'articolo 278 mira ad assicurare in concreto il rispetto della legge e dell'autorizzazione, mentre l'articolo 279 intende punire le condotte ivi sanzionate. Detta applicazione parallela consente di pervenire ad una tutela più efficace.

⁷⁷⁹ Cassazione penale, Sezione III, n. 8051/2007; Cassazione penale, Sezione III, n. 37835/2007; Cassazione penale, Sezione III, n. 2488/2008.

È stato altresì affermato che "in tema di inquinamento atmosferico, la presentazione di una domanda di autorizzazione incompleta, perché priva delle indicazioni relative alle caratteristiche tecniche dell'impianto nonché dei valori di emissione, integra il reato di esercizio di impianti in assenza della prescritta autorizzazione [...] in quanto l'incompletezza della domanda è equiparabile all'omessa presentazione della medesima" (Cassazione penale, Sezione III, 28 novembre 2007, n. 44298).

⁷⁸⁰ Viene, invece, considerata reato istantaneo l'ipotesi in cui si verificano violazioni di prescrizioni autorizzatorie, essendo la condotta sanzionata produttiva di una lesione definitiva dell'interesse tutelato, cfr. BOLOGNA P., *Inquinamento atmosferico*, op. cit., pag. 45.

⁷⁸¹ Il codice civile del 1942 ed il codice penale del 1930 contengono alcune disposizioni che tutelano in forma implicita ed indiretta l'ambiente, le quali risultano attualmente vigenti ed utilizzate per specifiche fattispecie, ma che per lungo tempo hanno costituito il baluardo per la difesa contro l'inquinamento acustico e atmosferico (art. 844 c.c.) e per contrastare l'inquinamento idrico, acustico ed elettromagnetico, il degrado urbanistico e del suolo (artt. 674 e 734 c.p.), considerati in una accezione antropocentrica. Si richiamano tra gli altri:

pubblico transito o in un luogo privato ma di comune o di altrui uso, cose atte a offendere o imbrattare o molestare persone, ovvero, nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo, atti a cagionare tali effetti, è punito con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda fino a euro 206.⁷⁸²

Ampliando il piano di riferimento, le norme codicistiche, ivi compreso l'articolo 674 c.p., mirano a tutelare le persone, mentre le norme speciali proteggono le risorse. Pertanto sono applicabili sia alternativamente che in concorso⁷⁸³. Va comunque precisato che la tutela assicurata attraverso le norme speciali è generalmente condizionata dalla natura formale di tali norme, vale a dire esse non considerano il profilo sostanziale dell'evento (inquinamento in atto), ma esplicano la propria funzione protettiva esclusivamente in caso di violazioni connesse, da un lato, alla assenza o non conformità con un provvedimento autorizzatorio, dall'altro, al mancato rispetto di un limite tabellare. Ciò posto per i fenomeni di inquinamento in cui non è possibile applicare le norme speciali si dovrà fare ricorso alle disposizioni generali.

- Normativa in materia di inquinamento delle acque.

La disciplina in materia di controllo degli scarichi è contenuta nella sezione II, titolo IV, capo III della Parte III del D.lgs. n. 152/2006.

In particolare, i controlli e le ispezioni concernenti il rispetto dei limiti e delle prescrizioni dell'autorizzazione spettano alla stessa autorità dotata di amministrazione attiva (ovvero, salvo diversa disciplina regionale, alle province e, se lo scarico è in pubblica fognatura, all'ente di governo dell'ambito) che ne verifica l'osservanza. Di norma tali soggetti affidano alle strutture tecniche (ARPA) l'effettuazione dei controlli medesimi.

Inoltre, l'articolo 135, comma 2, del citato decreto, dopo aver fatto salvo il disposto di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, statuisce che, ai fini della sorveglianza e

- con riferimento al codice civile:

Articolo 844 (Immissioni)

Il proprietario di un fondo non può impedire le immissioni di fumo o di calore, le esalazioni, i rumori, gli scuotimenti e simili propagazioni derivanti dal fondo del vicino, se non superano la normale tollerabilità, avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi.

Nell'applicare questa norma l'autorità giudiziaria deve contemperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà. Può tener conto della priorità di un determinato uso.

Articolo 2050 (Responsabilità per l'esercizio di attività pericolose)

Chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di una attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, è tenuto al risarcimento, se non prova di avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno.

Sulla definizione di attività pericolosa è intervenuta la giurisprudenza della Cassazione affermando il principio che: "costituiscono attività pericolose, non solo quelle che sono qualificate tali dalla normativa di pubblica sicurezza o da altre leggi speciali, ma anche quelle che, per la loro stessa natura o per le caratteristiche dei mezzi adoperati, comportino la rilevante possibilità del verificarsi di un danno per la loro spiccata potenzialità offensiva.

- con riferimento al codice penale:

Articolo 674 (getto pericoloso di cose) v. sopra

Articolo 635 (danneggiamento di cose mobili e immobili)

Chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui, è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a euro 309. (...)

Articolo 659 (disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone)

Chiunque, mediante schiamazzi o rumori, ovvero abusando di strumenti sonori o di segnalazioni acustiche, ovvero suscitando o non impedendo strepiti di animali, disturba le occupazioni o il riposo delle persone, ovvero gli spettacoli, i ritrovi o i trattenimenti pubblici, è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 309. Si applica l'ammenda da euro 103 a euro 516 a chi esercita una professione o un mestiere rumoroso contro le disposizioni della legge o le prescrizioni dell'autorità.

Articolo 734 (deturpamento di bellezze naturali)

Chiunque, mediante costruzioni, demolizioni, o in qualsiasi altro modo, distrugge o altera le bellezze naturali dei luoghi soggetti alla speciale protezione dell'autorità, è punito con l'ammenda da euro 1.032 a euro 6.197.

⁷⁸² L'inciso "nei casi non consentiti dalla legge" ha alimentato nel tempo due opposti orientamenti della giurisprudenza di legittimità: quello che vi ricomprende sia l'ipotesi di superamento dei valori limite sia le molestie derivanti dalle emissioni meramente superiori alla normale tollerabilità (*ex* articolo 844 c.c.); nonché l'orientamento che esclude, invece, tale ultima ipotesi. A riguardo la Cassazione penale, Sezione III, n. 2475/2008 Alghisi, ha confermato che la sussistenza del reato di cui all'articolo 674 c.p. è esclusa, nel caso di impianti regolarmente autorizzati, se vengono rispettati i limiti tabellari fissati per legge (implicando il rispetto dei predetti limiti una presunzione di legittimità del comportamento). E solo in assenza di tale predeterminazione legislativa, il giudice è investito della valutazione della tollerabilità consentita.

⁷⁸³ In tal senso, la Cassazione penale, Sezione III, n. 6249/1985.

dell'accertamento degli illeciti in violazione delle norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, provvede il Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.)⁷⁸⁴. E' altresì previsto l'intervento del Corpo forestale dello Stato e possono concorrere la Guardia di finanza e la Polizia di Stato. Il Corpo delle capitanerie di porto, Guardia costiera, provvede alla sorveglianza e all'accertamento delle violazioni di cui alla Parte III del decreto quando dalle stesse possano derivare danni o situazioni di pericolo per l'ambiente marino e costiero⁷⁸⁵.

L'autorità competente per il controllo è autorizzata ad effettuare tutte le ispezioni che ritenga necessarie per l'accertamento delle condizioni che danno luogo alla formazione degli scarichi. Ancora, la predetta autorità è autorizzata ad effettuare le ispezioni, i controlli e i prelievi necessari all'accertamento del rispetto dei valori limite di emissione, delle prescrizioni contenute nei provvedimenti autorizzatori o regolamentari e delle condizioni che danno luogo alla formazione degli scarichi. A fronte di tale potere, il titolare dello scarico è tenuto a fornire le informazioni richieste e a consentire l'accesso ai luoghi dai quali origina lo scarico (dunque, non solo nei locali produttivi, ma in tutte le aree aziendali)⁷⁸⁶.

Ai sensi dell'articolo 128 del D.Lgs. n. 152/2006, il controllo degli scarichi viene effettuato dai soggetti incaricati sulla base di un programma che assicuri un periodico, diffuso, effettivo ed imparziale sistema di controlli.

Ferma restando l'applicazione del regime sanzionatorio, in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione allo scarico l'autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione:

- a) alla diffida, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze;
- b) alla diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente;
- c) alla revoca dell'autorizzazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente⁷⁸⁷.

⁷⁸⁴ Mentre all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie provvede, con ordinanza-ingiunzione ai sensi degli articoli 18 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689, la regione o la provincia autonoma nel cui territorio è stata commessa la violazione, ad eccezione delle sanzioni previste dall'articolo 133, comma 8, per le quali è competente il comune, fatte salve le attribuzioni affidate dalla legge ad altre pubbliche autorità.

⁷⁸⁵ Va, tuttavia, rammentato che le operazioni di controllo previste dalla normativa sugli scarichi rientrano nella competenza generale della polizia giudiziaria senza distinzioni in termini di specializzazioni, seppur quest'ultime esistenti (si è espressa in tal senso la Cassazione penale, Sezione III, 2 dicembre 1992, n. 12075 in merito alle attività di campionamento).

⁷⁸⁶ Le prerogative riconosciute agli ispettori sono recate nel già richiamato articolo 129 (accessi ed ispezioni), in forza del quale: "1. L'autorità competente al controllo è autorizzata a effettuare le ispezioni, i controlli e i prelievi necessari all'accertamento del rispetto dei valori limite di emissione, delle prescrizioni contenute nei provvedimenti autorizzatori o regolamentari e delle condizioni che danno luogo alla formazione degli scarichi. Il titolare dello scarico è tenuto a fornire le informazioni richieste e a consentire l'accesso ai luoghi dai quali origina lo scarico."

Dette attività, che possono essere anche piuttosto ampie (dovendo verificare le "condizioni che danno luogo alla formazione degli scarichi"), hanno natura prevalentemente amministrativa in quanto dirette ad accertare illeciti amministrativi, ma possono eventualmente confluire in un procedimento penale; in tale ipotesi sarà pertanto necessario il rispetto di alcune specifiche garanzie e l'adozione di talune cautele procedurali (v. oltre). L'individuazione del momento di passaggio, dunque, dalla fase di accertamento meramente amministrativo a quello penale presenta profili di estrema complessità; chiaramente se il soggetto che procede al controllo non riveste anche la funzione di agente o ufficiale di polizia giudiziaria dovrà farsi assistere da un soggetto dotato di tale qualifica. È stato precisato dalla giurisprudenza che "sono inutilizzabili le dichiarazioni dell'imputato o dell'indagato rese nel corso dell'attività ispettiva, nei cui confronti siano emersi anche semplici dati indicativi di un fatto apprezzabile come reato e le cui dichiarazioni siano state assunte, ciononostante, in violazione delle norme poste a garanzia del diritto di difesa. Infatti l'espressione "quando ... emergano indizi di reato" contenuta nell'art. 220 disp. att. cod. proc. pen. è tesa a fissare il momento a partire dal quale, nelle ipotesi di svolgimento di ispezioni o di attività di vigilanza, sorge l'obbligo di osservare le disposizioni del codice di procedura penale per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire ai fini dell'applicazione della legge penale"; tale inciso deve, dunque, intendersi nel senso che presupposto dell'operatività della norma sia la mera sussistenza della possibilità di attribuire comunque rilevanza penale al fatto che emerge dall'inchiesta amministrativa e nel momento in cui emerge, a prescindere dalla sua riferibilità ad una persona determinata (Cassazione penale, Sezioni unite, 20 dicembre 2001, n. 45477, ma anche Cassazione penale, sezione III, 8 novembre 2004, n. 43542).

Peraltro, l'articolo 137 (sanzioni penali) dispone che: "8. Il titolare di uno scarico che non consente l'accesso agli insediamenti da parte del soggetto incaricato del controllo ai fini di cui all'articolo 101, commi 3 e 4, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, è punito con la pena dell'arresto fino a due anni. Restano fermi i poteri-doveri di interventi dei soggetti incaricati del controllo anche ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 689 del 1981 e degli articoli 55 e 354 del codice di procedura penale."

⁷⁸⁷ La giurisprudenza, con riguardo alla disciplina precedente, trasposta poi nel nuovo testo, ha affermato che poiché, ai sensi della disposizione in considerazione "nel caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione allo scarico di acque

Nel caso di mancata effettuazione dei controlli è previsto l'intervento sostitutivo del Ministro dell'ambiente che, previa diffida ad adempiere rivolta alla regione interessata, nomina un commissario "ad acta" per il compimento degli atti necessari agli adempimenti inerenti l'organizzazione del sistema dei controlli.

Anche questa normativa riconosce un significativo ruolo agli autocontrolli posti in capo al titolare dello scarico. Ad esempio, per il controllo degli scarichi di sostanze pericolose (di cui alla tabella 5 dell'allegato 5, dunque, a differenza del regime previgente riferito a qualsiasi scarico pericoloso), l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione può prescrivere, a carico del titolare dello scarico, l'installazione di strumenti di controllo in automatico, nonché le modalità di gestione degli stessi e di conservazione dei relativi risultati, che devono rimanere a disposizione dell'autorità competente al controllo per un periodo non inferiore a tre anni dalla data di effettuazione dei singoli controlli⁷⁸⁸.

Operazioni essenziali per verificare il rispetto dei valori limite di emissione dello scarico sono rappresentate dal prelievo di un campione⁷⁸⁹ e dalla successiva sottoposizione all'analisi⁷⁹⁰. Con riguardo, dunque, alla loro effettuazione, il decreto ha previsto una serie di disposizioni particolarmente rilevanti quali, ad esempio, quelle inerenti il punto di misurazione (artt. 101, comma 3⁷⁹¹ e 108, comma 5^{792,793}) ovvero le metodiche analitiche⁷⁹⁴.

l'autorità competente procede alla revoca soltanto nei casi a) di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida nel termine fissato dall'autorizzazione stessa, e b) di reiterate violazioni che determinano pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente, è illegittima la revoca di un'autorizzazione allo scarico di acque reflue nella fognatura comunale qualora non risulti, come avvenuto nel caso di specie, che la società ricorrente era stata preventivamente invitata ad adempiere a prescrizioni per eliminare irregolarità nell'uso degli scarichi, né risulti comprovata una situazione di pericolo per la salute pubblica o per l'ambiente" (TAR Veneto, sezione terza, 18 marzo 2002, n. 1120).

⁷⁸⁸ "Dubbi sorgono in ordine alla legittimità costituzionale di una norma che, nel prevedere un obbligo del titolare dello scarico di fornire i dati da cui possa emergere un reato a suo carico [...] darebbe luogo ad una sorta di "autodenuncia", difficilmente compatibile con il diritto di difesa, tutelato dall'art. 24 Cost.; al riguardo è stato, però, osservato che il legislatore, con la previsione in questione, avrebbe legittimamente effettuato un bilanciamento tra il diritto di difesa e il diritto, di pari grado, alla salute, riconosciuto al singolo e alla collettività dall'art. 32 Cost., in funzione del quale è stato, appunto, previsto l'obbligo di fornire determinate informazioni", cfr. COSTATO L., PELLIZZER F., *Commentario breve al codice dell'ambiente: D. legisl. 3 aprile 2006, n. 152*, Padova, 2007, pag. 132.

⁷⁸⁹ Come visto, nel caso in cui coinvolgano un soggetto non sottoposto ad indagine giudiziaria, i prelievi sono svolti nell'ambito dei poteri di polizia amministrativa, pertanto non sono assoggettati alle garanzie di cui al codice di procedura penale, ma viene considerato sufficiente l'avviso contestuale al prelievo del soggetto interessato. L'esecuzione dei prelievi può essere affidata a qualsiasi organo di polizia (eventualmente assistito da un ausiliario tecnico), oltre che al personale delle strutture sanitarie. Il campione prelevato deve essere, poi, depositato presso il laboratorio pubblico di analisi per le relative operazioni, in merito alle quali deve essere dato il formale avviso al titolare dello scarico (art. 223 disp.att.c.p.p.), necessario a consentire l'instaurazione del contraddittorio; solo in tal caso i risultati delle analisi possono essere utilizzati in dibattimento come atti irripetibili. A riguardo, è stato infatti ribadito che "in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, l'attività di prelievo di campioni ha natura amministrativa e non richiede il preavviso degli interessati, mentre l'avviso della data e luogo delle analisi è prescritto a pena di nullità" (Cassazione penale, Sezione III, 19 aprile 1999, n. 4993), coerentemente con quanto in precedenza affermato "se è logico che l'Autorità Amministrativa, cui compete il diritto di effettuare i campionamenti delle acque, non abbia l'obbligo di preavvisare il titolare dello scarico circa il momento in cui verranno effettuate le operazioni di prelievo per evitare che possano esser apportate modifiche agli scarichi e di conseguenza fatte sparire le tracce di ogni irregolarità, non altrettanto può dirsi per quanto riguarda il momento delle analisi delle acque campionate. Infatti queste debbono essere esaminate con la massima tempestività stante la loro deteriorabilità e pertanto le analisi non sarebbero utilmente ripetibili nel corso del successivo procedimento penale" (Corte costituzionale, sentenza del 28 luglio 1983, n. 248 con riferimento alla legge Merli).

Secondo un orientamento consolidato, poi, "in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, l'attività di prelievo dei campioni ha natura amministrativa e sussiste una discrezionalità tecnica nella scelta del metodo, sempre che essa non venga eseguita su disposizione del magistrato o non esista già un soggetto determinato, indiziabile di reati: solo in tal caso trovano applicazione le garanzie difensive previste dall'art. 220 att. c.p.p., mentre, vertendosi in attività amministrativa, è applicabile l'art. 223 att. cit." (Cassazione penale, Sezione III, 26 novembre 1998, n. 12390).

⁷⁹⁰ LE PERA, *Inquinamento idrico*, op. cit., pag. 115.

L'attività ispettiva di prelevamento dei campioni deve rispettare, in ogni caso, i principi di cui all'articolo 15 (Accertamenti mediante analisi di campioni) della legge n. 689/1981.

⁷⁹¹ "3. Tutti gli scarichi, ad eccezione di quelli domestici e di quelli ad essi assimilati ai sensi del comma 7, lettera e), devono essere resi accessibili per il campionamento da parte dell'autorità competente per il controllo nel punto assunto a riferimento per il campionamento, che, salvo quanto previsto dall'articolo 108, comma 4, va effettuato immediatamente a monte della immissione nel recapito in tutti gli impluvi naturali, le acque superficiali e sotterranee, interne e marine, le fognature, sul suolo e nel sottosuolo."

⁷⁹² "5. Per le acque reflue industriali contenenti le sostanze della Tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, il punto di misurazione dello scarico è fissato secondo quanto previsto dall'autorizzazione integrata ambientale di cui al decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, e, nel caso di attività non rientranti nel campo di applicazione del suddetto

Sotto altro profilo, il D.Lgs. n. 152/2006 individua un sistema sanzionatorio piuttosto articolato che può essere ricondotto essenzialmente a due ambiti principali (anche se non esclusivi) riferiti alle violazioni connesse al superamento dei valori limite tabellari, nonché alle violazioni del regime autorizzatorio, a tali ultime violazioni sono, peraltro, talvolta associate le sanzioni più gravi. Specificamente, sono comminate sanzioni penali⁷⁹⁵ in caso di scarichi senza autorizzazione, o superamento dei limiti di emissione di sostanze pericolose, o i limiti previsti per i metalli pesanti. Anche in materia di inquinamento delle acque sussiste la responsabilità amministrativa per reato-presupposto delle persone giuridiche, ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001⁷⁹⁶, che si va ad affiancare alla responsabilità dell'autore del reato.

- Normativa in materia di inquinamento acustico.

Ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 447/1995 (rubricata: controlli), le funzioni di controllo e di vigilanza in materia di inquinamento acustico, riconosciute in capo alle province, vengono essenzialmente esercitate per il tramite delle agenzie regionali per l'ambiente.

Il comune esercita, invece, le funzioni amministrative relative al controllo sull'osservanza:

- a) delle prescrizioni attinenti il contenimento dell'inquinamento acustico prodotto dal traffico veicolare e dalle sorgenti fisse;
- b) della disciplina stabilita relativamente al rumore prodotto dall'uso di macchine rumorose e da attività svolte all'aperto;

decreto, subito dopo l'uscita dallo stabilimento o dall'impianto di trattamento che serve lo stabilimento medesimo. L'autorità competente può richiedere che gli scarichi parziali contenenti le sostanze della tabella 5 del medesimo Allegato 5 siano tenuti separati dallo scarico generale e disciplinati come rifiuti. Qualora, come nel caso dell'articolo 124, comma 2, secondo periodo, l'impianto di trattamento di acque reflue industriali che tratta le sostanze pericolose, di cui alla tabella 5 del medesimo allegato 5, riceva, tramite condotta, acque reflue provenienti da altri stabilimenti industriali o acque reflue urbane, contenenti sostanze diverse non utili ad una modifica o ad una riduzione delle sostanze pericolose, in sede di autorizzazione l'autorità competente ridurrà opportunamente i valori limite di emissione indicati nella tabella 3 del medesimo Allegato 5 per ciascuna delle predette sostanze pericolose indicate in Tabella 5, tenendo conto della diluizione operata dalla miscelazione delle diverse acque reflue".

⁷⁹³ Sul punto del prelievo è intervenuta la giurisprudenza che ha affermato: "ai fini dell'esatta individuazione del punto di prelievo dei reflui dell'impianto di smaltimento, rilevante ai fini del controllo sull'eventuale superamento dei limiti tabellari, l'art. 34, comma 3, del D. Lgs. n. 152/1999 fissa inequivocabilmente il punto posto "subito dopo l'uscita dallo stabilimento o dall'impianto di trattamento". Ove lo stabilimento sia costituito da un complesso ed articolato sistema di depurazione, composto da una pluralità di passaggi intermedi prima dell'immissione delle acque nel corpo ricettore, il punto di misurazione va pertanto individuato nei tratti terminali del canale di scarico, immediatamente precedenti lo sbocco nel corpo ricettore. La provincia, ove intenda qualificare una parte dell'impianto (nello specifico, la cokeria) come funzionalmente autonomo, è tenuta a imporre preventivamente la separazione dello specifico scarico dalle acque di raffreddamento o di lavaggio, configurandolo al contempo come "parziale" ai sensi del D. Lgs. n. 152/99 oppure fissando, in sede di autorizzazione, ulteriori e più stringenti prescrizioni tecniche ex art. 45, comma 9, all'insegna della migliore tecnologia disponibile (da descriversi esattamente e, soprattutto, da individuarsi alla stregua dei principi di proporzionalità e di precauzione)", cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, 9 settembre 2005, n. 4648.

⁷⁹⁴ A tale riguardo l'allegato V ha previsto che, per il controllo degli scarichi di acque reflue urbane, devono considerarsi i campioni medi ponderati nell'arco delle 24 ore, mentre, nel caso di scarichi di acque reflue industriali, il campione medio prelevato è riferito all'arco di 3 ore. L'autorità di controllo può discostarsi da tali tempistiche, nel caso in cui sia richiesto da particolari esigenze, necessariamente evidenziata nella motivazione di cui al verbale di campionamento. Ad avviso della giurisprudenza "le disposizioni vigenti, nell'indicare le modalità, non stabiliscono alcun criterio legale di valutazione della prova, limitandosi a specificare che la metodica normale è quella del campionamento medio ma non escludendo che l'organo di controllo possa procedere con modalità diverse di campionamento, anche istantaneo, in situazioni particolari", cfr. LE PERA, *Inquinamento idrico*, op. cit., pag. 116, che richiama la Cassazione penale, Sezione III, 21 aprile 2011, n. 16054, ma anche Cassazione penale, Sezione III, 11 maggio 2009, n. 19881 (v. oltre). In precedenza, invece, relativamente al verbale era stato previsto che, "in tema di tutela delle acque dall'inquinamento non è necessaria la redazione del verbale relativamente all'indicazione delle metodiche seguite per il prelievo, il campionamento e le analisi, atteso che risulta sufficiente la possibilità per l'imputato di partecipare e controllare le operazioni, e ciò anche a mezzo di un proprio consulente" (Cassazione penale, sezione III, 1 aprile 2003, n. 15170)

⁷⁹⁵ La disciplina delle sanzioni penali è contenuta agli artt. 137 e ss del D.Lgs. n. 152/2006, quella relativa alle sanzioni amministrative agli artt. 135 e ss. In particolare, relativamente alle sanzioni amministrative pecuniarie, occorre precisare che, ai sensi dell'articolo 135, comma 4, non trova applicazione il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

⁷⁹⁶ Ad esempio, per l'ipotesi di scarichi di acque reflue industriali senza autorizzazione oppure contenenti sostanze pericolose.

c) della disciplina e delle prescrizioni tecniche relative all'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 6;

d) della corrispondenza alla normativa vigente dei contenuti della documentazione fornita dai privati assoggettati.

Con riferimento allo svolgimento della verifica ispettiva, il personale incaricato dei controlli ed il personale delle agenzie regionali dell'ambiente, nell'esercizio delle medesime funzioni di controllo e di vigilanza, può accedere agli impianti ed alle sedi di attività che costituiscono fonte di rumore, e richiedere i dati, le informazioni e i documenti necessari per l'espletamento delle proprie funzioni⁷⁹⁷. A tutela dei soggetti interessati, in ossequio ai principi di trasparenza e pubblicità⁷⁹⁸, il personale deputato al controllo deve essere munito di documento di riconoscimento rilasciato dall'ente o dall'agenzia di appartenenza.

Mentre, il soggetto interessato non viene riconosciuto quale necessario destinatario di informativa in merito alla programmazione di una ispezione che lo riguardi. In altri termini, si ritiene legittimamente istaurato il contraddittorio anche in assenza di una comunicazione di avvio del procedimento o essa risulti successiva alla al compimento delle azioni materiali di accertamento, ciò in ragione della natura meramente strumentale riconosciuta alla ispezione nell'ambito in esame⁷⁹⁹. La giurisprudenza è, infatti, concorde nel ritenere che “gli atti istruttori che precedono l'eventuale emanazione di ordinanze in materia di inquinamento acustico debbono caratterizzarsi per l'elemento sorpresa poiché, laddove il soggetto controllato sapesse in anticipo di essere sottoposto a controllo potrebbe alterare gli elementi di fatto che normalmente incidono sul livello di rumorosità da misurare eludendo l'efficacia del controllo”⁸⁰⁰. L'interessato potrà essere informato delle operazioni in un momento successivo, in cui potrà contestare gli esiti delle rilevazioni, e comunque prima dell'adozione del provvedimento finale, rimanendo pertanto garantita la partecipazione al procedimento. Tuttavia “l'esonero dalla comunicazione di avvio non può essere legato alla astratta qualificazione del provvedimento da adottare, ma è giustificato dalla esistenza di una situazione concreta di comprovata necessità e urgenza oppure dalla qualificazione della medesima urgenza nel senso che la comunicazione di avvio sia suscettibile di compromettere il soddisfacimento dell'interesse pubblico cui l'azione ispettiva è orientata”⁸⁰¹.

Circa il possibile *vulnus* del segreto industriale, che si rammenta essere anche nell'ambito in considerazione inopponibile agli ispettori per evitare od ostacolare le attività di verifica o di controllo⁸⁰², è stato osservato che esso “potrebbe essere rappresentato dalla crescente domanda di informazioni ambientali da parte del pubblico e dall'imposizione di obblighi più diffusi di pubblicità derivanti dall'applicazione della direttiva 2003/4/CE”⁸⁰³ e, più in generale, della normativa di derivazione europea.

L'esito negativo dell'attività di controllo può condurre, peraltro, all'esercizio di poteri autoritativi, che, nel caso dell'inquinamento acustico, possono assumere la forma di ordinanze adottate dall'autorità competente.

Con riguardo ai profili sanzionatori, quelli amministrativi risultano ora disciplinati dall'articolo 10 della legge quadro⁸⁰⁴, mentre per le sanzioni penali il riferimento è costituito

⁷⁹⁷ Tale ultima attività non deve necessariamente espletarsi contestualmente alla fase di accesso ai luoghi vera e propria, ma può anche precedere o seguire detta fase, cfr. DI LASCIO F., *Le ispezioni amministrative sulle imprese*, op. cit., pag. 93.

⁷⁹⁸ DI LASCIO F., *Le ispezioni sull'inquinamento acustico*, op. cit., pag. 112.

⁷⁹⁹ DI LASCIO F., *Le ispezioni sull'inquinamento acustico*, op. cit., pag. 125.

⁸⁰⁰ TAR Toscana, sezione II, 3 agosto 2012, n. 1437, che ritiene che l'obbligo di cui all'articolo 7 della legge n. 241/1990 ricorra solo dopo lo svolgimento della verifica ispettiva, all'avvio cioè del procedimento propedeutico alla adozione del provvedimento finale.

⁸⁰¹ DI LASCIO F., *Le ispezioni sull'inquinamento acustico*, op. cit., pag. 127.

⁸⁰² Stessa previsione è contenuta nell'articolo 197, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006 in materia di controlli effettuati nell'ambito della gestione dei rifiuti (v. oltre).

La *ratio* della disposizione è evidente, dovendo lo svolgimento del controllo ispettivo verificare, come finalità ultima, se l'attività controllata produca emissioni sonore non eccedenti i limiti fissati dalla normativa, attraverso una attività amministrativa interna “da cui originano atti endoprocedimentali di natura dichiarativa, quali le relazioni o i verbali di ispezione, i cui contenuti non sono dunque oggetto di pubblicità”, cfr. DI LASCIO F., *Le ispezioni amministrative sulle imprese*, op. cit., pag. 95. Diversamente da quanto, però, avviene in materia di IPPC (v. oltre).

⁸⁰³ DI LASCIO F., *Le ispezioni sull'inquinamento acustico*, op. cit., pag. 113; DI LASCIO F., *Le ispezioni amministrative sulle imprese*, op. cit., pag. 95.

⁸⁰⁴ Ai sensi del quale “1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 650 del codice penale, chiunque non ottempera al provvedimento legittimamente adottato dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 9, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 2.000.000 a lire 20.000.000.

dall'articolo 659 c.p.⁸⁰⁵, che ha rappresentato per lungo tempo l'unica norma a carattere generale connessa alle misure sanzionatorie in materia.⁸⁰⁶

Relativamente al rapporto fra le due norme citate, occorre richiamare l'orientamento giurisprudenziale che, in ossequio al principio di specialità, riconosce: "in tema di disturbo delle occupazioni e del riposo delle persone, la condotta prevista dal secondo comma dell'art. 659 c.p., esercizio di una professione o di un mestiere rumoroso contro le disposizioni della legge o le prescrizioni dell'autorità, è riferibile alla sola violazione di prescrizioni diverse da quelle concernenti i limiti delle emissioni o immissioni sonore, atteso che la condotta costituita dal superamento dei limiti di accettabilità integra gli estremi di un illecito amministrativo ai sensi dell'art. 10, comma secondo, l.n. 447/95"⁸⁰⁷. Comunque, va precisato che la norma penale considera il fenomeno delle immissioni rumorose e moleste nel suo complesso, diversamente l'articolo 10 ricomprende esclusivamente violazioni formali.

- La normativa in materia di rifiuti.

In materia di rifiuti, l'articolo 197 (rubricato: competenze delle province) della Parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 statuisce tra l'altro che le province⁸⁰⁸ sottopongono ad adeguati controlli periodici gli enti e le imprese che producono rifiuti pericolosi, le imprese che raccolgono e trasportano rifiuti a titolo professionale, gli stabilimenti e le imprese che smaltiscono o recuperano rifiuti, curando, in particolare, che vengano effettuati adeguati controlli periodici sulle attività sottoposte alle procedure semplificate di cui agli articoli 214, 215, e 216 e che i controlli concernenti la raccolta ed il trasporto di rifiuti pericolosi riguardino, in primo luogo, l'origine e la destinazione dei rifiuti. Non è opponibile il segreto industriale⁸⁰⁹.

2. Chiunque, nell'esercizio o nell'impiego di una sorgente fissa o mobile di emissioni sonore, supera i valori limite di emissione o di immissione di cui all'articolo 2, comma 1, lettere e) e f), fissati in conformità al disposto dell'articolo 3, comma 1, lettera a), è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 1.000.000 a lire 10.000.000. □(comma così modificato dall'art. 11 della legge 25 giugno 1999, n. 205 sulla depenalizzazione)

3. La violazione dei regolamenti di esecuzione di cui all'articolo 11 e delle disposizioni dettate in applicazione della presente legge dallo Stato, dalle regioni, dalle province e dai comuni, è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 500.000 a lire 20.000.000.

4. Il 70 per cento delle somme derivanti dall'applicazione delle sanzioni di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo è versato all'entrata del bilancio dello Stato, per essere devoluto ai comuni per il finanziamento dei piani di risanamento di cui all'articolo 7, con incentivi per il raggiungimento dei valori di cui all'articolo 2, comma 1, lettere f) e h).

5. In deroga a quanto previsto ai precedenti commi, le società e gli enti gestori di servizi pubblici di trasporto o delle relative infrastrutture, ivi comprese le autostrade, nel caso di superamento dei valori di cui al comma 2, hanno l'obbligo di predisporre e presentare al comune piani di contenimento ed abbattimento del rumore, secondo le direttive emanate dal Ministro dell'ambiente con proprio decreto entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Essi devono indicare tempi di adeguamento, modalità e costi e sono obbligati ad impegnare, in via ordinaria, una quota fissa non inferiore al 5 per cento dei fondi di bilancio previsti per le attività di manutenzione e di potenziamento delle infrastrutture stesse per l'adozione di interventi di contenimento ed abbattimento del rumore. Per quanto riguarda l'ANAS la suddetta quota è determinata nella misura dell'1,5 per cento dei fondi di bilancio previsti per le attività di manutenzione. Nel caso dei servizi pubblici essenziali, i suddetti piani coincidono con quelli di cui all'articolo 3, comma 1, lettera i); il controllo del rispetto della loro attuazione è demandato al Ministero dell'ambiente."

⁸⁰⁵ L'articolo 659 (disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone) prevede che: "Chiunque, mediante schiamazzi o rumori, ovvero abusando di strumenti sonori o di segnalazioni acustiche, ovvero suscitando o non impedendo strepiti di animali, disturba le occupazioni o il riposo delle persone, ovvero gli spettacoli, i ritrovi o i trattenimenti pubblici, è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 309. Si applica l'ammenda da euro 103 a euro 516 a chi esercita una professione o un mestiere rumoroso contro le disposizioni della legge o le prescrizioni dell'autorità".

⁸⁰⁶ CASELLA L., *L'inquinamento acustico*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, Vol. 2 - *Discipline ambientali di settore*, Assago, 2013, pagg. 445 e ss.

⁸⁰⁷ Cassazione penale, sezione III, 12 dicembre 2006, n. 2875.

⁸⁰⁸ A riguardo l'articolo 197, comma 2, statuisce che "Ai fini dell'esercizio delle proprie funzioni le province possono avvalersi, mediante apposite convenzioni, di organismi pubblici, ivi incluse le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), con specifiche esperienze e competenze tecniche in materia, fermo restando quanto previsto dagli articoli 214, 215 e 216 in tema di procedure semplificate."

⁸⁰⁹ Di interesse la giurisprudenza in materia:

- Cassazione penale, sezione III, 10 luglio 2009, n. 28474, ad avviso della quale "ai fini dell'espletamento dell'attività di controllo - prevista dall'art. 197, co. 3 del D. L.vo 152/2006 - da parte della polizia giudiziaria su imprese che svolgono attività di gestione dei rifiuti, sono da ritenersi legittime e pertanto utilizzabili le videoregistrazioni del luogo (nella specie, una discarica) eseguite dalla p.g. dalla pubblica strada o da altri luoghi pubblici o aperti al pubblico, non configurando esse un'indebita intrusione nell'altrui privata dimora, né nell'altrui domicilio, e ciò perché non rientra nell'ambito delle domicilio

Le province, nella programmazione delle ispezioni e controlli, possono tenere conto, nella determinazione della frequenza degli stessi, delle registrazioni ottenute dai destinatari nell'ambito del sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS).

Anche il personale appartenente al Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.) è autorizzato ad effettuare le ispezioni e le verifiche necessarie ai fini dell'espletamento delle funzioni di cui all'articolo 8 della legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente.

Restano ferme le altre disposizioni vigenti in materia di vigilanza e controllo previste da disposizioni speciali.

Per quanto concerne i profili più strettamente sanzionatori, anche con riguardo al settore della gestione dei rifiuti, il D.Lgs. n. 152/2006, agli artt. 254 e ss., individua un sistema sanzionatorio molto articolato⁸¹⁰, caratterizzato dalla presenza di sanzioni amministrative e penali, oltre alle "tradizionali" misure a cui può ricorrere l'autorità competente, secondo la gravità dell'infrazione, in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione, ovvero:

- a) diffida, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze;
- b) diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente;
- c) revoca dell'autorizzazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente.

Disposizioni specifiche sono, poi, dettate dagli artt. 237-*vicies* e ss. del D.Lgs. n. 152/2006 in merito agli impianti di incenerimento e coincenerimento, per i quali è disposto, tra l'altro, che i soggetti incaricati di condurre i controlli sono autorizzati ad accedere "in ogni tempo" presso tali impianti al fine di effettuare ispezioni, controlli, prelievi e campionamenti necessari all'accertamento del rispetto dei valori limite di emissione in atmosfera e in ambienti idrici, nonché del rispetto delle prescrizioni relative alla ricezione, allo stoccaggio dei rifiuti e dei residui, ai pretrattamenti e alla movimentazione dei rifiuti e delle altre prescrizioni contenute nei provvedimenti autorizzatori o regolamentari e di tutte le altre prescrizioni contenute nel decreto. Il proprietario o il gestore degli impianti sono tenuti a fornire tutte le informazioni, dati e documenti richiesti dagli ispettori, necessari per l'espletamento delle loro funzioni, ed a consentire l'accesso all'intero impianto.

E' previsto, inoltre, che l'avvio delle attività di incenerimento e coincenerimento, autorizzate secondo le procedure semplificate, sia subordinato all'effettuazione di una ispezione preventiva; mentre le ispezioni successive, da effettuarsi almeno una volta l'anno, devono accertare: a) la tipologia e la quantità dei rifiuti sottoposti alle operazioni di coincenerimento; b) la conformità delle attività di coincenerimento a quanto previsto agli articoli 214 e 215, e relative norme di attuazione.

o della privata dimora il luogo in cui si svolge un'attività lavorativa, sicché l'impiego della video camera potrebbe equipararsi ad un'operazione di appostamento della p.g. eseguita nei limiti dell'autonomia investigativa";

- Cassazione penale, sezione III, 3 marzo 2009, n. 9489, ad avviso della quale "in materia di smaltimento di rifiuti, le modalità di prelievo dei campioni da analizzare e le metodiche di analisi, volte a stabilire se le sostanze prelevate siano conformi alle prescrizioni di legge, riguardano attività di polizia amministrativa, sicché l'eventuale inosservanza da parte dell'autorità procedente delle prescritte modalità metodiche non determina la nullità delle operazioni compiute e degli esiti delle analisi".

Su prelievi ed analisi si richiamano, sotto diversi profili, gli orientamenti giurisprudenziali già indicati in materia di scarichi.

⁸¹⁰ DELL'ANNO P., *Disciplina della gestione dei rifiuti*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, Vol. 2 - *Discipline ambientali di settore*, Assago, 2013, pagg. 270 e ss.

Con riferimento alle responsabilità, è stato affermato che "posto che nei confronti del produttore di rifiuti è configurabile una posizione di garanzia, in quanto egli è tenuto a vigilare che propri dipendenti o delegati osservino le norme ambientalistiche, la responsabilità per l'attività di gestione non autorizzata non attiene necessariamente al profilo della consapevolezza e volontarietà della condotta, potendo scaturire da comportamenti che violino i doveri di diligenza che si richiedono ai soggetti preposti alla direzione dell'azienda" (Cassazione penale, Sezione III, 8 maggio 2009, n. 19332). Ancora, "nell'ipotesi in cui un terreno venga concesso in uso per l'esercizio di un'attività soggetta ad autorizzazione la cui disciplina configuri come fattispecie penali la violazione delle relative prescrizioni, incombe sul proprietario l'obbligo di verificare che il terzo, cui ha concesso in uso il terreno, sia in possesso dell'autorizzazione necessaria per l'attività di gestione di rifiuti che su detto terreno viene effettuata e rispetti le prescrizioni in essa contenute" (Cassazione penale, Sezione III, 22 settembre 2009, n. 36836).

-
- La normativa in materia di autorizzazioni uniche ambientali. Rinvio.

Per quanto concerne la disciplina relativa all'autorizzazione unica ambientale di cui al D.P.R. 13 marzo 2013, n. 59, giova osservare che la normativa di riferimento non delinea un sistema di controlli ispettivi particolarmente definito, non contenendo al suo interno disposizioni specifiche a riguardo. Tale sistema, dunque, non può che essere ricondotto al contesto più generale, nonché alle pertinenti discipline settoriali.

Anche con riferimento ai profili sanzionatori nulla, è stabilito dalla normativa sopra richiamata, rimanendo pertanto salve le singole discipline settoriali.

- Le novità in materia di valutazione di impatto ambientale.

Breve notazione meritano, infine, i recenti mutamenti che hanno riguardato la disciplina sulla valutazione di impatto ambientale. Ai sensi dell'innovato articolo 25, comma 4, del D.Lgs. n. 152/2006, il provvedimento di VIA ordinario contiene, tra l'altro, le eventuali e motivate condizioni ambientali che definiscono: a) le condizioni per la realizzazione, l'esercizio e la dismissione del progetto, nonché quelle relative ad eventuali malfunzionamenti; □b) le misure previste per evitare, prevenire, ridurre e, se possibile, compensare gli impatti ambientali significativi e negativi; □c) le misure per il monitoraggio degli impatti ambientali significativi e negativi, anche tenendo conto dei contenuti del progetto di monitoraggio ambientale predisposto dal proponente ai sensi dell'articolo 22, comma 3, lettera e) del decreto⁸¹¹. La tipologia dei parametri da monitorare e la durata del monitoraggio sono proporzionati alla natura, all'ubicazione, alle dimensioni del progetto ed alla significatività dei suoi effetti sull'ambiente. Al fine di evitare una duplicazione del monitoraggio, è possibile ricorrere, se del caso, a meccanismi di controllo esistenti derivanti dall'attuazione di altre pertinenti normative europee, nazionali o regionali.

In forza dell'articolo 28 (rubricato: Monitoraggio) del D.Lgs. n. 152/2006, come modificato, il proponente è tenuto a ottemperare alle condizioni ambientali contenute nel provvedimento di VIA e a trasmettere, in formato elettronico e nel rispetto dei tempi e modalità di attuazione stabilite nello stesso provvedimento, la documentazione contenente gli elementi necessari al controllo da parte dell'autorità competente o da parte del soggetto eventualmente individuato per la verifica⁸¹².

Oggetto della verifica, la quale si conclude entro il termine di trenta giorni, è l'ottemperanza delle condizioni ambientali al fine di identificare tempestivamente gli impatti ambientali significativi e negativi impreveduti e di adottare le opportune misure correttive. All'esito positivo della verifica l'autorità competente attesta l'avvenuta ottemperanza pubblicando sul proprio sito web la relativa documentazione, entro quindici giorni dal ricevimento dell'esito della verifica. Diversamente, nel caso in cui la verifica di ottemperanza abbia esito negativo, l'autorità competente diffida il proponente ad adempiere entro un congruo termine, trascorso inutilmente il quale si applicano le sanzioni di cui all'articolo 29 del D.Lgs. n. 152/2006; la norma disciplina anche una specifica ipotesi di sospensione delle attività⁸¹³.

⁸¹¹ Articolo 22, comma 3, lettera e) "il progetto di monitoraggio dei potenziali impatti ambientali significativi e negativi derivanti dalla realizzazione e dall'esercizio del progetto, che include le responsabilità e le risorse necessarie per la realizzazione e la gestione del monitoraggio".

⁸¹² La verifica è effettuata dall'autorità competente, in collaborazione con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per i profili di competenza; per tali attività, l'autorità competente può, comunque, avvalersi, tramite appositi protocolli d'intesa, del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente di cui alla legge 28 giugno 2016, n. 132, dell'Istituto superiore di sanità per i profili concernenti la sanità pubblica, ovvero di altri soggetti pubblici, i quali informano tempestivamente la stessa autorità competente degli esiti della verifica. Per il supporto alle medesime attività, nel caso di progetti di competenza statale particolarmente rilevanti per natura, complessità, ubicazione e dimensioni delle opere o degli interventi, l'autorità competente può istituire, d'intesa con il proponente e con oneri a carico di quest'ultimo, appositi osservatori ambientali finalizzati a garantire la trasparenza e la diffusione delle informazioni concernenti le verifiche di ottemperanza. Qualora i soggetti individuati per la verifica di ottemperanza non provvedano entro il termine prescritto, le attività di verifica sono svolte direttamente dall'autorità competente.

Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo sono stabiliti gli indirizzi metodologici e le modalità operative per la collaborazione dei due Ministeri nelle verifiche dell'ottemperanza delle condizioni ambientali di cui all'articolo 28.

⁸¹³ In particolare, l'articolo 28, commi 6, e 7 del D.Lgs. n. 152/2006 prevede che:

Attraverso il sito web dell'autorità competente è data, poi, adeguata informazione circa le modalità di svolgimento delle attività di monitoraggio, i risultati delle verifiche, dei controlli e delle eventuali misure correttive adottate dall'autorità competente, nonché circa i dati derivanti dall'attuazione dei monitoraggi ambientali da parte del proponente.

In merito al sistema sanzionatorio applicabile, il nuovo articolo 29 del D.Lgs. n. 152/2006, dopo aver disposto l'annullabilità, per violazione di legge, dei provvedimenti di autorizzazione di un progetto adottati senza la verifica di assoggettabilità a VIA o senza la VIA, ove prescritte, prevede - in modo innovativo rispetto alla normativa previgente - che, qualora siano accertati inadempimenti o violazioni delle condizioni ambientali di cui all'articolo 28, ovvero in caso di modifiche progettuali che rendano il progetto difforme da quello sottoposto al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, al procedimento di VIA, ovvero al procedimento unico di cui all'articolo 27 o di cui all'articolo 27-bis, l'autorità competente procede secondo la gravità delle infrazioni: a) alla diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze; b) alla diffida con contestuale sospensione dell'attività per un tempo determinato, ove si manifesti il rischio di impatti ambientali significativi e negativi; c) alla revoca del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, del provvedimento di VIA, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente⁸¹⁴.

Inoltre, salvo che il fatto costituisca reato, le sanzioni consistono nella irrogazione da parte dell'autorità competente di:

- una sanzione amministrativa da 35.000 euro a 100.000 euro per chiunque realizza un progetto o parte di esso, senza la previa VIA o senza la verifica di assoggettabilità a VIA, ove prescritte;

- una sanzione amministrativa pecuniaria da 20.000 euro a 80.000 euro nei confronti di colui che, pur essendo in possesso del provvedimento di verifica di assoggettabilità o di valutazione di impatto ambientale, non ne osserva le condizioni ambientali.

Alle sanzioni amministrative pecuniarie previste non si applica il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689; mentre, nel caso di progetti di competenza statale, i loro proventi sono versati all'entrata del bilancio dello Stato e sono successivamente riassegnati ai pertinenti capitoli di spesa del Ministero dell'ambiente per essere destinati al miglioramento delle attività di vigilanza, prevenzione e monitoraggio ambientale, alle attività di cui all'articolo 28 del decreto per la verifica dell'ottemperanza delle condizioni ambientali contenute nel provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA o nel provvedimento di VIA, nonché alla predisposizione di misure per la protezione sanitaria della popolazione in caso di incidenti o calamità naturali.

“6. Qualora all'esito dei risultati delle attività di verifica di cui ai commi da 1 a 5, ovvero successivamente all'autorizzazione del progetto, dall'esecuzione dei lavori di costruzione ovvero dall'esercizio dell'opera, si accerti la sussistenza di impatti ambientali negativi, imprevisti, ulteriori o diversi, ovvero di entità significativamente superiore a quelli valutati nell'ambito del procedimento di VIA, comunque non imputabili al mancato adempimento delle condizioni ambientali da parte del proponente, l'autorità competente, acquisite ulteriori informazioni dal proponente o da altri soggetti competenti in materia ambientale, può ordinare la sospensione dei lavori o delle attività autorizzate e disporre l'adozione di opportune misure correttive.

7. Nei casi in cui, al verificarsi delle fattispecie di cui al comma 6, emerga l'esigenza di modificare il provvedimento di VIA o di stabilire condizioni ambientali ulteriori rispetto a quelle del provvedimento originario, l'autorità competente, ai fini della riedizione del procedimento di VIA, dispone l'aggiornamento dello studio di impatto ambientale e la nuova pubblicazione dello stesso, assegnando al proponente un termine non superiore a novanta giorni”.

⁸¹⁴ L'articolo 29, comma 3, prevede altresì che: nel caso di progetti a cui si applicano le disposizioni del presente decreto realizzati senza la previa sottoposizione al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, al procedimento di VIA ovvero al procedimento unico di cui all'articolo 27 o di cui all'articolo 27-bis, in violazione delle disposizioni di cui al presente Titolo III, ovvero in caso di annullamento in sede giurisdizionale o in autotutela dei provvedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA o dei provvedimenti di VIA relativi a un progetto già realizzato o in corso di realizzazione, l'autorità competente assegna un termine all'interessato entro il quale avviare un nuovo procedimento e può consentire la prosecuzione dei lavori o delle attività a condizione che tale prosecuzione avvenga in termini di sicurezza con riguardo agli eventuali rischi sanitari, ambientali o per il patrimonio culturale. Scaduto inutilmente il termine assegnato all'interessato, ovvero nel caso in cui il nuovo provvedimento di VIA, adottato ai sensi degli articoli 25, 27 o 27-bis, abbia contenuto negativo, l'autorità competente dispone la demolizione delle opere realizzate e il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile, definendone i termini e le modalità. In caso di inottemperanza, l'autorità competente provvede d'ufficio a spese dell'inadempiente. Il recupero di tali spese è effettuato con le modalità e gli effetti previsti dal testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

Va precisato che la definizione dei contenuti minimi e formati dei verbali di accertamento, contestazione e notificazione dei procedimenti di cui all'articolo 29 è demandata ad un futuro decreto del Ministro dell'ambiente, da adottarsi, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 104/2017 (ossia dal 21/07/2017).

3.4.2. Le verifiche ispettive condotte presso gli impianti assoggettati alla normativa IPPC. Profili innovativi ed il sistema per il supporto alla programmazione dei controlli.

Il quadro normativo di riferimento in materia dei controlli connessi con le autorizzazioni integrate ambientali (ed in particolare l'articolo 29-*decies*, del D.Lg. n. 152/2006), così come già visto per il regime autorizzatorio, è stato oggetto di profonda innovazione ad opera del D.Lgs. n. 46/2014⁸¹⁵, attraverso cui si è proceduto a recepire nell'ordinamento nazionale la c.d. direttiva IED (cfr. capitolo 2).

Con specifico riguardo alle competenze per lo svolgimento delle funzioni di controllo, esse sono poste in capo all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), per impianti di competenza statale e, negli altri casi, all'autorità competente, la quale si avvale delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente⁸¹⁶. In caso di impianti localizzati in mare, l'ISPRA esegue i controlli coordinandosi con gli uffici di vigilanza del Ministero dello sviluppo economico.

L'autorità di controllo deve procedere ad effettuare le verifiche ispettive secondo quanto previsto e programmato nell'autorizzazione; inoltre, l'autorità competente, nell'ambito delle disponibilità finanziarie del proprio bilancio destinate allo scopo, può disporre ispezioni straordinarie sugli impianti autorizzati. Più in dettaglio, le attività ispettive in sito straordinarie, nonché quelle di cui all'articolo 29-*sexies*, comma 6-*ter*⁸¹⁷, del decreto, devono essere definite in un piano d'ispezione ambientale a livello regionale, periodicamente aggiornato e comunque sentito il Ministero dell'ambiente al fine di garantire il coordinamento con quanto previsto nelle autorizzazioni integrate statali ricadenti nel territorio. Il piano d'ispezione ambientale deve contenere i seguenti elementi:

- a) un'analisi generale dei principali problemi ambientali pertinenti;
- b) la identificazione della zona geografica coperta dal piano d'ispezione;
- c) un registro delle installazioni coperte dal piano;

⁸¹⁵ Cfr. tra gli altri QUARANTA A., *Le prime linee di indirizzo AIA e la promessa "uniformità applicativa"*, in *Ambiente e Sviluppo*, n. 2/2015; QUARANTA A., *AIA - D.Lgs. n. 46/2014: i nuovi controlli alla prova del nove*, in *Ambiente e Sviluppo*, n. 8/2014; MURATORI A., *La (nuova) AIA riveduta e corretta dal D.Lgs. n. 46/2014*, in *Ambiente e Sviluppo*, n. 6/2014.

⁸¹⁶ Anche l'ISPRA può avvalersi di tali agenzie, nel rispetto di quanto disposto all'articolo 03, comma 5, del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61.

⁸¹⁷ "6-*ter*. Nell'ambito dei controlli di cui al comma 6 è espressamente prevista un'attività ispettiva presso le installazioni svolta con oneri a carico del gestore dall'autorità di controllo di cui all'articolo 29-*decies*, comma 3, e che preveda l'esame di tutta la gamma degli effetti ambientali indotti dalle installazioni interessate. Le Regioni possono prevedere il coordinamento delle attività ispettive in materia di autorizzazione integrata ambientale con quelle previste in materia di valutazione di impatto ambientale e in materia di incidenti rilevanti, nel rispetto delle relative normative."

A proposito di tale previsione sono stati sollevati dubbi interpretativi connessi con la possibile e preoccupante estensione dell'oggetto dei controlli, in ragione del fatto che il nuovo articolo richiede l'effettuazione nel corso delle ispezioni dell'"esame di tutta la gamma degli effetti ambientali indotti dalle installazioni", che, in forza di una interpretazione estensiva, imporrebbe di fatto all'ente di controllo di effettuare una nuova istruttoria sull'installazione al momento del sopralluogo. Per scongiurare tale lettura il Ministero dell'ambiente è intervenuto, con le *Linee di indirizzo sulle modalità applicative della disciplina in materia di prevenzione e riduzione integrate di inquinamento, recata dal Titolo III-bis alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, alla luce delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46* (prot. n. 0022295/GAB del 27/10/2014), precisando che il disposto normativo deve essere interpretato "alla luce del fatto che gli effetti ambientali potenzialmente indotti sono già stati oggetto dell'istruttoria dell'istanza, che ha individuato gli effetti accertati e, per ciascuno di essi, la più opportuna periodicità dell'ispezione. Compito dell'ente di controllo è quello di effettuare gli accertamenti nei limiti di quanto espressamente programmato nell'AIA, limitando gli eventuali approfondimenti istruttori alle sole modalità applicative del Piano di monitoraggio e controllo. Resta, in ogni caso, ferma la facoltà per l'ente di controllo di rilevare la presenza di possibili problematiche non già valutate in fase istruttoria e segnalarle all'autorità competente per eventuali seguiti". Qualora, in esito ad un procedimento coordinato VIA/AIA, i controlli programmati nel Piano di monitoraggio e controllo siano comprensivi di quelli degli effetti ambientali indotti dall'installazione, tali controlli sono effettuati contestualmente a quelli dell'AIA.

d) le procedure per l'elaborazione dei programmi per le ispezioni ambientali ordinarie;
e) le procedure per le ispezioni straordinarie, effettuate per indagare nel più breve tempo possibile e, se necessario, prima del rilascio, del riesame o dell'aggiornamento di un'autorizzazione, le denunce ed i casi gravi di incidenti, di guasti e di infrazione in materia ambientale;

f) se necessario, le disposizioni riguardanti la cooperazione tra le varie autorità d'ispezione.

Il periodo tra due visite in loco non può superare: un anno per le installazioni che presentano i rischi più elevati; tre anni per le installazioni che presentano i rischi meno elevati; sei mesi per installazioni per le quali la precedente ispezione ha evidenziato una grave inosservanza delle condizioni di autorizzazione.⁸¹⁸

In generale, gli accertamenti, con oneri a carico del gestore, devono riguardare:

a) il rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale;

b) la regolarità dei controlli a carico del gestore, con particolare riferimento alla regolarità delle misure e dei dispositivi di prevenzione dell'inquinamento nonché al rispetto dei valori limite di emissione;

c) che il gestore abbia ottemperato ai propri obblighi di comunicazione e in particolare che abbia informato l'autorità competente regolarmente e, in caso di inconvenienti o incidenti che influiscano in modo significativo sull'ambiente, tempestivamente dei risultati della sorveglianza delle emissioni del proprio impianto.

A conclusione di ogni visita in loco, il controllore che effettua gli accertamenti redige una relazione che contiene i pertinenti riscontri in merito alla conformità dell'installazione alle condizioni di autorizzazione e le conclusioni riguardanti eventuali azioni da intraprendere. La relazione è notificata al gestore interessato nonché all'autorità competente⁸¹⁹ ed è resa disponibile al pubblico.

Il gestore deve fornire tutta l'assistenza necessaria per lo svolgimento di qualsiasi verifica tecnica relativa all'impianto, per prelevare campioni e per raccogliere qualsiasi informazione necessaria. Grava altresì sul gestore l'obbligo di trasmettere all'autorità competente e ai comuni interessati, nonché all'autorità responsabile degli accertamenti, i dati relativi ai controlli delle emissioni richiesti dall'autorizzazione integrata ambientale, secondo modalità e frequenze stabilite nell'autorizzazione stessa⁸²⁰. Il gestore provvede, inoltre, ad informare immediatamente i medesimi soggetti in caso di violazione delle condizioni dell'autorizzazione, adottando nel contempo le misure necessarie a ripristinare nel più breve tempo possibile la conformità.

Gli esiti dei controlli e delle ispezioni sono comunicati all'autorità competente⁸²¹, che deve provvedere a metterli a disposizione del pubblico, ed al gestore, indicando le situazioni di mancato rispetto delle prescrizioni e proponendo le misure da adottare.

In caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie o di esercizio in assenza di autorizzazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni e delle misure di sicurezza previste, l'autorità competente ne dà comunicazione al sindaco, ove si manifestino situazioni di pericolo o di danno per la salute, ai fini dell'assunzione delle eventuali misure ai sensi dell'articolo 217 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 e comunque procede secondo la gravità delle infrazioni:

a) alla diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze, nonché un termine entro cui, fermi restando gli obblighi del gestore in materia di autonoma adozione di misure di salvaguardia, devono essere applicate tutte le appropriate misure provvisorie o complementari che l'autorità competente ritenga necessarie per ripristinare o garantire provvisoriamente la conformità;

b) alla diffida e contestuale sospensione dell'attività per un tempo determinato, ove si

⁸¹⁸ A riguardo la disposizione legislativa prevede che: "Tale periodo è determinato, tenendo conto delle procedure di cui al comma 11-bis, lettera d), sulla base di una valutazione sistematica effettuata dalla Regione o dalla Provincia autonoma sui rischi ambientali delle installazioni interessate, che considera almeno: a) gli impatti potenziali e reali delle installazioni interessate sulla salute umana e sull'ambiente, tenendo conto dei livelli e dei tipi di emissioni, della sensibilità dell'ambiente locale e del rischio di incidenti; b) il livello di osservanza delle condizioni di autorizzazione; c) la partecipazione del gestore al sistema dell'Unione di ecogestione e audit (EMAS) (a norma del regolamento (CE) n. 1221/2009)."

⁸¹⁹ La quale deve provvedere affinché il gestore, entro un termine ragionevole, adotti tutte le ulteriori misure che ritiene necessarie, tenendo in particolare considerazione quelle proposte nella relazione.

⁸²⁰ L'autorità competente provvede a mettere tali dati a disposizione del pubblico.

⁸²¹ A tale autorità vengono comunicate le informazioni in materia ambientale rilevanti ai fini dell'applicazione della normativa, ivi comprese le eventuali notizie di reato, acquisite da ogni organo che svolge attività di vigilanza, controllo, ispezione e monitoraggio su impianti assoggettati alla disciplina.

manifestino situazioni, o nel caso in cui le violazioni siano comunque reiterate più di due volte all'anno;

c) alla revoca dell'autorizzazione e alla chiusura dell'installazione, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente;

d) alla chiusura dell'installazione, nel caso in cui l'infrazione abbia determinato esercizio in assenza di autorizzazione.

Le sanzioni amministrative e penali sono principalmente riportate nell'articolo 29-*quattordices* del decreto⁸²².

⁸²² L'articolo prevede che: "1. Chiunque esercita una delle attività di cui all'Allegato VIII alla Parte Seconda senza essere in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale, o dopo che la stessa sia stata sospesa o revocata è punito con la pena dell'arresto fino ad un anno o con l'ammenda da 2.500 euro a 26.000 euro. Nel caso in cui l'esercizio non autorizzato comporti lo scarico di sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'Allegato 5 alla Parte Terza, ovvero la raccolta, o il trasporto, o il recupero, o lo smaltimento di rifiuti pericolosi, nonché nel caso in cui l'esercizio sia effettuato dopo l'ordine di chiusura dell'installazione, la pena è quella dell'arresto da sei mesi a due anni e dell'ammenda da 5.000 euro a 52.000 euro. Se l'esercizio non autorizzato riguarda una discarica, alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva, se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.

2. Salvo che il fatto costituisca reato, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 15.000 euro nei confronti di colui che pur essendo in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale non ne osserva le prescrizioni o quelle imposte dall'autorità competente.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, si applica la sola pena dell'ammenda da 5.000 euro a 26.000 euro nei confronti di colui che pur essendo in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale non ne osserva le prescrizioni o quelle imposte dall'autorità competente nel caso in cui l'inosservanza:

a) sia costituita da violazione dei valori limite di emissione, rilevata durante i controlli previsti nell'autorizzazione o nel corso di ispezioni di cui all'articolo 29-*decies*, commi 4 e 7, a meno che tale violazione non sia contenuta in margini di tolleranza, in termini di frequenza ed entità, fissati nell'autorizzazione stessa; b) sia relativa alla gestione di rifiuti; c) sia relativa a scarichi recapitanti nelle aree di salvaguardia delle risorse idriche destinate al consumo umano di cui all'articolo 94, oppure in corpi idrici posti nelle aree protette di cui alla vigente normativa. 4. Nei casi previsti al comma 3 e salvo che il fatto costituisca più grave reato, si applica la pena dell'ammenda da 5.000 euro a 26.000 euro e la pena dell'arresto fino a due anni qualora l'inosservanza sia relativa: a) alla gestione di rifiuti pericolosi non autorizzati; b) allo scarico di sostanze pericolose di cui alle tabelle 5 e 3/A dell'Allegato 5 alla Parte Terza; c) a casi in cui il superamento dei valori limite di emissione determina anche il superamento dei valori limite di qualità dell'aria previsti dalla vigente normativa; d) all'utilizzo di combustibili non autorizzati.

5. Chiunque sottopone una installazione ad una modifica sostanziale senza l'autorizzazione prevista è punito con la pena dell'arresto fino ad un anno o con l'ammenda da 2.500 euro a 26.000 euro.

6. Ferma restando l'applicazione del comma 3, nel caso in cui per l'esercizio dell'impianto modificato è necessario l'aggiornamento del provvedimento autorizzativo, colui il quale sottopone una installazione ad una modifica non sostanziale senza aver effettuato le previste comunicazioni o senza avere atteso il termine di cui all'articolo 29-*nonies*, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 15.000 euro.

7. E' punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 52.000 euro il gestore che omette di trasmettere all'autorità competente la comunicazione prevista all'articolo 29-*decies*, comma 1, nonché il gestore che omette di effettuare le comunicazioni di cui all'articolo 29-*undecies*, comma 1, nei termini di cui al comma 3 del medesimo articolo 29-*undecies*.

8. E' punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500 euro a 11.000 euro il gestore che omette di comunicare all'autorità competente, all'ente responsabile degli accertamenti di cui all'articolo 29-*decies*, comma 3, e ai comuni interessati i dati relativi alle misurazioni delle emissioni di cui all'articolo 29-*decies*, comma 2. Nel caso in cui il mancato adempimento riguardi informazioni inerenti la gestione di rifiuti pericolosi la sanzione amministrativa pecuniaria è sestuplicata. La sanzione amministrativa pecuniaria è ridotta ad un decimo se il gestore effettua tali comunicazioni con un ritardo minore di 60 giorni ovvero le effettua formalmente incomplete o inesatte ma, comunque, con tutti gli elementi informativi essenziali a caratterizzare i dati di esercizio dell'impianto.

9. Si applica la pena di cui all'articolo 483 del codice penale a chi nell'effettuare le comunicazioni di cui al comma 8 fornisce dati falsificati o alterati.

10. E' punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 26.000 euro il gestore che, senza giustificato e documentato motivo, omette di presentare, nel termine stabilito dall'autorità competente, la documentazione integrativa prevista all'articolo 29-*quater*, comma 8, o la documentazione ad altro titolo richiesta dall'autorità competente per perfezionare un'istanza del gestore o per consentire l'avvio di un procedimento di riesame.

11. Alle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente articolo non si applica il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

12. Le sanzioni sono irrogate dal prefetto per gli impianti di competenza statale e dall'autorità competente per gli altri impianti.

13. I proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza statale, per le violazioni previste dal presente decreto, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato. I soli proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui al comma 2, al comma 6, al comma 7, limitatamente alla violazione dell'articolo

In ordine alla ricostruzione dell'andamento delle verifiche ispettive condotte dall'ISPRA presso gli impianti (di competenza statale) assoggettati alla normativa IPPC, si riportano nel seguito alcuni elementi informativi di sintesi. Gli impianti di competenza statale sono circa 170 e ricomprendono raffinerie di petrolio greggio, centrali termoelettriche con potenza termica di almeno 300 MW, impianti chimici sopra la soglia produttiva determinata, nonché acciaierie integrate, distribuiti, peraltro, sull'intero territorio nazionale. L'impatto ambientale dei predetti impianti su tutte le matrici ambientali è assolutamente significativo, costituendo, in ragione della loro complessità e soprattutto della loro elevata capacità produttiva, una delle principali fonti puntuali di emissioni di inquinanti in Italia.

Alla base dei controlli previsti dall'articolo 29-*decies*, comma 3, del decreto devono essere essenzialmente annoverati i contenuti precettivi degli atti autorizzatori, ivi compresi i valori limite di emissione, i monitoraggi e gli obblighi di comunicazione gravanti sul gestore.

Le prime autorizzazioni sono state rilasciate dal Ministero dell'ambiente solo a partire dal 2009, contestualmente è stata avviata l'attività di controllo da parte dell'ISPRA⁸²³, consistente: nella verifica e valutazione tecnica della documentazione trasmessa dal gestore; nello svolgimento, sulla base di una programmazione annuale, di ispezioni *in situ* che comportano sopralluoghi agli impianti e attività di campionamento ed analisi di laboratorio per tutte le matrici ambientali. Infatti, come visto, gravano sui gestori degli impianti assoggettati ad AIA statale stringenti obblighi di autocontrollo dell'impianto, compreso il monitoraggio delle emissioni, i cui esiti devono essere trasmessi periodicamente all'autorità di controllo al fine di consentirne l'attività di vigilanza.

“Dal confronto tra il numero di impianti vigilati e ispezionati si rileva per l'anno 2014 un aumento considerevole degli impianti ispezionati e questo rappresenta un dato rilevante dell'azione di controllo [...] Il numero di impianti soggetti a vigilanza è quasi raddoppiato nel 2013 rispetto al 2010, mentre nell'ultimo anno è variato di poche decine, ciò sta a indicare che la fase autorizzativa degli impianti esistenti si è conclusa e la richiesta di autorizzazioni per nuovi impianti è quasi inesistente. Gli impianti controllati con ispezione *in situ* sono sempre aumentati nel corso degli anni e per il 2014 rappresentano circa il 60%” (fonte: ISPRA).

La significatività di tali impianti in ragione delle conseguenze prodotte sugli interessi ambientali implica la necessità di considerare con particolare attenzione i profili connessi con gli illeciti contestati nel corso delle verifiche ispettive condotte presso tali impianti dagli ispettori dell'ISPRA.

- La valutazione sistematica dei rischi ambientali ed il sistema per il supporto alla programmazione dei controlli (SSPC).

Come anticipato, le nuove disposizioni introdotte dal D.Lgs. n. 46/2014 prevedono che le attività ispettive ordinarie e straordinarie presso le installazioni soggette all'autorizzazione integrata ambientale vengano definite a livello regionale in un piano d'ispezione ambientale, da aggiornarsi periodicamente a cura della regione territorialmente competente, sentito il Ministero

29-*undecies*, comma 1, e al comma 10, con esclusione della violazione di cui all'articolo 29-*quater*, comma 8, del presente articolo, nonché di cui all'articolo 29-*octies*, commi 5 e 5-ter, sono successivamente riassegnati ai pertinenti capitoli di spesa del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e sono destinati a potenziare le ispezioni ambientali straordinarie previste dal presente decreto, in particolare all'articolo 29-*decies*, comma 4, nonché le ispezioni finalizzate a verificare il rispetto degli obblighi ambientali per impianti ancora privi di autorizzazione.

14. Per gli impianti autorizzati ai sensi della Parte Seconda, dalla data della prima comunicazione di cui all'articolo 29-*decies*, comma 1, non si applicano le sanzioni, previste da norme di settore o speciali, relative a fattispecie oggetto del presente articolo, a meno che esse non configurino anche un più grave reato”.

⁸²³ Le verifiche ispettive presso gli impianti di competenza statale sono condotte da parte dell'ISPRA anche avvalendosi del supporto delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente territorialmente competenti, ai sensi dell'articolo 29-*decies*, comma 11 del D.Lgs. n. 152/2006. A tal fine, dalla emanazione delle prime autorizzazioni integrate ambientali sono state sottoscritte apposite convenzioni con le agenzie.

Il supporto viene espletato mediante sia la verifica delle attività di autocontrollo effettuate dal gestore sia il campionamento e le analisi delle emissioni in atmosfera e degli scarichi delle acque reflue delle installazioni, da attuarsi con una frequenza disposta nelle specifiche autorizzazioni e comunque caso per caso al fine di garantire la verifica qualitativa e quantitativa dei contributi emissivi di ogni specifico impianto da parte dell'ente di controllo.

dell'ambiente al fine di assicurare il coordinamento con quanto disposto nelle autorizzazioni statali ricadenti nel territorio.

Costituiscono elementi del predetto piano: l'analisi generale dei principali problemi ambientali pertinenti; l'identificazione della zona geografica coperta dal piano d'ispezione; il registro delle installazioni coperte dal piano; le procedure per l'elaborazione dei programmi per le ispezioni ambientali ordinarie; le procedure per le ispezioni straordinarie, effettuate per indagare nel più breve tempo possibile e, se necessario, prima del rilascio, del riesame o dell'aggiornamento di un'autorizzazione, le denunce ed i casi gravi di incidenti, di guasti e di infrazione in materia ambientale; le disposizioni, ove previsto, riguardanti la cooperazione tra le varie autorità d'ispezione.

In particolare, ai sensi dell'articolo 29-*decies*, comma 11-*ter*, del D.Lgs. n. 152/2006, la programmazione delle ispezioni ambientali, sotto il profilo della frequenza delle visite in loco, deve essere determinata sulla base di una valutazione sistematica effettuata dalla regione territorialmente competente, sui rischi ambientali delle installazioni interessate, che consideri almeno:

- gli impatti potenziali e reali delle installazioni interessate sulla salute umana e sull'ambiente, tenendo conto dei livelli e dei tipi di emissioni, della sensibilità dell'ambiente locale e del rischio di incidenti;
- il livello di osservanza delle condizioni di autorizzazione;
- l'eventuale adesione volontaria da parte del gestore al sistema europeo di ecogestione e audit di cui al regolamento (CE) n. 1221/2009 (EMAS)⁸²⁴.

Sotto il profilo della programmazione, l'ARPA Lombardia ha avviato, nel corso del 2013, l'elaborazione di un metodo di supporto alla stesura del programma dei controlli per le aziende assoggettate all'autorizzazione integrata ambientale (identificato con l'acronimo SSPC - Sistema di Supporto alla Programmazione dei Controlli), nel quadro delle indicazioni contenute nell'adottanda direttiva europea IED, nonché delle indicazioni emerse in ambito IMPEL (progetto IRAM "*Integrated Risk Assessment Method*" e "*Risk criteria*"). Il Sistema delle Agenzie ha ulteriormente elaborato il modello e lo ha testato su un elevato campione di aziende⁸²⁵.

Il metodo SSPC, promosso a livello nazionale dal Sistema delle Agenzie, è basato sull'identificazione di parametri assegnati ad ogni azienda e raggruppati in insiemi logici: da un

⁸²⁴ A riguardo, il Piano di ispezione ambientale, elaborato dalla Regione Piemonte (attualmente in corso di adozione) prevede, ad esempio, che: "in quanto agli impatti potenziali, la valutazione tiene conto del rischio intrinseco dell'attività svolta, considerata in relazione alla categoria IPPC dell'installazione e che tenga conto della compresenza di più attività IPPC, nonché del rischio dell'installazione in rapporto alla vulnerabilità e alla qualità ambientale del territorio come riferita dalla presenza di aree protette o ad elevata densità antropica, di siti contaminati o da situazioni di particolare vulnerabilità del suolo.

Gli impatti reali tengono invece conto del rischio determinato dall'installazione in relazione alla quantità effettiva di sostanze inquinanti o pericolose pertinenti rilasciate in atmosfera, in corpo idrico superficiale o in fognatura, nonché della rilevanza relativa delle suddette emissioni in rapporto all'effettivo stato di qualità dell'aria e delle acque superficiali nel comune di localizzazione. Anche la produzione o l'utilizzo di rifiuti deve essere tenuta in dovuta considerazione per l'impatto reale diretto o indiretto sull'ambiente.

L'adozione di elementi di prevenzione da parte del gestore sono valutati positivamente attraverso l'applicazione di fattori premiali in relazione, tra l'altro, all'adesione a sistemi di gestione ambientale certificati o all'accertato mantenimento del rispetto delle condizioni dell'autorizzazione. Allo stesso modo, fattori di penalizzazione sono applicati in caso di dimostrata o reiterata condotta negativa, come nel caso di non conformità rilevanti accertate nelle precedenti visite ispettive. Ciascun aspetto della valutazione deve essere opportunamente valorizzato secondo criteri di riproducibilità e trasparenza e deve condurre ad una classificazione di ciascuno stabilimento secondo punteggi crescenti all'aumentare del livello di rischio derivante.

In sede di prima attuazione, la determinazione delle frequenze è effettuata a partire dal modello SSPC sotto descritto che incorpora tutti i predetti aspetti."

⁸²⁵ In dettaglio, Assoarpa ha fatto propria l'iniziativa nel marzo 2014, costituendo un gruppo di lavoro composto da ARPA Lombardia, ARPA Calabria, ARPA Emilia Romagna ed ARPA Puglia allo scopo di estendere il metodo a livello dell'intero insieme delle Agenzie Ambientali. Dal maggio del 2014 le attività sono proseguite con la partecipazione di ISPRA, nella prospettiva dell'integrazione della programmazione delle attività ispettive anche per le Aziende assoggettate a procedura AIA di livello nazionale. L'attività in corso è stata inoltre riconosciuta come riferimento in seno al Coordinamento Nazionale di cui all'art. 29-*quinquies* del D.Lgs. n. 152/06 e s.m.i., ascrivendo ARPA Lombardia al ruolo di "*rapporteur*". La presentazione a tale Coordinamento della versione operativa di SSPC è avvenuta nel corso del mese di ottobre 2014. Il modello è stato da ultimo approvato (marzo 2016) dal Consiglio federale, organismo presieduto dal Presidente dell'ISPRA e composto dai legali rappresentanti delle ARPA-APPA, che promuove lo sviluppo coordinato del Sistema Nazionale di Protezione dell'Ambiente (SNPA), finalizzato a garantire convergenza nelle strategie operative ed omogeneità nelle modalità di esercizio dei compiti istituzionali delle Agenzie e dell'ISPRA.

lato l'insieme dei parametri che esprimono il rischio aziendale intrinseco, suddiviso a sua volta in rischio potenziale e reale, e dall'altro l'insieme dei parametri che esprimono la vulnerabilità del territorio.

Nello specifico, per ogni installazione AIA, vengono prese in considerazione:

- 1 variabile associata alla categoria IPPC;
- 4 variabili rappresentative dell'impatto reale: emissioni in atmosfera, emissioni in acqua, presenza rifiuti in uscita, utilizzo rifiuti in ingresso⁸²⁶;
- 4 variabili rappresentative della vulnerabilità e della qualità ambientale del territorio: presenza di aree protette, densità di popolazione, vulnerabilità del suolo, presenza di siti contaminati, qualità delle acque sotterranee, sulla base delle quali viene attribuito un indice di rischio legato alla collocazione dell'installazione.

Attraverso un opportuno algoritmo di calcolo, i parametri appartenenti ai tre insiemi, integrati da elementi di ponderazione che tengono conto sia della qualità dell'ambiente nella quale l'azienda si trova ad operare, sia delle caratteristiche dell'operatore aziendale, sia dalle modalità gestionali, vengono combinati per determinare un indice di rischio complessivo dell'azienda.

Mediante questa tecnica, ogni azienda è caratterizzata da un proprio indice di rischio (generalmente compreso tra i valori 1 - rischio basso e 10 - rischio alto); la graduatoria delle aziende, così composta, costituisce la base per la programmazione dei controlli ordinari previsti dalla normativa. Gli indici di rischio delle installazioni dovrebbero, poi, essere oggetto di rivalutazioni periodiche che tengano conto dei risultati delle ispezioni effettuate e di eventuali modifiche del contesto normativo e ambientale intervenute.

3.5 Profili e problematiche “comuni”. L'importante contributo della giurisprudenza.

Difetta, anche nel settore ambientale *de quo*, un sistema normativo organico ed esaustivo relativo all'esercizio della funzione ispettiva. Il D.Lgs. n. 152/2006 si limita, infatti, a riproporre le procedure ispettive già contemplate dalle normative settoriali previgenti, senza tentare di superare la frammentarietà della materia o di apportare modifiche significative alla stessa.

Importante elemento di novità è costituito dalla introduzione, a seguito del recepimento della direttiva IED, della definizione recata dall'articolo 5, comma 1, lettera v-*quinquies* del D.Lgs. n. 152/2006, di ispezione ambientale ovvero: “tutte le azioni, ivi compresi visite in loco, controllo delle emissioni e controlli delle relazioni interne e dei documenti di *follow-up*, verifica dell'autocontrollo, controllo delle tecniche utilizzate e adeguatezza della gestione ambientale dell'installazione, intraprese dall'autorità competente o per suo conto al fine di verificare e promuovere il rispetto delle condizioni di autorizzazione da parte delle installazioni, nonché, se del caso, monitorare l'impatto ambientale di queste ultime”. L'introduzione di tale definizione ha contribuito, tra l'altro, ad allineare l'ordinamento nazionale alle indicazioni europee favorevoli a riconoscere al termine ispezione una accezione più ampia, piuttosto che limitata alle sole visite *in situ*, ovvero comportanti un accesso diretto ai luoghi dell'impresa, approccio inizialmente privilegiato a livello italiano.

Ulteriori innovazioni rispetto alle precedenti normative settoriali hanno riguardato, tra l'altro: la materia degli scarichi, per i quali è stato previsto che devono essere resi accessibili per il campionamento tutti gli scarichi ad eccezione di quelli domestici o assimilati (art. 101), a differenza della previgente accessibilità di tutti gli scarichi senza alcuna eccezione; la materia delle emissioni in atmosfera, in cui è stato eliminato il restrittivo riferimento “all'interno degli impianti” in favore del più ampio “presso gli impianti” (art. 269); la materia dell'autorizzazione integrata ambientale, con riferimento alla quale è stato recepito l'articolo 23 della già citata direttiva IED e le rilevanti novità allo stesso connesse (art. 29-*decies*); la materia del danno

⁸²⁶ Alle variabili emissioni in atmosfera ed emissioni in acqua sono sommati i termini che rappresentano rispettivamente la qualità dell'aria e delle acque superficiali in base al comune di ubicazione dell'installazione; successivamente, alle variabili che rappresentano l'impatto reale vengono sommati i termini che rappresentano le performance aziendali sia in negativo (non conformità rilevate nelle precedenti visite ispettive) sia in positivo (partecipazione a strumenti di certificazione ambientale volontarie) e le modalità gestionali (presenza di deroghe o assoggettabilità al d.lgs. 105/2015 in materia di pericolo di incidenti rilevanti).

ambientale, con la previsione che impone, tra l'altro, all'amministrazione di munirsi della preventiva autorizzazione giudiziaria, non solo per l'accesso ai locali adibiti ad abitazione, ma anche per ispezionare quelli adibiti all'esercizio di un'attività professionale⁸²⁷ (art. 312); l'accesso agli atti, a cui si ricollega il nuovo articolo 3-*sexies* (rubricato: Diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo) con indiretti riflessi nella materia in considerazione.

Tuttavia, ad eccezione dello sforzo definitorio generale sopra richiamato - timido tentativo posto in essere nella direzione di assicurare una maggiore unitarietà alla materia delle ispezioni ambientali, - permane una carenza di organicità legislativa ed una frammentazione delle discipline. La stessa fondamentale previsione che introduce l'obbligo di programmazione, in luogo della previgente discrezionalità delle amministrazioni, non è imposta da una norma valida per ogni tipologia di ispezione ambientale⁸²⁸, ma viene riproposta nel nostro ordinamento esclusivamente con riguardo alle visite ispettive condotte presso stabilimenti industriali assoggettati alla disciplina IPPC o Seveso (in ossequio alle relative direttive).

Sul piano generale, è stato già anticipato, come, a fronte della ingerenza del controllo pubblico nella sfera di autonomia del soggetto privato, talvolta limitativo finanche di situazioni soggettive tutelate da previsioni di rango costituzionale, il fondamento legittimante l'esercizio della funzione ispettiva con specifico riguardo all'iniziativa economica, costituzionalmente garantita, viene di norma rinvenuto nell'articolo 41, comma 3, della Costituzione (così come per l'atto autorizzatorio, v. Giannini⁸²⁹). Segnatamente, in forza di tale disposizione la legge può determinare "i programmi e i controlli opportuni" affinché l'attività economica privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali; si persegue, in tal modo, il corretto bilanciamento tra l'autonomia imprenditoriale e la doverosità di tutela di principi e libertà fondamentali che potrebbero essere lesi dall'esercizio di tale autonomia⁸³⁰.

Più precisamente, la citata previsione costituzionale costituisce il fondamento indiretto delle ispezioni amministrative condotte nei confronti delle imprese, in quanto strumenti tipici dell'attività conoscitiva necessaria all'esercizio della generale potestà di controllo prevista dall'articolo 41 Costituzione. Diversamente detto, il fondamento della potestà ispettiva va ricercato "nella funzione strumentale che la stessa ha nei confronti del procedimento di controllo in cui si inserisce, la quale per le ispezioni amministrative esterne va rinvenuta nell'art. 41 della Costituzione. Tuttavia, dal fondamento del potere ispettivo non ne deriva l'abilitazione funzionale, che può essere individuata per interpretazione dall'art. 14 il quale subordina alla riserva di legge la compressione dei diritti fondamentali potenzialmente incisi dalle ispezioni. Dal principio di legalità derivano quindi l'articolazione, i modi ed i limiti che la potestà ispettiva assume nella realtà fattuale"⁸³¹.

Con specifico riguardo, poi, alle ispezioni ambientali, è stato osservato⁸³² che l'interesse principale sotteso alle predette ispezioni "attiene alla necessità della salvaguardia dell'ecosistema,

⁸²⁷ Conformemente agli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia europea che interpreta in modo estensivo il domicilio (cfr. oltre).

⁸²⁸ Come già osservato, la raccomandazione 2001/331/CE concerneva le "ispezioni ambientali di tutti gli impianti industriali e di altre imprese e strutture le cui emissioni atmosferiche e/o i cui scarichi in ambiente idrico e/o le cui attività di smaltimento o riciclaggio dei rifiuti sono soggette ad autorizzazione".

⁸²⁹ Secondo l'autore, in forza della disciplina costituzionale dell'impresa di cui all'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione: "1) si possono imporre limiti, tanto negativi che positivi, alla libertà d'impresa, all'esercizio del diritto di impresa, all'autonomia privata, a tutela di interessi pubblici attinenti all'utilità sociale, alla sicurezza [...] e a garanzia di diritti fondamentali (libertà, dignità umana), e ciò tanto mediante atti conformativi, sia legislativi che amministrativi, quanto mediante controlli; 2) ai pubblici poteri sono da affidare potestà di controllo e di programmazione, aventi finalità sociali, e contenuto di indirizzo e/o di coordinamento, che possono svolgersi anche mediante atti conformativi, oltre che mediante atti di controllo e di programmazione. [...] L'ambito della norma costituzionale è amplissimo, in quanto qualunque genere e specie d'impresa può essere assoggettato [...] ad atti conformativi, a controlli e ad atti di programmazione [...] per ragioni attinenti ad un interesse pubblico. Nella nozione di utilità sociale e di finalità sociale si comprende infatti qualsiasi specie di interesse pubblico", cfr. GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, op. cit., pag. 179.

⁸³⁰ In tal senso cfr. DI LASCIO F., *Le ispezioni sull'inquinamento acustico*, op. cit., pag. 103.

⁸³¹ DI LASCIO F., *Le ispezioni amministrative sulle imprese: analisi teorica e diritto positivo*, op. cit., pag. 221, secondo la quale è al principio di legalità, di cui la riserva di legge è espressione, che il nostro ordinamento rinvia per dare fondamento non alla potestà ispettiva, bensì alla sua articolazione ovvero alle modalità ed ai limiti del suo esercizio nelle fattispecie concrete. In altri termini, il principio di legalità si riconnette ai singoli poteri esercitabili nel corso dell'ispezione.

⁸³² DI LASCIO F., *Le ispezioni amministrative sulle imprese: analisi teorica e diritto positivo*, op. cit., pag. 73. Posizione leggermente diversa in PASSALACQUA M., *Le ispezioni amministrative per il controllo dei vincoli ambientali dopo il d.lgs. n. 152/2006*, op. cit., pag. 596, secondo la quale l'ispezione "economica" è sempre compiuta appunto per finalità economiche

da cui dipende in modo evidente la garanzia di quella sanità e l'incolumità pubblica a fronte delle quali l'art. 14, co. 3, della Costituzione ammette l'adozione di leggi speciali in materia di ispezioni".

Più in dettaglio, tale disposizione, nel sancire l'invulnerabilità del domicilio, riconosce la possibilità di eseguirvi ispezioni (o perquisizioni o sequestri) esclusivamente "nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale" e rappresentate da un atto, preventivo o successivo, dell'autorità giudiziaria (comma 2). Queste ultime garanzie non sono, invece, necessarie nel caso di accertamenti e ispezioni, quali quelle ambientali, condotti per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali, che sono "regolati da leggi speciali"; per i quali è, cioè, sufficiente la riserva (assoluta) di legge (comma 3).

Ciò posto, non possono che essere valutate con una certa apprensione le carenze connesse alla puntuale regolamentazione dei presupposti e delle procedure sottesi all'esercizio del potere ispettivo, non solo in considerazione del carattere autoritativo dell'istituto⁸³³, ma anche del fatto che, nelle ispezioni condotte dalla autorità pubblica nei confronti delle attività produttive, il rapporto tra le parti si appalesa di effettiva alterità ed "assume un rilievo peculiare quando intercorre tra amministrazione e operatori economici in veste di impresa poiché, in questo caso, il grado potenziale di conflittualità tra gli interessi in relazione si presenta elevato"⁸³⁴.

Determinanti sono risultati, in tal senso, soprattutto gli interventi giurisprudenziali che si sono succeduti nel tempo in ordine alle diverse problematiche emerse con riferimento, in primo luogo, all'invulnerabilità del domicilio, soprattutto in termini di indeterminatezza del concetto di domicilio e della sua eventuale estensione, ad esempio, ai locali aziendali delle società.

A livello europeo è stata riconosciuta, quale principio generale del diritto comunitario, l'esigenza che venga assicurata una tutela nei confronti di interventi dei pubblici poteri nella sfera di attività privata di una persona, sia fisica che giuridica, che siano arbitrari o sproporzionati⁸³⁵. Per quanto riguarda la tutela dei locali aziendali delle società, la giurisprudenza ha affermato⁸³⁶ che, nel determinare la portata di tale principio generale, si deve tener conto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (successiva alla citata sentenza Hoechst/Commissione) da cui emerge, da un lato, che la tutela del domicilio, di cui all'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), può essere in talune circostanze estesa ai locali citati (Corte europea DU, sentenza del 16 aprile 2002, Colas Est/Francia) e, dall'altro, che il diritto d'ingerenza dell'autorità, autorizzato dall'articolo 8, n. 2, della CEDU, "potrebbe più facilmente estendersi a locali o attività aziendali o commerciali piuttosto che ad altri casi" (Corte europea DU, sentenza del 16 dicembre 1992, Niemietz/Germania).

Si rammenta a riguardo che l'articolo 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU prevede che: "1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla

e in ciò "sussiste un fondamento costituzionale dell'ispezione economica stessa, riposto nel noto art. 14, c. 3, della costituzione, a norma del quale, leggi speciali devono regolare gli accertamenti e le ispezioni "per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali" [...] In specie, i fini economici sono da intendersi dal punto di vista dell'autorità pubblica ispezionante, che si propone, con l'ispezione, di conformare il diritto d'impresa in modo tale che questo non leda interessi costituzionalmente rilevanti, quali, in relazione alle ispezioni ambientali, il diritto alla salute e all'ambiente salubre". L'autrice non ritiene, invece, plausibile "configurare le ispezioni ambientali come accertamenti coattivi, ispirati dai fini sanitari contemplati dal menzionato art. 14 della costituzione, poiché la tipologia di ispezione in esame, peraltro definita "ambientale" anche dalle fonti comunitarie in materia, rinviene la propria ragione di esistenza nell'esigenza di garantire ai pubblici poteri le informazioni necessarie per poter affrontare, talvolta in chiave preventiva, talaltra in veste repressiva, il problema delle cosiddette "esternalità" negative generate dall'attività d'impresa. Pertanto, il fine diretto dell'attività amministrativa consiste nel tutelare l'ambiente e l'ecosistema, mentre la tutela della salute dell'uomo [...] sembra piuttosto attinente ad interessi diversi e di più stretta portata, sebbene funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali".

⁸³³ Come già visto, l'ispezione amministrativa è lo strumento privilegiato di cui l'amministrazione si avvale nell'esercizio della funzione conoscitiva pubblica e si distingue dagli altri strumenti per il proprio carattere autoritativo, cfr. VALENTINI S., *Ispezione (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 936; DI LASCIO F., *Le ispezioni amministrative sulle imprese: analisi teorica e diritto positivo*, op. cit., pag. 13, comportando, infatti, "sempre l'esercizio di una potestà, capace talora di incidere anche su situazioni soggettive protette dalla Carta costituzionale", cfr. VALENTINI S., *Ispezione (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 936.

⁸³⁴ DI LASCIO F., *Le ispezioni sull'inquinamento acustico*, op. cit., pag. 107.

⁸³⁵ Corte di giustizia delle CE, sentenza del 21 settembre 1989, C-46/87 e 227/88, Hoechst/Commissione, punto 19.

⁸³⁶ Corte di giustizia delle CE, sentenza del 22 ottobre 2002, C-94/00 *Roquette Frères SA*, punto 29.

legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.”

Analogamente, dunque, a quanto già disposto dalla Costituzione italiana, l'ispezione deve trovare il proprio fondamento nella legge, “ma deve anche configurarsi quale misura adottata “in una società democratica”. Ciò implica che l'ispezione debba essere assistita da una soglia minima di garanzie procedurali”⁸³⁷.

In genere, i procedimenti di controllo ambientale necessitano di essere realizzati in uno spazio temporale adeguato, seguendo criteri operativi specifici quali la periodicità, la diffusione, l'effettività e l'imparzialità⁸³⁸. In altri termini, la verifica ambientale per potersi considerare effettiva: deve rispettare il carattere della continuità “che consenta il monitoraggio dell'attività e la valutazione dell'evoluzione nel tempo dei suoi effetti ambientali, non meno che della rispondenza ai requisiti prescritti dalla legge”; esige un controllo costante e sistematico al fine di garantire un'attendibilità conoscitiva sia sotto il profilo spaziale che temporale; deve essere concreta e puntuale e non meramente formale o cartolare; deve vedere assicurata la terzietà del soggetto pubblico titolare del potere di controllo, in ossequio ai principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa⁸³⁹.

Sotto un profilo procedimentale, si è già affermato come l'ispezione amministrativa possa essere configurata come un procedimento amministrativo⁸⁴⁰ che si apre con un atto di iniziativa (non sempre espresso formalmente) dell'organo competente e si svolge attraverso una successione di atti ed operazioni, non necessariamente preordinata, da considerare unitariamente, non avendo tali singoli atti ed operazioni una propria autonomia funzionale⁸⁴¹.

Essendo l'attività di controllo ispettivo, comunque considerata, un'attività amministrativa⁸⁴², ci si è interrogati in merito all'applicabilità a tale attività della legge sul

⁸³⁷ Tali garanzie procedurali sono essenzialmente riconducibili al rispetto del contraddittorio e al principio di verbalizzazione, cfr. PASSALACQUA M., *Le ispezioni amministrative per il controllo dei vincoli ambientali dopo il d.lgs. n. 152/2006*, op. cit., pag. 608.

⁸³⁸ Periodicità, diffusione, effettività e imparzialità costituiscono, ad esempio, i parametri alla stregua dei quali deve essere organizzato il programma per realizzare il sistema di controlli di cui all'articolo 128 del D.Lgs. n. 152/2006 in materia di scarichi, cfr. COSTATO L., PELLIZZER F., *Commentario breve al codice dell'ambiente: D. legisl. 3 aprile 2006, n. 152*, Padova, 2007, pag. 344.

⁸³⁹ CROSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, op. cit., pagg. 960 e ss., il quale evidenzia, altresì, come nel settore dei controlli ambientali, “il canone dell'imparzialità non rileva solo ed esclusivamente quale applicazione del principio di eguaglianza volta a prevenire e sanzionare comportamenti discriminatori, ma soprattutto quale vincolo operativo dell'Amministrazione sia nel metodo che nel risultato. Quanto al metodo appare quantomeno necessario che gli organi preposti al controllo ambientale siano diversi e comunque non partecipino alla funzione di Amministrazione attiva onde evitare il possibile conflitto di interessi sempre immanente nel rapporto controllore-controllato, anche se tale attività di controllo si svolge sulla base di direttive impartite dagli organi di Amministrazione attiva di cui gli organi di controllo costituiscono supporto tecnico-scientifico specializzato”. Sempre con riguardo al profilo metodologico, l'autore osserva che anche normativa recente (ad esempio, in materia di autorizzazioni integrate ambientali) ha previsto “diverse possibili forme di collaborazione-partecipazione da parte dei soggetti privati (gestori, imprese), nella fornitura di dati e/o di elementi conoscitivi sugli effetti ambientali degli interventi (le fonti di emissione, il tipo e l'entità delle immissioni, le misure e le tecniche di prevenzione e di controllo attraverso registrazioni, relazioni e certificazioni). E' appena il caso di evidenziare che tutti questi dati proprio perché provenienti da parti interessate possono presentare elementi di parzialità che devono essere assolutamente verificati attraverso controlli tecnico-ispettivi caratterizzati dai canoni della oggettività e della neutralità. Quanto al risultato, [... esso] deve essere apprezzabile nel suo rilievo più squisitamente sostanziale (e quindi al di là della soglia della legalità-imparzialità meramente formale) ed è dato dalla “soddisfazione e dal rispetto dei beni della vita ad opera delle pubbliche amministrazioni”. L'imparzialità nei controlli ambientali è pertanto un criterio che condiziona non solo l'organizzazione amministrativa ma anche e soprattutto il suo funzionamento”.

⁸⁴⁰ In tale senso cfr. LANDI G., *Ispezioni e inchieste amministrative*, op. cit., pag. 2; TENORE V., *Il procedimento di controllo ispettivo*, op. cit., pag. 1489. Come già in precedenza esposto, ciò non risulta del tutto pacifico, stante la posizione di alcuna dottrina che ritiene che le ispezioni non rappresentino un procedimento amministrativo autonomo o un sub procedimento, anche richiamando a riguardo l'articolo 6, comma 1, della legge n. 241/1990.

⁸⁴¹ TENORE V., *Il procedimento di controllo ispettivo*, op. cit., pag. 1499.

⁸⁴² Tra gli altri, v. COSTATO L., PELLIZZER F., *Commentario breve al codice dell'ambiente: D. legisl. 3 aprile 2006, n. 152*, op. cit., pag. 345, che, con riferimento, ad esempio, al controllo degli scarichi, precisa peraltro che “l'attività di controllo e di ispezione prevista dalla norma in esame è un'attività di carattere amministrativo (diretta a prevenire violazioni di tale natura); tuttavia, è possibile che durante tali attività emergano elementi di reato e che ad essa segua un procedimento penale [...], in cui potrebbero confluire elementi probatori raccolti nel corso dei controlli. Ciò è possibile se, e solo se, sia applicata la disposizione (garantista) dell'art. 220 disp. att. c.p.p.”, che comporta tra l'altro che il soggetto che svolge il controllo ricopra la qualifica di agente o ufficiale di polizia giudiziaria.

procedimento amministrativo, soprattutto per quanto concerne le disposizioni relative alla comunicazione di avvio del procedimento, necessaria al fine di assicurare la partecipazione al procedimento dei soggetti interessati. Tali perplessità sono essenzialmente da riconnettersi alla natura “a sorpresa” degli accertamenti, pregiudicata da ogni previsione inerente la preventiva comunicazione del controllo.⁸⁴³ In tema di accertamenti tecnici fonometrici, la giurisprudenza è intervenuta, stabilendo che “costituisce comunque preciso obbligo dell’amministrazione comunale l’invio della comunicazione di avvio del procedimento immediatamente dopo la conclusione di detti accertamenti tecnici, allegando ad essa, inoltre, i risultati dei controlli effettuati A.R.P.A. in loro assenza. Ciò al fine di consentire a questi ultimi di partecipare, almeno a partire da questa fase, al procedimento che li riguarda e, se del caso, di potere contestare la veridicità e/o l’esattezza di tali risultati sotto il profilo tecnico, anche avvalendosi di propri consulenti di fiducia”⁸⁴⁴. Dunque, i recenti orientamenti giurisprudenziali, che confermano il valore dell’effetto sorpresa, tendono a fondare la deroga alla comunicazione di avvio ricorrendo in via prioritaria ad argomentazioni connesse alla tipologia di attività amministrativa sottesa alla funzione ispettiva. È stato affermato a riguardo che lo svolgimento di ispezioni rappresenta, infatti, “l’esercizio di un’attività conoscitiva da parte dell’amministrazione procedente e, particolarmente nel settore ambientale, si concreta in azioni materiali volte ad accertare, soprattutto attraverso rilevazioni tecniche, il rispetto dei limiti tecnici imposti dalle norme. Si tratta, perciò, di un’attività che è propedeutica alla formulazione del giudizio sul controllo effettuato e che diviene rilevante, per gli ispezionati, solo nel caso, avendo tale giudizio esito negativo, allo stesso debba necessariamente succedere l’adozione di una misura impeditiva o sanzionatoria”⁸⁴⁵. Nell’ottica della programmazione dei controlli tale problematica appare comunque parzialmente superata.

Ancora con riferimento alle garanzie che devono essere riconosciute in capo al soggetto controllato, particolare rilevanza assume la *ratio* sottesa all’attività ispettiva; infatti, l’operazione

DELL’ANNO P., *Attività e organizzazione della polizia giudiziaria nelle ARPA*, op. cit., pag. 726, il quale ribadisce che gli atti posti in essere dall’ispettore nell’esercizio dei poteri di vigilanza devono seguire le regole proprie dell’azione amministrativa ed essere informati ai principi sopra richiamati. Tuttavia, qualora emergano nel corso dell’attività ispettiva amministrativa indizi di reato, dovranno essere osservate forme e adempimenti disposti dal codice di procedura penale. A riguardo, l’autore richiama l’osservazione della legge sul procedimento amministrativo, precisando che: “ovviamente l’attività ispettiva, in quanto attività amministrativa e non di polizia giudiziaria, non deve essere previamente comunicata all’interessato (ma solo l’apertura dell’eventuale procedimento che consegue all’accertamento ai sensi dell’art. 3, L. 214/1990), nè devono essere osservate le forme previste del codice di procedura penale, obbligatoria solo per l’esercizio della funzione di polizia giudiziaria” (pag. 736).

⁸⁴³ “Gli atti istruttori che precedono l’eventuale emanazione di ordinanze in materia di inquinamento acustico debbono caratterizzarsi per l’elemento sorpresa poiché, laddove il soggetto controllato sapesse in anticipo di essere sottoposto a controllo potrebbe alterare gli elementi di fatto che normalmente incidono sul livello di rumorosità da misurare eludendo l’efficacia del controllo. La partecipazione del controllato non può che essere successiva potendo egli contestare alcuni aspetti tecnici delle rilevazioni effettuate”, cfr. TAR Toscana, sezione II, 3 agosto 2012, n. 1437; ma anche TAR Puglia, sezione I, 24 gennaio 2006, n. 488; TAR Lazio, Roma, I, 7 settembre 2001, n. 7236 (in tema di ispezioni bancarie); TENORE V., *Il procedimento di controllo ispettivo*, op. cit., pagg. 1491 e ss.; LE PERA, *Inquinamento idrico*, op. cit., pagg. 114 e ss. Con specifico riferimento alle attività produttive TAR Umbria, sezione I, 26 agosto 2011, n. 271, ha affermato che “un fenomeno come quello delle emissioni/immissioni acustiche provenienti da un’attività produttiva è suscettibile di essere significativamente influenzato dalle modalità con cui detta attività si svolge, e che quindi deve essere riconosciuto all’organo pubblico incaricato dei controlli il c.d. diritto alla sorpresa nell’espletamento delle attività istituzionali, per evitare che il preavviso possa mettere il controllato nella condizione di “non farsi cogliere sul fatto” (cfr. Cons. Stato, V, 5 marzo 2003, n. 1224)”.

⁸⁴⁴ In tale senso cfr. TAR Emilia Romagna, Bologna, sezione II, 17 settembre 2009, n. 1530; ma anche TAR Liguria, sezione II, 17 marzo 2009, n. 322 (in tema di ispezioni del lavoro), che afferma “né al riguardo, può essere condivisa la tesi sostenuta dall’Amministrazione resistente, secondo cui il disposto dell’art. 7 della Legge 241/90 non troverebbe applicazione “per un procedimento quale quello ispettivo, spesso caratterizzato da un effetto sorpresa sull’ispezionato, il cui venir meno comprometterebbe irrimediabilmente l’esito dell’accertamento, in quanto il soggetto controllato verrebbe notiziato dell’arrivo degli Ispettori”. Se è ragionevole, infatti, che la fase strettamente ispettiva non sia preceduta da un formale preavviso per le ragioni esposte, non risulta viceversa conforme ai disposti dell’art. 7 della Legge 241/90, che assurgono ormai a principio ordinamentale, che l’interessato non debba essere adeguatamente notiziato dei successivi ed autonomi provvedimenti che l’amministrazione intende assumere nei suoi confronti, sulla base delle risultanze della intervenuta ispezione”.

⁸⁴⁵ DI LASCIO F., *Le ispezioni amministrative sulle imprese: analisi teorica e diritto positivo*, op. cit., pagg. 173 e ss., secondo la quale “si può legittimamente ipotizzare sia il differimento della comunicazione di avvio rispetto alla fine della fase di accesso ai luoghi (e, dunque, prima che venga adottato un eventuale provvedimento consequenziale di natura ablatoria), sia una contestualità tra comunicazione di avvio del procedimento agli ispezionati e avvio delle attività ispettive. In entrambi i casi, infatti, l’azione amministrativa si colloca nell’alveo del principio di cui all’art. 7, co. 1, della legge n. 241/1990 e, inoltre, non viene negato il principio del contraddittorio procedimentale, che rimane comunque garantito. Nulla vieta, infatti, che i destinatari dell’ispezione si avvalgano degli strumenti di partecipazione previsti dalla suddetta legge”.

posta in essere dal controllore può avere natura strettamente amministrativa (ad esempio, in caso di accesso di *routine* volto ad accertare l'osservanza di disposizioni di legge o contenute nell'autorizzazione) o costituire una attività di polizia giudiziaria avente natura penale (ad esempio, nel caso in cui emergano indizi di reato nel corso di una ispezione ordinaria o a seguito di una specifica segnalazione), conseguendo da ciò l'assoggettamento, rispettivamente, alla disciplina di cui agli artt. 13 e ss. della legge n. 689/1981⁸⁴⁶ e 223 disp. att. c.p.p., nonché di cui agli artt. 220 disp. att. c.p.p. e 354 c.p.p. Nella prima ipotesi le garanzie sono rappresentate soprattutto dalla preventiva comunicazione, anche in forma orale, del giorno e dell'ora prescelti per l'apertura di campioni e l'effettuazione delle analisi (art. 223 disp. att. c.p.p.⁸⁴⁷); nella seconda fattispecie dovranno, invece, essere osservate le ulteriori disposizioni di cui al codice di procedura penale (art. 354 c.p.p.)⁸⁴⁸.

A riguardo risulta ormai consolidato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui "l'ispezione dello stabilimento industriale, il prelievo e il campionamento, le analisi dei campioni, configurano attività amministrative che non richiedono l'osservanza delle norme del codice di procedura penale stabilite a garanzia degli indagati per le attività di polizia giudiziaria, atteso che l'unica garanzia richiesta per le anzidette attività ispettive è quella prevista dall'art. 223 disp. att. c.p.p. che impone il preavviso all'interessato del giorno, dell'ora e del luogo dove si svolgeranno le analisi dei campioni (cfr. Cass. Sezione III, n. 15170/2003, Piropan). Pertanto, il preavviso circa la data e il luogo delle operazioni costituisce l'unico requisito di utilizzabilità delle analisi dei campioni per le quali non è possibile la revisione e può essere dato senza particolari formalità, anche oralmente, non solo al titolare dello scarico, ma anche a un dipendente del titolare che abbia presenziato alle operazioni di prelievo di campioni essendo solo necessario che esso sia idoneo al raggiungimento dello scopo (Cass. Sezione VI n. 9994/ 1992, 08/09/1992 – 17/10/1992, Rinaldi)"⁸⁴⁹.

⁸⁴⁶ L'applicabilità della normativa in considerazione viene, tuttavia, esclusa alle ispezioni di cui all'articolo 312, comma 4, del D.Lgs. n. 152/2006 in materia di danno ambientale (volte all'accertamento del fatto dannoso – già verificatosi - e all'individuazione dei trasgressori), cfr. PASSALACQUA M., *Le ispezioni amministrative per il controllo dei vincoli ambientali dopo il d.lgs. n. 152/2006*, op. cit., pagg. 603 e ss., ad avviso della quale mentre sono sottese a tali ispezioni finalità risarcitorie (rivestono, infatti, tale natura le ordinanze ingiunzione a cui sono dirette), "al contrario, la legge del 1981 si applica soltanto alle "sanzioni amministrative" del pagamento di una somma di denaro, laddove la somma viene versata a titolo di punizione, in un'ottica meramente afflittiva".

⁸⁴⁷ L'art. 223 (Analisi di campioni e garanzie per l'interessato) dispone che: "1. Qualora nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti si debbano eseguire analisi di campioni per le quali non è prevista la revisione, a cura dell'organo procedente è dato, anche oralmente, avviso all'interessato del giorno, dell'ora e del luogo dove le analisi verranno effettuate. L'interessato o persona di sua fiducia appositamente designata possono presenziare alle analisi, eventualmente con l'assistenza di un consulente tecnico. A tali persone spettano i poteri previsti dall'articolo 230 del codice.

2. Se leggi o decreti prevedono la revisione delle analisi e questa sia richiesta dall'interessato, a cura dell'organo incaricato della revisione, almeno tre giorni prima, deve essere dato avviso del giorno, dell'ora e del luogo ove la medesima verrà effettuata all'interessato e al difensore eventualmente nominato. Alle operazioni di revisione l'interessato e il difensore hanno diritto di assistere personalmente, con l'assistenza eventuale di un consulente tecnico. A tali persone spettano i poteri previsti dall'articolo 230 del codice.

3. I verbali di analisi non ripetibili e i verbali di revisione di analisi sono raccolti nel fascicolo per il dibattimento, sempre che siano state osservate le disposizioni dei commi 1 e 2".

Tale previsione ha valenza generale "come si vince, sia dal suo tenore letterale, che fa riferimento anche ad accertamenti estranei al processo penale, sia dalla circostanza che, al momento in cui gli accertamenti si svolgono, non è dato sapere se essi possano evidenziare un illecito penale o amministrativo" (Cassazione civile, sezione I, 3 settembre 1999, n. 9282).

In merito al rapporto tra la disposizione sopra riportata e l'articolo 15 della legge n. 689/1981, si ritiene in genere preferibile applicare la prima previsione, a fronte del fatto che la natura dei campioni prelevati durante un'ispezione e la deperibilità degli stessi non consentono la ripetibilità delle analisi.

Peraltro, anche con riferimento al più generale rapporto tra la legge n. 689/1981 e la legge sul procedimento amministrativo, sono sorte alcune criticità. Ad esempio, la Cassazione, Sezioni Unite civili, con la sentenza 27 aprile 2006, n. 9591, è intervenuta stabilendo la inapplicabilità del termine del procedimento di cui alla legge n. 241/1990 al sistema procedimentale "speciale" previsto dalla legge n. 689/1981 (oltre che ritenendo il sistema dettato dalla legge n. 689/1981 sistema organico e compiuto, per il quale non occorrerebbero integrazioni esterne); invece, sulla applicabilità di detto termine (art. 2) alle ispezioni amministrative v. Consiglio di Stato, Sezione VI, 27 dicembre 2011, n. 6822.

Per la necessità di estendere il contraddittorio di cui all'art. 223 disp. att. c.p.p. anche alle fasi di prelievo e campionamento, cfr. NESPOR S., DE CESARIS A.L., *Codice dell'ambiente. Commento alle recenti novità in materia di AIA, caccia, inquinamento atmosferico, rifiuti, VS e VIA*, op. cit., pagg. 418 e ss.

⁸⁴⁸ BOLOGNA P., *Inquinamento atmosferico*, op.cit., pag. 44.

⁸⁴⁹ Cassazione penale, Sezione III, 11 maggio 2009, n. 19881, la quale ha altresì sostenuto, sotto altri aspetti, che:

- anche in tema di scarico di reflui, le modalità di prelievo dei campioni da analizzare e le metodiche di analisi riguardano attività di polizia amministrativa volta a stabilire se sostanze prelevate siano conformi alle prescrizioni di legge, sicché

Ulteriore conseguenza, derivante dalla natura amministrativa della ispezione, dovrebbe consistere nella necessità, in ossequio al principio di legalità, che gli organi di controllo specificino, mediante idonea motivazione, le ragioni a fondamento delle modalità di prelievo utilizzate “pena la sottrazione ingiustificata a qualsiasi forma di controllo del loro operato”⁸⁵⁰. Peraltro, sul generale obbligo di motivazione la giurisprudenza⁸⁵¹ ha affermato “una motivazione particolarmente ampia e rigorosa si impone quando si tratta di ritenere sussistente un illecito e di determinare la relativa sanzione, non anche quando si tratta di ritenere non raggiunto un quadro probatorio sufficiente”.

Come più volte sostenuto, i poteri degli organi di controllo e le modalità di svolgimento dell’ispezione ricoprono un ruolo di particolare rilievo che necessita di effettiva attenzione; difatti, “se l’origine (la fonte) della potestà ispettiva costituisce il nodo dogmatico più impegnativo e determinante per conoscere a chi tale potestà spetti, il problema pratico saliente è quello di sapere come essa concretamente sia configurata, cioè con quali limiti e con quali modalità essa sia esercitabile, una volta riconosciuta la sua esistenza”⁸⁵².

I soggetti pubblici incaricati dello svolgimento delle attività ispettive in campo ambientale sono titolari di specifiche potestà amministrative, il cui esercizio deve comunque informarsi, come visto, ai principi generali di legalità, buon andamento e imparzialità. In generale, sono prerogative riconosciute per l’esercizio delle attività ispettive: accesso ai luoghi; assunzione di informazioni; accesso ai documenti; potere di diffida o di impartire ordini amministrativi (c.d. prescrizioni); obbligo di dichiarare eventuali situazioni di incompatibilità; dovere di redigere il verbale o la relazione di ispezione (espressamente previsto, ad esempio, per le ispezioni ambientali in materia di autorizzazione integrata ambientale e di radiazioni ionizzanti) ed eventualmente di redigere il verbale di contestazione di illecito amministrativo; dovere di segretezza sui processi industriali e divieto di divulgazione delle informazioni. Al riguardo il già citato articolo 13 (rubricato: atti di accertamento) della L. n. 689/1981, che reca la disciplina generale del sistema amministrativo punitivo, precisa che: “Gli organi addetti al controllo sull’osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono, per l’accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica. (omissis)

All’accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, i quali, oltre che esercitare i poteri indicati nei precedenti commi, possono procedere, quando non sia possibile acquisire altrimenti gli elementi di prova, a perquisizioni in luoghi diversi dalla privata dimora, previa autorizzazione motivata del pretore del luogo ove le perquisizioni stesse dovranno essere effettuate. Si applicano le disposizioni del primo comma dell’articolo 333 e del primo e secondo comma dell’articolo 334 del codice di procedura penale.

E’ fatto salvo l’esercizio degli specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti.”

Peraltro, tale accertamento delle violazioni, che come abbiamo visto può avvenire mediante vari mezzi ispettivi, può atteggiarsi nel settore ambientale con “manifestazioni peculiari” qualora risulti necessario provvedere, ai fini della valutazione della sussistenza dell’illecito, ad analizzare i

l’eventuale inosservanza da parte dell’autorità procedente delle prescritte modalità e metodiche non determina la nullità delle operazioni compiute (riconoscendo alle regole generali sul campionamento il carattere meramente procedimentale e non sostanziale);

- soltanto se le operazioni di prelievo siano state eseguite su disposizione del magistrato o se sia stato individuato un soggetto determinato, indiziabile di reati, trovano applicazione le garanzie difensive previste dal cod. proc. pen. stante che, le ispezioni, i prelievi dei campioni e la loro prima analisi s’inquadrano nella vigilanza amministrativa a tutela della salute pubblica e, in quanto intervengono prima che ci sia un indizio di reato, non possono essere considerati atti d’indagine preliminare. Qualora l’analisi dei campioni abbia dato esito sfavorevole sorgono indizi di reato e da quel momento vanno applicate le norme procedurali per l’intervento del difensore.

⁸⁵⁰ LE PERA, *Inquinamento idrico*, op. cit., pag. 117.

⁸⁵¹ Consiglio di Stato, sezione VI, 24 giugno 2010, n. 4013.

⁸⁵² VALENTINI S., *Ispezione (diritto amministrativo)*, op. cit., pagg. 944 e ss., differenzia, dunque, la potestà ispettiva intesa, come la potestà di dar luogo ad ispezioni, dai poteri esercitabili in sede d’ispezione, che risultano una esplicazione di tale potestà; inizialmente affermando come, mentre la potestà ispettiva è di varia origine e natura, i poteri degli ispettori tendono a tipizzarsi secondo una regola pratica consolidata dall’uso; concludendo, poi, nel senso che i poteri esercitabili nelle ispezioni sono comunque quelli correlati alla fonte della potestà, infatti, “non è all’ispezione, atto strumentale, che bisogna guardare per delimitare una precisa configurazione dei poteri in occasione di essa esercitabili, ma al potere sottostante – e in atto nel procedimento – rispetto al quale l’ispezione è strumentale”.

campioni prelevati nel corso dell'attività ispettiva⁸⁵³. In particolare, l'attività ispettiva di prelievo dei campioni è assoggettata all'articolo 15 della L. n. 689/1981, che impone una specifica disciplina, fissando, tra l'altro, l'obbligo per il dirigente del laboratorio dove sono effettuate le analisi di comunicare all'interessato, a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento, l'esito delle stesse. Nel termine di quindici giorni dalla comunicazione dell'esito della prima analisi, l'interessato può chiedere, con istanza scritta all'organo che ha prelevato i campioni, la revisione dell'analisi con la partecipazione di un proprio consulente tecnico. Circa le operazioni di revisione dell'analisi è data comunicazione all'interessato almeno dieci giorni prima dell'inizio e gli esiti della revisione dell'analisi sono comunicati all'interessato a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento, a cura del dirigente del laboratorio che ha eseguito la revisione dell'analisi. "Le comunicazioni relative all'accertamento dell'illecito mediante analisi di campioni equivalgono alla formale contestazione dell'illecito. Orbene, il direttore dell'ufficio pubblico che effettua le analisi è anche titolare della potestà di irrogare le sanzioni correlate all'infrazione accertata e di darne notifica al responsabile."⁸⁵⁴

In una prospettiva più ampia, ai sensi dell'articolo 2-bis (Disposizioni sul personale ispettivo) del DL. n. 496/1993, conv. con modif. in L. n. 61/1994: "1. Nell'espletamento delle funzioni di controllo e di vigilanza di cui al presente decreto, il personale ispettivo dell'ANPA (oggi ISPRA), per l'esercizio delle attività di cui all'articolo 1, comma 1, e delle Agenzie di cui all'articolo 03 può accedere agli impianti e alle sedi di attività e richiedere i dati, le informazioni e i documenti necessari per l'espletamento delle proprie funzioni. Tale personale è munito di documento di riconoscimento rilasciato dall'Agenzia di appartenenza. Il segreto industriale non può essere opposto per evitare od ostacolare le attività di verifica o di controllo." Il segreto industriale, infatti, non rischia di essere leso dall'esercizio dell'attività di accesso ai luoghi svolta dagli ispettori in quanto la stessa non ha come conseguenza la diffusione sul mercato di notizie e la conseguente conoscenza di dati o di processi produttivi non brevettabili da parte di imprese concorrenti. Si tratta, invece, di un'attività amministrativa interna, da cui originano atti endoprocedimentali di natura dichiarativa, quali le relazioni o i verbali di ispezione, i cui contenuti non sono perlopiù oggetto di pubblicità⁸⁵⁵; anche se risulta oggi parzialmente innovata, come visto, la disciplina in tema di pubblicità dei predetti atti in materia, tra l'altro, di autorizzazione integrata ambientale⁸⁵⁶.

Con riguardo alle ulteriori prerogative da riconoscersi ai soggetti incaricati di condurre i controlli ispettivi, esse sono altresì contenute in disposizioni specifiche nell'ambito delle normative ambientali di settore⁸⁵⁷.

⁸⁵³ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit. pag. 142.

⁸⁵⁴ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit. pag. 142.

⁸⁵⁵ DI LASCIO F., *Le ispezioni sull'inquinamento acustico*, op. cit., pag. 112.

⁸⁵⁶ In forza dell'articolo 29-decies, comma 8, del D.Lgs. n. 152/2006 che stabilisce che: "i risultati del controllo delle emissioni, richiesti dalle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale e in possesso dell'autorità competente, devono essere messi a disposizione del pubblico, tramite l'ufficio individuato all'articolo 29-quater, comma 3, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195." In precedenza, già l'articolo 281, comma 7, del decreto medesimo prevedeva in materia di emissioni in atmosfera che "Le domande di autorizzazione, i provvedimenti adottati dall'autorità competente e i risultati delle attività di controllo, ai sensi del presente titolo, nonché gli elenchi delle attività autorizzate in possesso dell'autorità competente sono messi a disposizione del pubblico ai sensi di quanto previsto dal decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195".

⁸⁵⁷ - Controlli in materia di radiazioni ionizzanti (D.Lgs. n. 230/1995)

Articolo 10 (Funzioni ispettive)

1. [...] le funzioni ispettive per l'osservanza del presente decreto nonché, per quanto attiene alla sicurezza nucleare ed alla protezione sanitaria, della legge 31 dicembre 1962, n. 1860, sono attribuite all'ANPA, che le esercita a mezzo dei propri ispettori.

(omissis) 3. Gli ispettori dell'ANPA hanno diritto all'accesso ovunque si svolgano le attività soggette alla loro vigilanza e possono procedere a tutti gli accertamenti che hanno rilevanza per la sicurezza nucleare e la protezione dei lavoratori, delle popolazioni e dell'ambiente. In particolare possono: a) richiedere dati ed informazioni al personale addetto; b) richiedere tutte le informazioni, accedere a tutta la documentazione, anche se di carattere riservato e segreto, limitatamente alla sicurezza nucleare ed alla radioprotezione; c) richiedere la dimostrazione di efficienza di macchine e apparecchiature; d) procedere agli accertamenti che si rendono necessari a loro giudizio ai fini di garantire l'osservanza delle norme tecniche e delle prescrizioni particolari formulate ai sensi del presente decreto.

4. Copia del verbale di ispezione deve essere rilasciata all'esercente o a chi lo rappresenta sul posto, i quali hanno diritto di fare inserire proprie dichiarazioni. L'ispettore fa menzione nello stesso verbale delle ragioni dell'eventuale assenza della sottoscrizione da parte dell'esercente o dal suo rappresentante.

5. Nell'esercizio delle loro funzioni gli ispettori della ANPA sono ufficiali di polizia giudiziaria.

(omissis)

Al fine, poi, di contrastare la eventuale reticenza o rifiuto dell'operatore economico di collaborare all'azione ispettiva, che possono ostacolare il concreto perseguimento dell'interesse pubblico cui l'accertamento è orientato e comportare l'impossibilità per l'amministrazione di procedere all'accertamento d'ufficio dei fatti, è stato di recente inserito nel codice penale, con legge n. 68/2015, l'articolo 452-*septies* (rubricato: Impedimento del controllo), in forza del quale: "salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificiosamente lo stato dei luoghi, impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientali e di sicurezza e igiene del lavoro, ovvero ne compromette gli esiti, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni".

Infine, in merito ai profili specificamente sanzionatori, deve brevemente richiamarsi la recente novella del D.Lgs. n. 152/2006 che si compone ora, a seguito delle modifiche allo stesso apportate dalla legge n. 68/2015⁸⁵⁸, anche di una Parte VI-*bis*, recante la disciplina sanzionatoria

- Riduzione e prevenzione integrata dell'inquinamento (Parte III del D.Lgs. n. 152/2006)

Articolo 29-*decies*

5. Al fine di consentire le attività di cui ai commi 3 e 4, il gestore deve fornire tutta l'assistenza necessaria per lo svolgimento di qualsiasi verifica tecnica relativa all'impianto, per prelevare campioni e per raccogliere qualsiasi informazione necessaria ai fini del presente decreto. A tal fine, almeno dopo ogni visita in loco, il soggetto che effettua gli accertamenti redige una relazione che contiene i pertinenti riscontri in merito alla conformità dell'installazione alle condizioni di autorizzazione e le conclusioni riguardanti eventuali azioni da intraprendere. La relazione è notificata al gestore interessato e all'autorità competente entro due mesi dalla visita in loco ed è resa disponibile al pubblico, conformemente al comma 8, entro quattro mesi dalla visita in loco. Fatto salvo il comma 9, l'autorità competente provvede affinché il gestore, entro un termine ragionevole, adotti tutte le ulteriori misure che ritiene necessarie, tenendo in particolare considerazione quelle proposte nella relazione.

- Controllo degli scarichi (Parte III del D.Lgs. n. 152/2006)

Articolo 129 (accessi ed ispezioni)

1. L'autorità competente al controllo è autorizzata a effettuare le ispezioni, i controlli e i prelievi necessari all'accertamento del rispetto dei valori limite di emissione, delle prescrizioni contenute nei provvedimenti autorizzatori o regolamentari e delle condizioni che danno luogo alla formazione degli scarichi. Il titolare dello scarico è tenuto a fornire le informazioni richieste e a consentire l'accesso ai luoghi dai quali origina lo scarico.

Articolo 137 (sanzioni penali)

8. Il titolare di uno scarico che non consente l'accesso agli insediamenti da parte del soggetto incaricato del controllo ai fini di cui all'articolo 101, commi 3 e 4, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, è punito con la pena dell'arresto fino a due anni. Restano fermi i poteri-doveri di interventi dei soggetti incaricati del controllo anche ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 689 del 1981 e degli articoli 55 e 354 del codice di procedura penale.

- Controllo in materia di rifiuti (Parte IV del D.Lgs. n. 152/2006)

Articolo 197 (competenze delle province)

3. Gli addetti al controllo sono autorizzati ad effettuare ispezioni, verifiche e prelievi di campioni all'interno di stabilimenti, impianti o imprese che producono o che svolgono attività di gestione dei rifiuti. Il segreto industriale non può essere opposto agli addetti al controllo, che sono, a loro volta, tenuti all'obbligo della riservatezza ai sensi della normativa vigente.

- Controllo delle emissioni per le attività di produzione di biossido di titanio (Parte V-*bis* del D.Lgs. n. 152/2006)

Articolo 298-*bis*

3. Le autorità competenti per il controllo possono effettuare ispezioni e prelievi di campioni relativamente alle emissioni nelle acque, alle emissioni nell'atmosfera, agli stoccaggi ed alle lavorazioni presso le installazioni e gli stabilimenti che producono biossido di titanio. Tale controllo comprende almeno il controllo delle emissioni di cui all'Allegato I, Parte 3.3, alla Parte Quinta-*bis*. Il controllo è effettuato conformemente alle norme CEN oppure, se non sono disponibili norme CEN, conformemente a norme ISO, nazionali o internazionali che assicurino dati equivalenti sotto il profilo della qualità scientifica.

⁸⁵⁸ Come noto, la legge 22 maggio 2015, n. 68, recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente", oltre ad aver introdotto nel D.Lgs. n. 152/2006 il procedimento per l'estinzione delle contravvenzioni nello stesso previste (v. nel testo), ha inserito nel codice penale un inedito titolo VI-*bis* (Dei delitti contro l'ambiente), composto di 12 articoli (dal 452-*bis* al 452-*terdecies*), in cui sono previsti: - cinque nuovi delitti (inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo, omessa bonifica), nonché una serie di aggravanti; - una forma di ravvedimento operoso per coloro che collaborano con le autorità prima della definizione del giudizio, ai quali è garantita una attenuazione delle sanzioni previste; - l'obbligo per il condannato al recupero e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi, il raddoppio dei termini di prescrizione del reato per i nuovi delitti, nonché apposite misure per confisca e pene accessorie; - la revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche in caso di reati ambientali.

"Con la legge 22 maggio 2015, n. 68, vengono introdotte nell'ordinamento fattispecie di aggressione all'ambiente costituite sotto forma di delitto. Una innovazione attesa da lungo tempo, nel corso del quale la risposta sanzionatoria a fenomeni criminali di massiccio, quando non irreparabile, inquinamento dell'ecosistema è stata affidata all'utilizzo – sovente discusso e comunque non privo di criticità sia sul piano sostanziale che sotto l'aspetto processuale/probatorio – del cd. disastro "innominato" previsto dall'art. 434 del codice penale. Proprio in funzione della necessità di uscire dalle difficoltà interpretative ed applicative di una norma indiscutibilmente legata ad altri contesti di "disastro", più immediatamente percepibili sul piano fenomenico, e allo stesso tempo volendo chiudere il cerchio del catalogo sanzionatorio presidiando

degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale, con cui è stato applicato anche al settore ambientale un meccanismo attraverso cui eliminare alcune contravvenzioni, sulla falsariga di quanto già previsto per le contravvenzioni relative alla tutela della salute dei lavoratori. In particolare, il procedimento di regolarizzazione si esplica mediante il rilascio di una prescrizione volta ad eliminare la contravvenzione accertata, concedendo un termine entro cui adempiere per ottenere l'estinzione della contravvenzione attraverso il pagamento di un quarto del massimo dell'ammenda.

La disciplina si applica esclusivamente alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal D.Lgs. n. 152/2006 che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette⁸⁵⁹.

In dettaglio, l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'articolo 55 del codice di procedura penale, ovvero la polizia giudiziaria, allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, impartisce al contravventore un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata, fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario. In presenza di specifiche e documentate circostanze non imputabili al contravventore che determinino un ritardo nella regolarizzazione, il termine può essere prorogato per una sola volta, a richiesta del contravventore, per un periodo non superiore a sei mesi, con provvedimento motivato che è comunicato immediatamente al pubblico ministero. L'organo accertatore può imporre con la prescrizione specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose. La verifica dell'adempimento avviene ad opera dell'organo accertatore, entro sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione. Due sono le ipotesi possibili:

- adempimento della prescrizione, in tal caso l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa;

- inadempimento della prescrizione, in tale caso l'organo accertatore ne dà comunicazione al pubblico ministero e al contravventore entro novanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella stessa prescrizione.

Il procedimento per la contravvenzione rimane sospeso⁸⁶⁰ dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'articolo 335 del c.p.p. fino al momento in cui il pubblico

penalmente ogni livello di alterazione peggiorativa delle matrici ambientali, il legislatore ha dunque introdotto nel codice penale due nuove figure delittuose (inquinamento ambientale e disastro ambientale), accompagnandole con altre previsioni incriminatrici giudicate necessarie per la tenuta complessiva del sistema e con ulteriori interventi di raccordo con il Codice dell'Ambiente e con la disciplina della responsabilità degli enti. Nonostante nell'articolato non vi siano espliciti richiami alle fonti eurounitarie, la novella si collega a quanto richiesto dalla Direttiva dell'Unione Europea 2008/99/CE del 19 novembre 2008 sulla protezione dell'ambiente mediante il diritto penale, il cui Preambolo (art. 5) precisa che "attività che danneggiano l'ambiente, le quali generalmente provocano o possono provocare un deterioramento significativo della qualità dell'aria, compresa la stratosfera, del suolo, dell'acqua, della fauna e della flora, compresa la conservazione delle specie" esigono sanzioni penali dotate di maggiore dissuasività. La Direttiva indica dunque gli elementi di offensività dei reati di cui chiede l'introduzione nei sistemi nazionali, al fine di garantire uno standard minimo comunitario di tutela penale dell'ambiente. Si tratta però di una indicazione generale che necessita, in sede di traduzione normativa interna, di un livello di specificazione idoneo a soddisfare i principi costituzionali di precisione, tassatività e offensività che presidiano la materia penale. Sotto questa angolazione, la lettura della novella legislativa palesa la difficoltà del legislatore nel raggiungere un punto di equilibrio fra istanze apparentemente antagoniste: da una parte, l'esigenza di una definizione quanto più puntuale delle fattispecie, operazione che non pare sempre centrare pienamente l'obiettivo, soprattutto quando vengono introdotti concetti a contenuto "aperto" o connotazioni modali delle condotte la cui portata potrà essere misurata solo nella pratica; dall'altra, la necessità di non imbrigliare l'assetto normativo in una casistica che non può a priori esaurire tutta la possibile gamma delle manifestazioni criminose e che rischierebbe, oltretutto, di vanificare la stessa praticabilità processuale della risposta legislativa", cfr. Corte di Cassazione, Ufficio del massimario, Settore penale, Relazione n. III/04/2015 del 29/05/2015.

Sotto il profilo concreto, "Legambiente ha raccolto ed elaborato i dati relativi all'applicazione della legge 68 del 29 maggio 2015 al 31 gennaio 2016 da parte delle forze dell'ordine (Corpo forestale dello Stato, Comando Tutela Ambiente dell'Arma dei carabinieri e Guardia di finanza) e Capitanerie di porto. Complessivamente in questo arco di tempo, a fronte di 4.718 controlli effettuati, sono stati contestati 947 reati penali e violazioni amministrative, con 1.185 persone denunciate e il sequestro di 229 beni per un valore complessivo di quasi 24 milioni di euro", cfr. dossier LEGAMBIENTE, *Ecogiustizia è fatta. Il bilancio dei primi 8 mesi di applicazioni della nuova legge sugli ecoreati in Italia. Tutti i numeri e le inchieste più significative*, op. cit., pag. 5.

⁸⁵⁹ Peraltro, la disciplina non trova applicazione per i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della medesima Parte VI-bis.

ministero riceve una delle comunicazioni all'esito della verifica posta in essere dall'organo accertatore. La contravvenzione si estingue (il pubblico ministero richiede l'archiviazione del procedimento) se il contravventore adempie alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza nel termine ivi fissato e provvede al pagamento⁸⁶¹.

Diverse sono, già in fase di prima applicazione, le difficoltà interpretative ed operative derivanti dalle nuove disposizioni, che hanno indotto varie procure della Repubblica⁸⁶² ad adottare specifiche linee guida, senza tuttavia pervenire ad un orientamento uniforme⁸⁶³.

⁸⁶⁰ La sospensione del procedimento non preclude la richiesta di archiviazione. Non impedisce, inoltre, l'assunzione delle prove con incidente probatorio, né gli atti urgenti di indagine preliminare, né il sequestro preventivo ai sensi degli articoli 321 e seguenti del codice di procedura penale.

⁸⁶¹ L'adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma che comunque risulta congruo a norma dell'articolo 318-*quater*, comma 1, ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza sono valutati ai fini dell'applicazione dell'articolo 162-*bis* del codice penale. In tal caso, la somma da versare è ridotta alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

⁸⁶² Cfr. Circolare n. 09/2015 della procura della Repubblica presso il tribunale di Trento; Linee guida della procura della Repubblica di Asti; Indicazioni operative del procuratore della Repubblica di Civitavecchia.

⁸⁶³ Per una riflessione fortemente critica, cfr. AIELLO G., *L'altra faccia della Legge n. 68/2015 sugli Ecoreati: il disastro dell'eliminazione delle contravvenzionali in materia ambientale almeno l'80 % dei reati contravvenzionali buttati nella spazzatura*, in *lexambiente.com*, secondo il quale "la disciplina di riferimento, contenuta negli articoli 318 *bis* - 318 *octies* del decreto legislativo n. 152 del 2006, come innovato dalla legge 68/2015, viene a stravolgere tutto l'impianto sanzionatorio e procedurale costruito intorno agli illeciti penali a carattere contravvenzionale contemplati nel Codice dell'Ambiente", attraverso un sistema in cui ad essere distorta è soprattutto "l'operatività degli organi di vigilanza, chiamati ad assumere un nuovo ruolo, innaturale rispetto alla genesi della P.G., con compiti che difficilmente potranno essere svolti senza creare ulteriori problematiche".

Sotto il profilo operativo, con riferimento al "procedimento amministrativo di estinzione della pena attraverso l'emanazione da parte delle autorità di controllo e repressione di prescrizioni da impartire ai responsabili (prescrizioni asseverate da parte dell'ente specializzato competente per materia, che solitamente è l'Agenzia regionale protezione ambiente)", è stato rilevato che "proprio il ricorso al meccanismo delle prescrizioni si sta rivelando, come emerge dalla lettura dei dati, uno degli aspetti di più diffusa attuazione delle norme introdotte dalla legge 68/15, anche in considerazione della possibilità di una contestazione immediata. [...] Il Corpo forestale dello Stato in questi primi mesi di applicazione della nuova normativa ha impartito ben 201 prescrizioni (79 delle quali già ottemperate entro i termini fissati), portando alla denuncia di 307 persone. Ma si tratta dello stesso indirizzo che il Comando tutela ambiente dell'Arma dei carabinieri sta imprimendo alla propria azione in materia di contrasto agli ecocrimini", cfr. il dossier LEGAMBIENTE, *Ecogiustizia è fatta. Il bilancio dei primi 8 mesi di applicazioni della nuova legge sugli ecoreati in Italia. Tutti i numeri e le inchieste più significative*, Roma, 22 marzo 2016, pagg. 3 e 10.

CAPITOLO 4

LE LINEE EVOLUTIVE NEL MODELLO DI COMMAND AND CONTROL OGGETTO DI STUDIO

SOMMARIO: 4.1 L'attualità degli interventi di command and control, le relative implicazioni e le vigenti contaminazioni; 4.2 Il difficile rapporto tra le esigenze di protezione del bene giuridico ambiente e le strategie di semplificazione amministrativa; 4.3 Evoluzione del command nella politica ambientale; 4.4 Evoluzione del control nella politica ambientale; 4.5 Considerazioni conclusive.

4.1 L'attualità degli interventi di *command and control*, le relative implicazioni e le vigenti contaminazioni.

Gli esiti della indagine condotta sul piano generale, nell'ambito del capitolo 1, inducono a confermare la rilevanza, in campo ambientale, degli strumenti c.d. di *command and control*; la quale rinviene il suo fondamento nella ravvisata imprescindibilità, nei casi di maggiore e più immediato rischio per l'ambiente e per la salute, dei sistemi tradizionali⁸⁶⁴, che sembrano, ad avviso del legislatore ed almeno in via teorica, i soli davvero in grado di assicurare la prevenzione, anche attraverso il necessario impiego in campo ambientale della "considerazione integrata" e dell'approccio di ponderazione. Pertanto, nonostante i punti di debolezza e le criticità evidenziati da più parti, lo strumento autorizzativo (e conseguentemente il relativo sistema di controllo e sanzionatorio) rimane strumento essenziale mediante cui si cerca di garantire, principalmente in via preventiva, la protezione dell'ambiente nello svolgimento delle attività antropiche che possono produrre effetti significativi sull'ambiente.

Come si è avuto modo di appurare, tale posizione, consolidata a seguito di un dibattito che ha interessato autorevole dottrina⁸⁶⁵, è culminata poi nella considerazione che, al fine di assicurare la migliore tutela in campo ambientale che passi anche attraverso il temperamento del principio di prevenzione con il concetto dello sviluppo sostenibile, "strumenti autoritativi e strumenti economici vanno amalgamati e servono congiuntamente, poiché i difetti degli uni sono mitigati dai pregi degli altri"⁸⁶⁶. Di talché, "non c'è abbandono dei sentieri tradizionali [...], né il ripudio degli strumenti canonici. Ma solo una coerente ed ampia applicazione del principio della prevenzione"⁸⁶⁷, attese anche le rassicurazioni provenienti dal recente studio pubblicato dall'OCSE, in forza dei cui esiti dottrina rilevante conclude autorevolmente che: "non sono giustificati i timori secondo cui regole ambientali restrittive frenano la crescita economica e la competitività: regole ambientali poco restrittive agevolano solo le imprese poco produttive e frenano l'innovazione"; ciò anche in base alla considerazione che: "sulla produttività non incide la qualità più o meno restrittiva delle regole ambientali, incidono invece in modo rilevante i costi e i tempi burocratico-amministrativi necessari per ottenere i relativi permessi"⁸⁶⁸.

Persiste, quindi, nelle politiche ambientali attuali una connotazione pubblicistica autoritativa, la cui significatività permane anche secondo le prospettive più recenti ed innovative della economia ecologica, per le quali "non basta dunque che le risorse siano allocate all'interno del sistema economico così da massimizzare la soddisfazione delle preferenze di consumatori e

⁸⁶⁴ In tal senso, tra gli altri, Caravita, Dell'Anno, Fracchia, Cecchetti, Ferrara, Bresso, Tenenbaum.

⁸⁶⁵ Si richiamano, tra gli altri, gli studi di Clarich, Nespor e Cafagno.

⁸⁶⁶ CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, in ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, pagg. 173 e ss.

⁸⁶⁷ COCCO G., *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Milano, n. 1/1999, pag. 2.

⁸⁶⁸ NESPOR S., *Regole ambientali e crescita economica: riflessioni su un recente studio dell'OCSE*, in *Federalismi* febbraio 2015 (fonte: <http://www.nespor.it>), pagg. 4 e 5.

produttori; occorre anche la definizione di un limite esterno alla sua espansione, limite che il mercato non è in grado di autoimporsi, tanto più alla luce dei problemi di incertezza e di imprevedibilità indotti dalla complessità” del sistema ambientale. Resta, pertanto, appannaggio di una scelta pubblica (di natura politica e non solo): “la determinazione del livello di rischio che una società può correre, a fronte di incertezze risolvibili, l’individuazione dei limiti esterni all’espansione del mercato, la distribuzione equa delle risorse, non solo tra le generazioni presenti ma considerando anche quelle future e, ovviamente, la garanzia di protezioni di valori primari come la vita o la salute”⁸⁶⁹, oltre che la scelta di criteri per il bilanciamento degli interessi coinvolti.

Similmente avviene per la c.d. *nudge regulation*, che ripropone la tradizionale antitesi pubblico/privato, su cui è basato il sistema di *command and control*, secondo una moderna chiave di “paternalismo libertario” che indirizza i comportamenti individuali, ritenuti desiderabili dal regolatore, mediante una modalità “relativamente tenue, indulgente e poco invadente, perché le scelte non vengono bloccate, impedito o rese eccessivamente onerose”⁸⁷⁰; risultando nondimeno confermata l’essenzialità dell’intervento dei poteri autoritativi, infatti, “il *nudge* non assicura una reazione uniforme dei regolati, cosicché la regolazione attraverso “spinte gentili” potrebbe non essere adeguata per la regolazione del rischio di catastrofi o per la modifica di comportamenti particolarmente dannosi per la salute”⁸⁷¹, strettamente riconnessa all’interesse ambientale.

Non si assiste, pertanto, all’effettivo superamento degli strumenti tradizionali, i quali tuttavia subiscono, al fine di migliorare la cura dell’interesse ambientale, anche attraverso il necessario bilanciamento con il principio dello sviluppo sostenibile, una significativa trasformazione in termini di necessaria compenetrazione dei rimedi autoritativi ed alternativi, per aumentare l’incisività dell’azione e con l’intento (eventuale ed ulteriore) di contribuire alla riduzione di costi⁸⁷² e tempi burocratico-amministrativi correlati ai primi.

Detta contaminazione, fortemente connessa alla complessità e gravità della questione ambientale e dei problemi alla stessa collegati (“posti dallo sviluppo demografico; dall’impatto sulle risorse del modello occidentale di sviluppo; dall’erosione dei suoli e dalla crisi del clima; dalla constatazione dei limiti delle risorse non rinnovabili e dalle conseguenze gravi sulla salute derivanti gli inquinamenti ambientali”⁸⁷³), si traduce nella necessità di ripensamento del diritto medesimo⁸⁷⁴ e di risoluzione della “disputa terminologica” circa l’eventuale nuovo significato assunto dalla funzione di regolazione⁸⁷⁵.

⁸⁶⁹ CAFAGNO M., *La cura dell’ambiente tra mercato ed intervento pubblico. Spunti dal pensiero economico*, in DE CAROLIS D., FERRARI E., POLICE A. (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, pag. 197.

⁸⁷⁰ THALER R.H., SUNSTEIN C.R., *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness*, New Haven - Yale, 2008, versione it. di OLIVERI A., *Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Milano 2009, pag. 11.

La riflessione ambientale sembra essere, di sovente, orientata dal costante tentativo di trovare una risposta all’arduo interrogativo posto da Hardin, nel celebre *Tragedy of the commons*, “è facile scrivere leggi che sanciscano divieti, anche se non è facile farli rispettare; ma come possiamo scrivere leggi che sanciscano la temperanza?”

⁸⁷¹ RANGONE N., *Errori cognitivi e scelte di regolazione*, in *Analisi giuridica dell’economia*, n. 1/2012, pag. 11. Anche CANDIDO A., *La nudge regulation. Interpretazioni dottrinali e prime applicazioni pratiche*, in *Amministrazione in cammino*, 2012, pag. 13, evidenzia come in taluni casi “la società ha interesse a disciplinare le condotte individuali con misure paternalistiche di tipo hard, posto che i costi derivanti dall’introduzione di tali norme risultano senza dubbio inferiori rispetto a quelli di cui la collettività dovrebbe farsi carico nel caso di incidenti” (si trattava nello specifico della fattispecie di incidenti stradali).

⁸⁷² Difficilmente quantificabili e consistenti, tra l’altro, “nei ritardi di attuazione dei programmi aziendali; negli investimenti non fatti perché l’attesa sarebbe stata troppo lunga; nel non sapere, sino all’ultimo momento, se un certo iter burocratico giungerà a buon fine; nel disincentivo all’imprenditorialità costituito dal non poter essere mai certi, anche a posteriori, di “avere tutte le carte a posto”; nel rischio che una successiva ispezione azzeri il valore di anni di lavoro”, cfr. CASSESE S., GALLI G., *Introduzione*, in CASSESE S., GALLI G. (a cura di), *L’Italia da semplificare. Le istituzioni*, Bologna, 1998, pag. 20.

⁸⁷³ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, Milano, 2012, pag. 89.

⁸⁷⁴ Viepiù, la questione ambientale sembra segnare la stessa evoluzione dello Stato costituzionale di cui lo Stato ambientale o ecologico diviene ulteriore sviluppo; infatti, “nel XXI secolo, al paradigma dell’economia, che ha caratterizzato lo Stato sociale di diritto aperto alle logiche del mercato, si sostituirà il paradigma dell’ecologia: “la buona politica sarà quella capace di salvaguardare in modo globale i fondamenti naturali del mondo in cui viviamo, più che quella capace di consentire lo sviluppo quantitativo dell’economia e la soddisfazione di bisogni più assurdi” (Grassi, che richiama V. Hosle).

⁸⁷⁵ La funzione più tradizionale delle pubbliche amministrazioni - “quella diretta ad imporre la propria autorità perché le libertà costituzionali e comunque i diritti dei soggetti dell’ordinamento vengano esercitati senza pericolo per l’esistenza stessa o la salute e comunque per l’esercizio delle libertà e dei diritti degli altri”, che si risolveva in una limitazione delle

Quasi a voler ponderare l'eventuale esigenza di replicare in campo ambientale⁸⁷⁶ la figura, richiamata dalla migliore dottrina, dell'arena pubblica in cui si realizzava il diverso paradigma nato dalla crisi del binomio tradizionale Stato - cittadino, dovuta alla coesistenza con lo stesso di modelli policentrici. Difatti, l'"arena pubblica indicando uno spazio, non pregiudica le posizioni dei soggetti che vi operano (lo Stato in alto, i cittadini in basso, secondo il paradigma tradizionale), non stabilisce una volta per tutte le relazioni che vi si stabiliscono (di opposizione, secondo il paradigma tradizionale), non vincola l'agire dei soggetti a un tipo (come quello della discrezionalità, valevole per la pubblica amministrazione, e quello della libertà, applicabile al privato, secondo il paradigma tradizionale). Consente, al contrario, interscambiabilità dei ruoli, modificazione dei rapporti, commercio delle regole e dei principi ordinatori"⁸⁷⁷.

Dunque, a fronte di questa nuova coscienza collettiva e della complessità delle questioni da affrontare, "il diritto amministrativo (e i suoi strumenti di *"command and control"*), quasi come un novello Proteo, assume sempre nuove forme. Ed è prevedibile che sarà così anche in futuro, al di là di ogni politica di deregolamentazione, liberalizzazione o privatizzazione, fin tanto che ci saranno interessi pubblici da tutelare, come quello ambientale, che il mercato, lasciato a sé stesso, non è strutturalmente in grado di internalizzare e proteggere"⁸⁷⁸.

Ciò comporta che: "non soltanto ogni discorso sul ruolo giocato dalle amministrazioni pubbliche nel campo delle politiche ambientali presuppone che la qualità dell'azione amministrativa sia comunque elevata, ma anche – ed ancora prima – che il sistema dei controlli pubblici non sia per così dire rovesciato, con la sua trasformazione da preventivo in successivo", anche dinanzi a forme (talvolta "selvagge") di semplificazione amministrativa⁸⁷⁹; ma comporta altresì che l'azione amministrativa si muova secondo un approccio maggiormente dinamico in cui le strategie di regolamentazione siano costantemente revisionate e accordate ai cambiamenti (*"revised and "tuned" to changes"*, Baldwin)⁸⁸⁰. Infatti, "a fronte di una informazione incompleta e di conoscenze complesse che generalmente non appaiono acquisibili una volta per tutte, l'attività amministrativa perde il suo tradizionale tratto lineare, che la caratterizzava nei procedimenti di pianificazione-programmazione, allorché si sviluppava lungo la sequela decisionale istruttoria-valutazione-decisione, per assumere, come è stato sottolineato, "un

libertà e dei diritti azionati - non può non assumere nuova accezione, subire un ripensamento del ruolo, dinanzi alla modifica del contesto istituzionale (ormai fortemente "europeizzato") e, contestualmente, al mutamento della qualità dell'azione dello Stato nei confronti del mercato, diretta a favorire maggiormente il libero svolgimento dell'attività economica. "In questa prospettiva, la regolamentazione amministrativa può giustificarsi solo come misura eccezionale, quando le regole generali del gioco concorrenziale dinamico non sono adeguate, perché si manifestano "fallimenti del mercato" o comunque conseguenze antisociali", cfr. GULLO N., *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati. Il quadro comunitario*, Torino, 2006, pagg. 16 e 251, che richiama la delibera AGCOM AS 226.

⁸⁷⁶ Ossia in un ambito in cui "la proliferazione degli interessi pubblici e l'assenza di qualsiasi gerarchizzazione preventiva ad opera dello stesso legislatore conducono non tanto alla semplice ricerca di tecniche e momenti di composizione dei molteplici interessi coinvolti dall'agire amministrativo, quanto alla negoziazione degli stessi interessi pubblici, in una situazione di fluidità di relazioni tra i diversi soggetti" coinvolti, cfr. GULLO N., *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati. Il quadro comunitario*, op. cit., pag. 14.

⁸⁷⁷ CASSESE S., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2001.

⁸⁷⁸ CLARICH M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in www.giustizia-amministrativa.it.

D'altra parte, lo sforzo di riallineare diritto amministrativo e processo economico investe, allo stato attuale, l'intero settore amministrativo; se, infatti, "nella costituzione economica imperante per larga parte del XX secolo in cui allo Stato spettava un ruolo direttivo, questo allineamento era in qualche modo spontaneo. Le interazioni tra apparati pubblici e imprese private, infatti, si svolgevano in un contesto fondamentalmente cooperativo grazie all'ampia capacità di programmazione e di distribuzione delle risorse da parte dello Stato. [...] Nella costituzione economica affermatasi, soprattutto per effetto di influenze europee e globali, sul finire del XX secolo e basata, all'opposto, sulla libertà di iniziativa economica privata e sulla concorrenza, le interazioni anche conflittuali tra amministrazioni e privati (ivi comprese quelle tra i secondi innanzi alle prime), invece, sono destinate a moltiplicarsi. Persino le misure più avanzate di liberalizzazione, infatti, raramente si traducono nell'eliminazione di qualsiasi forma di controllo pubblico, anche perché nel frattempo aumenta la richiesta di regole del gioco non discriminatorie e di protezione di interessi sensibili. Tutto ciò finisce per scaricarsi automaticamente sul diritto amministrativo e i suoi principali istituti, richiedendo regolazioni sempre più complesse e articolate nel tentativo di riallineare regole di decisione pubblica ed esigenze di funzionamento del processo economico", cfr. NAPOLITANO G., *Diritto amministrativo e processo economico - relazione al 60° Convegno di studi amministrativi*, Varenna, 18-20 settembre 2014, in *Diritto amministrativo*, n. 4/2014, pag. 25.

⁸⁷⁹ FERRARA R., *Modelli e tecniche della tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro amministrativo*, n. 6/2009, pag. 1953.

⁸⁸⁰ Alla luce anche della più generale necessità che il processo decisionale non si arresti con l'adozione delle regole, ma continui nel monitoraggio e nella valutazione successiva, volti entrambi a confermare la correttezza e la persistente adeguatezza, cfr. RANGONE N., *Errori cognitivi e scelte di regolazione*, op. cit., n. 1/2012, pagg. 1 e ss.

andamento ciclico, nella quale la possibilità di retroazioni (*feedback*) trasforma l'attività amministrativa in un ideale circuito, aperto ad adattamenti conseguenti al sedimentarsi di nuove conoscenze"; dove poter verificare il mutamento dei paradigmi sottesi alla *Rule of Law* o, in altri termini, al principio di legalità⁸⁸¹.

Le due direzioni evidenziate dalla dottrina si muovono, attualmente, verso la configurazione di un diritto amministrativo speciale (Morbidelli, Rallo) e verso lo sviluppo di nuovi modelli di amministrazione (Cafagno, Fracchia).

Secondo la prima via, l'esigenza di assicurare la massima protezione per gli interessi ambientali ha determinato la nascita di un diritto amministrativo speciale⁸⁸², in cui l'ambiente, nella sua natura indeterminata e di valore costituzionale trasversale in espansione (di pari passo alla crescente coscienza delle problematiche ambientali nell'ambito della collettività), diviene clausola generale, che "legittima il ruolo dell'amministrazione nell'imporre il rispetto degli interessi collettivi, con strumenti autoritativi e comunque legati alla posizione di supremazia dei poteri pubblici"⁸⁸³.

Strumenti autoritativi applicati con particolare rigore, cui vengono, comunque, ad affiancarsi modelli organizzativi emergenti, con cui condividono l'unitarietà della funzione di protezione dell'ambiente dagli inquinamenti, disciplinando l'ordinato svolgimento delle attività umane, promuovendo la gestione razionale delle risorse, nonché assicurando la prevenzione dalle turbative⁸⁸⁴. Si sono, infatti, sperimentati per la prima volta nei procedimenti ambientali importanti strumenti di partecipazione, di adesione volontaria da parte dei privati al perseguimento degli obiettivi di interesse collettivo, di coordinamento tra i diversi livelli di governo, "dando prova costante della natura di "diritto sonda" o "diritto precursore" che caratterizza il diritto dell'ambiente"⁸⁸⁵.

Viepiù, gli strumenti di "*command and control*" (e la ricerca delle loro nuove forme) si rapportano oggi con la nuova esigenza di dover riflettere un nuovo modo di intendere l'ambiente stesso, che segue la graduale emersione del principio di unitarietà dell'ambiente nonché la

⁸⁸¹ Più in dettaglio, "l'inconveniente che si accompagna ai nuovi paradigmi del diritto ambientale è di venire meno ai parametri della *Rule of Law*, che – secondo la incisiva formulazione di von Hayek – implica che "i poteri pubblici in tutta la loro azione sono vincolati da regole fissate e annunciate in anticipo, regole che rendono possibile prevedere con buona certezza come l'autorità userà i suoi poteri coercitivi in determinate circostanze, e pianificare i propri affari sulla base di questa conoscenza". Il nuovo diritto ambientale non sembra idoneo a soddisfare le caratteristiche riferite da Lon Fuller ai sistemi giuridici "virtuosi" [...] In particolare, l'ottavo requisito fulleriano, che impone che l'azione dei pubblici funzionari sia conforme a preannunciate quanto stabili regole generali, sembra di difficile realizzazione in un contesto normativo caratterizzato da vaghezza così spiccata da indurre a riposizionare il fulcro delle strategie di tutela delle previsioni universali contenute nei testi normativi, che meglio assicurano prevedibilità e uguaglianza di trattamento, alle specifiche sensibilità e concrete esperienze dei singoli centri decisionali", cfr. CONTE G., *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Nuovi paradigmi di governo delle decisioni e nuovi modelli di ripartizione delle responsabilità*, in ALPA G., CONTE G., DI GREGORIO V., FUSARO A., PERFETTI U. (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Precauzione - responsabilità - assicurazione*, Napoli, 2012, pagg. XVII e ss.

⁸⁸² MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996; ma anche MORBIDELLI G., *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e Diritto*, Firenze, 1999, Tomo II, pagg. 307 e ss.

Tratti di specialità del regime amministrativo ambientale sono stati rinvenuti, tra l'altro, nel complesso di eccezioni e regole rappresentati da interventi quali: "i correttivi apportati alle norme procedurali, in tema di accesso e di semplificazione, l'instaurazione di "tutela differenziate", l'estensione della discrezionalità tecnica o delle potestà atipiche, la priorità accordata alla prevenzione ed alla precauzione, l'affermazione di logiche cooperative e sussidiarie, l'istituzione di appositi meccanismi di repressione degli illeciti, la modifica dei criteri di legittimazione al giudizio", cfr. CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente: come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, pag. 339.

⁸⁸³ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 166.

⁸⁸⁴ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2003, pag. 135.

⁸⁸⁵ Grassi, ma anche FRACCHIA F., *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente: Vol. 1 - Principi generali*, Assago, 2012, pag. 608, nonché nello stesso testo ROTA R., pagg. 176 e ss., ad avviso della quale "non v'è dubbio che l'interesse ambientale costituisca una variabile di complessa valutazione per qualsivoglia ordinamento giuridico tenuto a fronteggiare, anche con la creazione di nuovi strumenti, quello che non a torto è stato definito un vero e proprio "sconvolgimento" provocato da tale peculiare interesse. Sin dalla loro comparsa nel mondo del diritto, gli interessi ambientali hanno infatti imposto revisioni degli schemi consueti dell'azione amministrativa, attraverso la creazione di tecniche, metodi, strumenti di azione improntati a logiche diverse da quelle tradizionali". Sconvolgimento, che diviene ancora maggiore nell'ambito dell'ordinamento europeo, a causa del forte impatto sull'impianto generale del sistema comunitario improntato al paradigma delle libertà economiche di una tutela, quella ambientale, che si pone come deroga speciale alla libertà di concorrenza.

innovativa prospettiva di una tutela ambientale intesa come tutela dell'equilibrio ecologico⁸⁸⁶, in cui "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, 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"⁸⁸⁷; da ciò la richiesta che gli strumenti adoperati si rivelino idonei a consentire "di comprendere le connessioni, di arrivare ad una valutazione delle interazioni e ad una ponderazione di diversi interessi implicati" (Predieri).

L'approccio della regolamentazione ambientale diviene organico e non più settoriale, oltre che orientato verso una maggiore flessibilità mediante una legislazione che opera per standard e, pertanto, risulta sempre più bisognosa di condivisione da parte dei soggetti in campo e dove l'"unico possibile modello di governo della materia ambientale" passa attraverso la necessità del contemperamento e del bilanciamento tra interessi contrapposti, afferenti ai valori costituzionali della salute individuale, della tutela dell'ambiente, nonché della libertà di iniziativa economica⁸⁸⁸.

Di talché, ricercando una analisi più intrinseca e finalizzata del fenomeno viene, poi, favorito un punto di osservazione, quale quello dei controlli ambientali preventivi e successivi, che, oltre ad assumere una collocazione privilegiata rispetto al gianniniano rapporto autorità-libertà, consente (o quasi impone) di rilevare le derivazioni di quanto poc'anzi riportato, anche in termini di specificità rispetto agli istituti di riferimento comuni⁸⁸⁹. A riguardo è stato osservato che la legislazione europea e nazionale in materia ambientale si caratterizza, soprattutto negli ambiti a maggior rischio per l'ambiente e per la salute (allo stesso correlata⁸⁹⁰), per il preponderante ricorso ad una molteplicità di strumenti autoritativi e, segnatamente, ad una "moltitudine" di provvedimenti autorizzatori (con i relativi sistemi di controlli ispettivi e sanzionatori), espressioni delle urgenze preventive, che richiedono, per quanto sopra esposto, di recuperare una visione maggiormente unitaria ed omogenea degli istituti disponibili, verificandone l'effettività. Attraverso una siffatta linea di ricerca si è tentato perciò di riscontrare

⁸⁸⁶ CARAVITA B., *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, pagg. 49 e ss.; CARAVITA B., *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, Tomo I, pagg. 344 e ss.; GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Tomi I, pagg. 23 e ss., ma anche Corte costituzionale 20 dicembre 1988, n. 1108. La concezione unitaria del bene ambiente emerge, poi, nella sentenza della Corte costituzionale 24 febbraio 1992, n. 67 (ma anche 4 giugno 1993, n. 269 e 20 luglio 1994, n. 318) in cui si afferma che "l'integrità ambientale è un bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza".

⁸⁸⁷ CECCHETTI M., *Il principio costituzionale di unitarietà dell'ambiente*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Tomo I, pagg. 263 e ss.

⁸⁸⁸ CARAVITA B., *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Tomo I, pagg. 195 e ss.

⁸⁸⁹ Si richiamano, a mero titolo esemplificativo, le osservazioni già espresse nel capitolo 2 con riferimento ai tre caratteri di norma riconosciuti come propri dell'atto autorizzatorio, ovvero infungibilità, temporaneità e attitudine conformativa, i quali si attecchiscono, nel diritto ambientale, con connotazioni fortemente specifiche. Altrimenti detto, la citata peculiarità si esprime: nella mancata operatività del principio del silenzio-assenso (almeno nei confronti del soggetto privato, cfr. sopra); nella precarietà e cedevolezza della situazione giuridica soggettiva del titolare di una autorizzazione ambientale innanzi a sopraggiunte esigenze di carattere ambientale ovvero alla evoluzione delle migliori tecniche disponibili (TAR Lombardia, Milano, n. 2484/2010), derogando in tal modo ai principi generali dei diritti quesiti e dello *jus superveniens*; nella perdita della connotazioni di tipicità (almeno funzionale) delle prescrizioni ambientali, cfr. DELL'ANNO P., *Ambiente (diritto amministrativo)*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente: Vol. 1 - Principi generali*, Assago, 2012, pagg. 300 e ss.

Con riferimento alla emersione della sopra richiamata specificità, la giurisprudenza ha svolto un ruolo significativo, come già esposto nella trattazione, circa, ad esempio, l'infungibilità "tipica" delle autorizzazioni ambientali e, più in generale, riconoscendo al provvedimento autorizzatorio di svolgere non solo una funzione abilitativa, cioè di rimozione di un ostacolo all'esercizio di alcune facoltà, bensì di assumere nel settore considerato anche (e soprattutto) un ruolo di controllo del rispetto della normativa e dei correlati standard, consentendo il cosiddetto monitoraggio ecologico.

⁸⁹⁰ In merito alla riconosciuta complementarità di ambiente e salute, cfr. AMIRANTE D., *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., pag. 247; ma anche CARAVITA B., *Diritto pubblico dell'ambiente*, op. cit., pagg. 41 e ss., ad avviso del quale comunque "pur sussistendo tra tutela dell'ambiente e tutela della salute taluni punti di contatto, si tratta di ambiti che teoricamente e praticamente devono essere mantenuti distinti: la tutela della salute riguarda la persona umana [...]; la tutela dell'ambiente è rivolta invece alla conservazione dell'equilibrio ecologico degli ambiti di volta in volta considerati". Ciò posto, "la prevenzione sanitaria non è in grado, già in astratto, di risalire la scala delle cause fino all'intervento di tutela ambientale; effettuerà tali interventi solo quando si saranno create emergenze ambientali; sarà portatrice di un'ottica dimidiata" incentrata sulla salute umana.

specifici indizi⁸⁹¹ delle nuove tendenze evolutive degli strumenti autoritativi “tradizionali” ed in particolare, tra quelli oggetto di indagine, degli strumenti “tipizzati”⁸⁹²; linee evolutive che riflettono, come si delinea in seguito, non solo i condizionamenti derivanti dall’esito del dibattito relativo alla questione ambientale ed all’attualità del sistema di *command and control* (sostanzandosi, ad esempio, nella preminenza di un approccio integrato, nell’introduzione del concetto delle migliori tecniche disponibili, nei valori differenziati, nella derogabilità/negoziabile degli standard, nonché, in merito alle ispezioni ambientali, nell’uso della valutazione sistematica di rischi ambientali quale metodo per determinarne la frequenza), ma anche quelli conseguenti alla necessitata sovrapposizione di diversi strumenti di politica ambientale (riscontrabile, ad esempio, nella nuova disciplina dei rifiuti, nel rapporto tra la durata dell’AIA o la frequenza della ispezioni e l’eventuale possesso di certificazioni EMAS/ISO, nella previsione di accordi sostitutivi, ecc.).

Peraltro, la consapevolezza della particolare relazione intercorrente tra l’esercizio degli strumenti autoritativi da parte dei pubblici poteri e le situazioni di maggior pericolo per il bene ambiente, ha consentito di restringere il campo di osservazione alla regolamentazione connessa con le attività di impresa, da cui derivano in buona parte gli effetti negativi sull’ambiente e sulla salute⁸⁹³ e conseguentemente la necessità di sottoporre ad azioni di controllo “qualsiasi attività umana produttiva o insediativa che sia oggettivamente idonea a produrre ambienti aggressivi”⁸⁹⁴; prendendo atto, peraltro, che “non di rado i rischi prodotti dalle intraprese economiche non sono riconducibili a negligenze o errori individuali, ma sono generati da sistemi tecnologici sempre più complessi e sofisticati”⁸⁹⁵.

Secondo tale prospettiva assume rilievo preponderante l’analisi volta ad indagare in maniera più approfondita gli strumenti autoritativi diretti ad assicurare la tutela dell’ambiente dagli inquinamenti⁸⁹⁶, “nocciolo duro del diritto ambientale”⁸⁹⁷, in rapporto principalmente alle attività

⁸⁹¹ Aderendo, pertanto, alla posizione di chi ha affermato che il principio di precauzione, dell’azione preventiva, della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni all’ambiente, il principio “chi inquina paga”, nonché la più “diffusa sensibilità verso la responsabilità anche sociale e non solo giuridica dell’impresa sono tutti elementi [...] che segnalano, nel loro complesso, l’affermazione di nuovi paradigmi del governo dei conflitti e delle decisioni, di più sofisticati modelli di valutazione dei pericoli e di ripartizione delle responsabilità che sono ormai già stabilmente penetrati nell’universo dei segni giuridici”, cfr. CONTE G., *Rischio di impresa e tutela dell’ambiente. Nuovi paradigmi di governo delle decisioni e nuovi modelli di ripartizione delle responsabilità*, in ALPA G., CONTE G., DI GREGORIO V., FUSARO A., PERFETTI U. (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell’ambiente. Precauzione - responsabilità - assicurazione*, Napoli, 2012, pagg. XI e ss.

⁸⁹² Da intendersi come istituti già in uso nell’ordinamento generale e, dunque, possibili termini di confronto per l’analisi proposta; risulta in parte diversa, invece, la situazione per le c.d. valutazioni ambientali.

⁸⁹³ Almeno nella considerazione del legislatore che le reputa “come principale fonte inquinante, o, con maggiore probabilità, come destinatarie più agevolmente individuabili rispetto alle sorgenti diffuse”, cfr. GOLA M., *L’amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, 1995, pag. 11.

⁸⁹⁴ GIANNINI M.S., “Ambiente”: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, pag. 478.

⁸⁹⁵ CONTE G., *Rischio di impresa e tutela dell’ambiente. Nuovi paradigmi di governo delle decisioni e nuovi modelli di ripartizione delle responsabilità*, pagg. XXXII e ss.

⁸⁹⁶ La cui disciplina si contraddistingue per il fatto di implicare necessariamente un rapporto continuativo tra i soggetti che devono ottemperare alle norme di settore e la pubblica amministrazione; a differenza di quanto, per esempio, accade nel caso del complesso delle regole che disciplinano il governo del territorio, le quali “esauriscono i propri effetti con il provvedimento che legittima una data localizzazione”. “È una normativa che condiziona in via permanente le modalità di esercizio di attività ritenute già compatibili in seguito ad una prima ponderazione degli interessi – tanto in sede di pianificazione, quanto in sede di autorizzazione – tra i quali quello “ambientale” è già compreso, e che quindi dà luogo ad una doppia valutazione dello stesso oggetto, ad opera di soggetti pubblici spesso diversi”, cfr. GOLA M., *L’amministrazione degli interessi ambientali*, op. cit., pagg. 82 e ss., che osserva altresì come “la legislazione e le norme di attuazione per contrastare gli inquinamenti tendono “a definire in via generale e preventiva i limiti massimi dell’inquinamento allo scopo di assicurare comunque un minimo di qualità all’habitat, di offrire parametri di riferimento più sicuri alla P.a. e ai privati, nonché di garantire una certa par condicio agli operatori” [cit. Salvia]. Le norme riconducibili a questa finalità hanno in genere un contenuto tecnico, che condiziona e limita, ma contemporaneamente qualifica, l’attività amministrativa, che può – o dovrebbe potere – assumere in questo specifico ambito caratteristiche differenziate”.

⁸⁹⁷ AMIRANTE D., *Profili di diritto costituzionale dell’ambiente*, op. cit., pagg. 238 e ss., che richiama la ricostruzione, tratteggiata da Prieur, del diritto ambientale per cerchi concentrici, “all’interno dei quali possa essere inquadrato il carattere parzialmente o totalmente “ambientale” delle norme del diritto di volta in volta esaminate. Per Prieur, infatti, in relazione all’ordinamento francese, rientrerebbero nel cerchio centrale le materie strettamente riferibili al diritto ambientale (diritto dei beni naturali, diritto relativo ad inquinamenti ed emissioni, diritto delle aree protette, del paesaggio e delle bellezze naturali), mentre troverebbero spazio nel secondo “cerchio” una serie di materie distinte dal diritto ambientale, i cui istituti risultano essere però fortemente ispirati da considerazioni ambientali (urbanistica, diritto agrario, diritto dell’amenagement du territoire, diritto minerario, diritto dei beni culturali, diritto degli “spazi fragili”); nell’ultimo cerchio andrebbero inserite una

produttive. Certamente, nel tentativo di contrastare i fenomeni di inquinamento, sono stati introdotti nell'ordinamento tipologie differenti di strumenti giuridici - non esclusivamente riferiti alle attività produttive - di cui possono disporre i soggetti pubblici a ciò deputati: "alcuni di essi costituiscono una trasposizione nel settore ambientale di istituti impiegati in via generale nell'ordinamento"⁸⁹⁸ (ad esempio, le zonizzazioni, i poteri autorizzatori ed ablatori, le assicurazioni e forme di responsabilità oggettiva, ecc.); "altri rappresentano una originale elaborazione di misure di azione e di criteri di controllo, la cui adozione in forma organica e tassonomicamente definita realizza in modo innovativo la funzione della tutela delle risorse ambientali dall'inquinamento"⁸⁹⁹ (ad esempio, i piani ambientali, la fissazione degli standard, il danno ambientale, la valutazione di impatto ambientale, la dichiarazione di area ad elevato rischio di crisi ambientale, ecc.). Le attività per la prevenzione degli inquinamenti e per la tutela dell'ambiente occupano, quindi, una posizione di speciale rilevanza nell'ambito dei compiti attribuiti alla pubblica amministrazione, la quale viene pertanto, chiamata a svolgere funzioni di natura particolarmente complessa, aventi connotazione autoritativa, oltre che tecnica (di vigilanza e controllo) e di mera gestione⁹⁰⁰. Specificamente, le azioni per la difesa dell'interesse ambientale si traducono, da un lato, in programmi e controlli amministrativi preordinati a garantire che le iniziative economiche e di intervento sul territorio non incidano negativamente sull'ambiente; dall'altro, nella predisposizione di servizi pubblici di disinquinamento (ad esempio, lo smaltimento dei rifiuti urbani, la depurazione delle acque)⁹⁰¹. In altri termini, in ragione della esigenza di assicurare la tutela ambientale sono posti in capo alla amministrazione, accanto ai compiti di vera prestazione materiale, preponderanti compiti di tipo precettivo-autoritativo, i quali diventano, poi, significativamente delicati (*rectius*, spinosi) quando rapportati alle attività poste in essere dalle intraprese economiche.

Su un piano generale, si è parlato, da parte di autorevole dottrina (Giannini), di "inerenza di un interesse pubblico ad un'attività imprenditoriale", che si concretizza "in ciò: che una determinata attività produttiva, in quanto tale, è dalla legge ritenuta oggettivamente coinvolgente interessi pubblici, quale che sia la forma giuridica dell'impresa, il capitale, la struttura, e così via"⁹⁰² e pertanto il legislatore è intervenuto a disciplinare tale inerenza attraverso strumenti ormai tipizzati, ossia: il regime autorizzatorio in funzione di controllo (secondo una accezione più moderna) ed il controllo ispettivo, i quali, abbiamo osservato, manifestano in campo ambientale profili di notevole interesse.

Nel vigente ordinamento ambientale vengono, dunque, sottoposte a regime amministrativo tutte le attività produttive e di erogazione di servizi per le quali si ritiene sussistere inerenza con gli interessi ambientali, sia perché suscettibili di provocare fenomeni di inquinamento, sia perché finalizzate al risanamento ambientale. Le intenzioni del legislatore sono nel senso di costituire un rapporto giuridico di specie tra autorità pubblica ed impresa, tradizionalmente qualificato come potestà - soggezione, volto ad assicurare una "sorveglianza permanente" dell'attività imprenditoriale, che deve conformarsi alle prescrizioni adottate nelle diverse sedi (legislativa e amministrativa) a tutela dell'ambiente.

Permane, allora, l'indiscutibile valenza, nell'ambito di interesse, del rapporto autorità - libertà, di gianniniana elaborazione; infatti, la potestà sottesa agli strumenti indagati "in ragione delle sue caratteristiche, si presta ad essere declinata nelle forme della logica bipolare, dove

serie di discipline strutturalmente autonome ma frequentemente interessate dalle questioni ambientali (diritto dell'energia, diritto dei consumatori, diritto del lavoro, e più in generale, diritto dell'economia)"; detta impostazione assume "notevole valore sia euristico che pragmatico, in quanto consente di sistematizzare la materia ambientale attraverso una griglia di lettura e di classificazione flessibile, evolutiva, ed applicabile ad ordinamenti diversi nei quali, salvaguardando il "nocciolo duro" del diritto ambientale (il primo dei "cerchi concentrici" di Prieur), interessi, diritti e discipline riferibili all'ambiente possono essere modulati con differente intensità. In relazione all'ordinamento italiano, l'accoglimento di un simile schema ricostruttivo della materia ambientale, consentirebbe di adottare un approccio "sistemico" al diritto dell'ambiente definito, in recenti proposte di ricostruzione organica della materia, come "sistema complesso adattivo, comune" e "dall'architettura modulare e gerarchica".

⁸⁹⁸ DELL'ANNO P., *Migliore tecnologia disponibile, diritto e innovazione tecnica a confronto*, in *Corriere giuridico*, n. 7/1990, pag. 688

⁸⁹⁹ DELL'ANNO P., *Migliore tecnologia disponibile, diritto e innovazione tecnica a confronto*, op. cit., pag. 688

⁹⁰⁰ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 133 e ss.

⁹⁰¹ O, ancora, svolgendo servizi pubblici potenzialmente inquinanti, ad es. nel caso di opere pubbliche, adottando le opportune cautele, v. FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008, pag. 214.

⁹⁰² GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1993, pagg. 188 e 189.

autorità e libertà si incontrano e si scontrano, secondo le raffigurazioni della scienza amministrativistica della metà del secolo scorso. Infatti, c'è *command and control*, non negoziazione; c'è un procedimento, non libertà delle forme; c'è un interesse generale, imposto a priori dalla legge, e collocato come finalità superiore alla libertà del singolo⁹⁰³.

4.2 Il difficile rapporto tra le esigenze di protezione del bene giuridico ambiente e le strategie di semplificazione amministrativa.

Se appare parzialmente superata la annosa disputa concernente il ricorso alternativo a strumenti autoritativi e rimedi di natura privatistica che, per assicurare la miglior cura dell'ambiente, vanno invece combinati a rafforzamento gli uni degli altri; l'incontrovertibile compito dell'autorità pubblica di definire in modo rigoroso, uniforme e "precettivo" standard ambientali adeguatamente elevati trova oggi un nuovo banco di prova nella necessità di sostenere le recenti strategie di semplificazione amministrativa, ritenute da molti non più prescindibili per garantire l'auspicata ripresa del sistema paese. La questione, quindi, si manifesta precipua e piuttosto stringente soprattutto nell'ambito della tutela dagli inquinamenti in cui risultano fortemente coinvolte le attività imprenditoriali.

Giova in primo luogo evidenziare che le strategie di semplificazione sembrano, allo stato attuale, privilegiare i modelli di relazione tra soggetti privati e pubblica amministrazione fondati sulla fiducia reciproca e sulle capacità di controllo *ex post* dell'autorità pubblica, nel dichiarato tentativo di superare lentezza e farraginosità imputate da più parti al sistema delle autorizzazioni preventive. In questa direzione si muovono appunto le ripetute innovazioni apportate alla legge n. 241/1990, anche su sollecitazione di dottrina e ampia (e controversa) giurisprudenza, in tema di silenzio-assenso, di denuncia di inizio attività, di segnalazione certificata di inizio attività e di autocertificazioni. Risultano, in tal senso, particolarmente significative le deleghe legislative al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, disposte dalla legge 7 agosto 2015, n. 124, che rappresentano punti cardine di un ampio *iter* di riforma.

Segnatamente, la c.d. legge Madia⁹⁰⁴ prevede la revisione di numerose discipline generali relative al sistema amministrativo senza, tuttavia, inserire regimi del tutto nuovi e pone tra i suoi obiettivi più ambiziosi quelli di: rafforzare l'unitarietà dell'apparato amministrativo; introdurre flessibilità all'interno delle amministrazioni e perseguire la semplificazione amministrativa⁹⁰⁵. Di talché molte e rilevanti sono le materie oggetto della riforma, tra le quali si possono senz'altro richiamare: l'organizzazione della Presidenza del Consiglio e dei ministeri; l'amministrazione periferica dello Stato; gli enti pubblici; le società partecipate; le camere di commercio; le forze di

⁹⁰³ MACCHIA M., *L'attività ispettiva dell'amministrazione europea in materia di concorrenza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2007, pagg. 206 e ss.

⁹⁰⁴ Suddivisa in 4 capi (Semplificazioni amministrative; Organizzazione; Personale; Deleghe per la semplificazione normativa) e 23 articoli.

⁹⁰⁵ MATTARELLA B.G., *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in AA.VV. *La riforma della pubblica amministrazione*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 5/2015, pagg. 621 e ss., il quale, con riferimento agli intenti e contenuti della legge, così dettaglia: "quattro deleghe sono volte all'elaborazione di testi unici (in materie importanti come il lavoro pubblico, le partecipazioni pubbliche, i servizi pubblici locali e il processo dinanzi alla Corte dei conti); una è volta a ripulire l'ordinamento da norme non più attuali e adempimenti attuativi ormai superflui; le altre deleghe si tradurranno in modifiche a leggi esistenti (il codice dell'amministrazione digitale, la legge sul procedimento amministrativo, il decreto legislativo sulla trasparenza amministrativa, quelli sulla Presidenza del Consiglio e sui ministeri, la legge sulle camere di commercio e altre ancora) o in testi unitari (come quello che elencherà le attività soggette a silenzio-assenso e segnalazione certificata di inizio di attività); e anche gli articoli che non contengono deleghe procedono direttamente a novellare leggi esistenti (la legge sul procedimento, quella sull'Ordine al merito della Repubblica, quella sull'Avvocatura dello Stato, il codice dell'ordinamento militare), con l'unica eccezione dell'articolo sulla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, che peraltro potrà confluire nel nuovo testo unico del lavoro pubblico". Secondo l'autore le tematiche generali sottese alle previsioni della legge sono essenzialmente quattro ovvero: la divisione del lavoro tra settore pubblico e settore privato (in cui si inserisce, ad es., la disciplina concernente le forme di controllo sulle attività dei privati); l'organizzazione del lavoro nel settore pubblico; la gestione del personale; i processi decisionali. In particolare, le norme sul procedimento servono, da un lato, a limitare i poteri delle amministrazioni (semplicemente eliminando le relative previsioni o introducendo regimi più liberali per lo svolgimento delle attività dei privati) e, dall'altro, a tutelare i soggetti privati dall'inefficienza e dall'incoerenza (ad es. le disposizioni sul silenzio-assenso tra amministrazioni e sull'autotutela).

polizia; il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici; il procedimento amministrativo; l'autotutela; la trasparenza amministrativa; l'amministrazione digitale; i servizi pubblici locali⁹⁰⁶.

Per quanto di più prossimo interesse, le novelle alla disciplina generale dei procedimenti decisionali sono recate dagli articoli 2 (“Conferenza di servizi”), 3 (“Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici”), 4 (“Norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi”), 5 (“Segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva”) e 21 (“Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi”⁹⁰⁷) della legge n. 124/2015. Ad eccezione dell'articolo 3, che introduce nella legge n. 241/1990 l'articolo 17-*bis* e, dunque, contiene disposizioni immediatamente precettive, le restanti norme necessitano di essere attuate dal Governo mediante un serrato “programma di lavoro”⁹⁰⁸ volto a realizzare le deleghe legislative ivi contenute o ad adottare, per il solo articolo 4, il previsto regolamento delegificante.

Nel loro complesso, le nuove norme sulla semplificazione dei procedimenti decisionali sembrano orientate, a detta di alcuna dottrina⁹⁰⁹, oltre che nella direzione del rafforzamento dei poteri spettanti all'amministrazione procedente (in tal senso, gli indirizzi contenuti negli articoli 2, 3 e 4) e nella direzione della specificazione di alcuni importanti istituti di semplificazione già disciplinati dalla legge n. 241/1990, verso una asserita (e tutta da verificare) riduzione del regime di specialità riservato ai c.d. interessi sensibili. Tale ultimo profilo merita, dunque, specifico approfondimento in considerazione della tematica trattata nel presente lavoro: la conflittualità del rapporto tra semplificazione amministrativa e tutela dei c.d. interessi sensibili, tra i quali vanno appunto annoverati gli interessi ambientali⁹¹⁰, si è, difatti, palesata sin dalla adozione dei primi istituti di semplificazione di cui alla legge n. 241/1990.

La scelta iniziale del legislatore aveva coinciso, nella maggior parte dei casi, “con la sottrazione delle amministrazioni preposte alla cura degli interessi in questione alle norme di semplificazione vavevoli per le altre amministrazioni: questo è il caso, come è noto, degli artt. 16 (sui pareri), 17 (sulle valutazioni tecniche), 19 (sulla SCIA), 20 (sul silenzio assenso) della L. n. 241/1990”; mentre più articolata risultava la soluzione adottata nell'ambito dell'istituto della conferenza dei servizi, attraverso l'inserimento di una normativa speciale per il caso di dissenso espresso sulla proposta dell'amministrazione procedente da una delle predette amministrazioni: tale “dissenso, se motivato, impedisce la conclusione della conferenza secondo la regola generale delle “posizioni prevalenti” (art. 14 *ter*, comma 6 *bis*) e determina l'avvio di un autonomo procedimento da concludersi con la decisione del consiglio dei ministri, previa l'acquisizione, nei termini indicati dalla legge, di una serie di intese. In questo caso, quindi, la specialità del regime degli interessi sensibili non si risolve nella loro sottrazione alla disciplina generale, ma nell'aggravamento del procedimento amministrativo”⁹¹¹.

Sulla disciplina derogatoria prevista per i c.d. interessi sensibili, che aveva tra l'altro generato in taluna dottrina dubbi di legittimità costituzionale (Corso G., Teresi F.), interviene, con modificazioni, la legge n. 124/2015 mediante l'introduzione (con l'articolo 3) dell'articolo 17-*bis* nella legge generale sul procedimento amministrativo e la fissazione (all'articolo 2) di criteri

⁹⁰⁶ A fronte dell'entità della riforma è stato affermato da alcuni che “per l'ampiezza dell'intervento, la legge può forse essere paragonata al processo riformatore degli anni Novanta, del quale riprende alcuni temi (come la liberalizzazione, la semplificazione e l'accorpamento degli uffici periferici), più che alle riforme settoriali dell'ultimo quindicennio”, cfr. MATTARELLA B.G., *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, op. cit., pagg. 621 e ss.

⁹⁰⁷ In particolare, tale articolo, che persegue le finalità di “semplificare il sistema normativo e i procedimenti amministrativi e di dare maggiore impulso al processo di attuazione delle leggi”, sembra condividere con l'articolo 5, recante la disciplina della SCIA, un presupposto comune: infatti, “la semplificazione dei procedimenti amministrativi ha maggiori possibilità di successo se si riduce la discrezionalità dell'amministrazione nell'interpretazione e nell'attuazione delle norme relative. Il legislatore che “precisa”, “identifica”, “individua” si sostituisce a uffici timidi o incapaci; circoscrive, conseguentemente, i margini di intervento del giudice; attribuisce all'apparato di governo della politica di semplificazione poteri di regolamentazione puntuale per dare certezza ed effettività alle norme di legge”, cfr. VESPERINI G., *Le norme generali sulla semplificazione*, in AA.VV. *La riforma della pubblica amministrazione*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 5/2015, pag. 633, il quale autore inserisce, quindi, tra i fini dell'articolo 21, anche quello di “porre rimedio ai fallimenti dell'amministrazione”.

⁹⁰⁸ VESPERINI G., *Le norme generali sulla semplificazione*, op. cit., pagg. 629 e ss.

⁹⁰⁹ VESPERINI G., *Le norme generali sulla semplificazione*, op. cit., pag. 630; DE LEONARDIS F., *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in *Federalismi.it*, n. 20/2015.

⁹¹⁰ Ma anche gli interessi paesaggistico-territoriali, del patrimonio storico-artistico, della salute dei cittadini e della pubblica incolumità.

⁹¹¹ VESPERINI G., *Le norme generali sulla semplificazione*, op. cit., pagg. 630 e ss.

delega in materia di conferenza di servizi⁹¹², nonché, in via indiretta, attraverso le nuove previsioni inerenti la segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva.

Segnatamente, in forza del nuovo articolo 17-*bis* della legge n. 241/1990, il meccanismo del silenzio assenso già operante nei rapporti tra la pubblica amministrazione e i soggetti privati si estende ai rapporti tra le stesse amministrazioni pubbliche, senza che venga prevista alcuna esclusione per quelle preposte alla cura di interessi sensibili, nel qual caso è semplicemente fissato un termine più lungo di quello ordinario per la formazione del silenzio assenso⁹¹³. E' fatto comunque salvo il caso in cui le disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi, per i quali continua a non trovare applicazione il meccanismo del silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni⁹¹⁴.

Ad avviso del Consiglio di Stato⁹¹⁵, l'articolo 17-*bis* riveste - nei rapporti tra amministrazioni pubbliche - una portata generale analoga a quella del nuovo articolo 21-*nonies* nei rapporti tra amministrazioni e privati (v. oltre), introducendo un nuovo paradigma: infatti, "in tutti i casi in cui il procedimento amministrativo è destinato a concludersi con una decisione 'pluristrutturata' (nel senso che la decisione finale da parte dell'Amministrazione procedente richiede per legge l'assenso vincolante di un'altra Amministrazione), il silenzio dell'Amministrazione interpellata, che rimanga inerte non esternando alcuna volontà, non ha più l'effetto di precludere l'adozione del provvedimento finale ma è, al contrario, equiparato *ope legis* a un atto di assenso e consente all'Amministrazione procedente l'adozione del provvedimento conclusivo. La portata generale di tale nuovo paradigma fornisce una importante indicazione sul piano applicativo dell'art. 17-*bis*, poiché ne consente una interpretazione estensiva, quale che sia l'amministrazione coinvolta e quale che sia la natura del procedimento pluristrutturato". Viene, peraltro, confermata la natura generalmente "patologica" del silenzio amministrativo e

⁹¹² In tal modo, secondo VESPERINI G., *Le norme generali sulla semplificazione*, op. cit., pag. 631, "la L. n. 124/2015 corregge gli indirizzi del passato, perché riduce il regime di specialità riservato alle amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili; prevede tecniche che assicurino un temperamento più equilibrato tra questi stessi interessi e quello alla semplificazione; ancora più decisamente la soluzione del conflitto al procedimento principale e alle sue regole ordinarie".

⁹¹³ "L'applicazione della norma agli atti di tutela degli interessi sensibili dovrà, invece, essere esclusa laddove la relativa richiesta non provenga dall'amministrazione procedente, ma dal privato destinatario finale dell'atto. In tal caso, venendo in rilievo un rapporto verticale, troverà applicazione l'art. 20 della legge n. 241 del 1990 (che esclude dal suo campo di applicazione gli interessi sensibili). [...] in caso di richiesta presentata dal privato, l'applicazione dell'art. 17-*bis* è esclusa senza che rilevi la circostanza che la richiesta sia presentata direttamente dal privato o da questi per il tramite dello sportello unico" o di altra amministrazione che si limiti a svolgere un ruolo di mera intermediazione, senza essere coinvolta nel procedimento in qualità di autorità co-decedente. Infatti, la disposizione trova applicazione esclusivamente nei procedimenti con fase decisoria pluristrutturata e non, invece, quando la decisione risulta monostrutturata (cioè con una unica amministrazione titolare della funzione decisoria sostanziale), diversamente opinando il vero beneficiario del silenzio assenso - in difetto di due amministrazioni co-decedenti - risulterebbe il soggetto privato, cfr. parere del Consiglio di Stato n. 1640/2016 del 13/07/2016, espresso dalla commissione speciale in riscontro al quesito posto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri su alcuni problemi applicativi dell'articolo 17-*bis* della legge n. 241/1990.

Parimenti interessanti sono le conseguenze in tema di interessi sensibili a cui giunge il parere, indagando sul rapporto intercorrente tra la norma in esame e gli articoli 16 e 17 della legge n. 241/1990. Mentre, tali articoli fanno riferimento ad atti di altre amministrazioni da acquisire (al di là del *nomen iuris*) nella fase istruttoria, l'art. 17-*bis* fa riferimento ad atti da acquisire nella fase decisoria, dopo che l'istruttoria si è chiusa; viene, infatti, previsto che all'Amministrazione che deve esprimere l'assenso venga inviato uno schema di provvedimento, corredato dalla relativa documentazione. L'art. 17-*bis* è, quindi, "destinato ad applicarsi solo ai procedimenti caratterizzati da una fase decisoria pluristrutturata e, dunque, nei casi in cui l'atto da acquisire, al di là del *nomen iuris*, abbia valenza co-decisoria. In base a tali considerazioni, deve, allora, ritenersi che la disposizione sia applicabile anche ai pareri vincolanti, e non, invece, a quelli puramente consultivi (non vincolanti) che rimangono assoggettati alla diversa disciplina di cui agli artt. 16 e 17 della legge n. 241 del 1990. Gli interessi sensibili, quindi, restano pienamente tutelati nella fase istruttoria, non potendo la decisione finale essere assunta senza che tali interessi siano stati ritualmente acquisiti al procedimento, tramite l'obbligatorio parere o l'obbligatoria valutazione tecnica di competenza dell'Amministrazione preposta alla loro cura: la legge n. 124, infatti, non è intervenuta sulla vigenza del comma 3 dell'art. 16 (fermo restando ovviamente anche il relativo regime di responsabilità disciplinare, civile e penale in caso di ingiustificata omissione, da parte dell'amministrazione competente, di un'attività dovuta). Quanto alla successiva fase decisoria, anche nei casi in cui opera il silenzio-assenso, l'interesse sensibile dovrà comunque essere oggetto di valutazione, comparazione e bilanciamento da parte dell'amministrazione procedente".

⁹¹⁴ Il Consiglio di Stato precisa, a riguardo, che il limite all'applicabilità della norma derivante da un eventuale contrasto con il diritto dell'Unione Europea va inteso in senso ampio, risultando, ad esempio, ostativa all'applicazione della norma anche la sua contrarietà con le sentenze rese dalla Corte di Giustizia, cfr. parere n. 1640/2016 del 13/07/2016.

⁹¹⁵ Cfr. citato parere n. 1640/2016 del 13/07/2016.

riconosciuto un triplice fondamento (eurounitario, costituzionale e sistematico) al nuovo istituto del silenzio assenso endoprocedimentale⁹¹⁶.

Relativamente alla disciplina della conferenza di servizi, l'articolo 2 della legge n. 124/2015 indica quali principi e criteri vincolanti per il legislatore delegato: la ridefinizione e riduzione dei casi in cui la convocazione della conferenza di servizi risulti obbligatoria; la riduzione dei termini per la convocazione, per l'acquisizione degli atti di assenso previsti e per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento, nonché la certezza dei termini della conferenza; la partecipazione alla conferenza di un solo rappresentante delle amministrazioni statali e, più in generale, il coordinamento e la rappresentanza unitaria delle amministrazioni interessate (anche con riguardo alle amministrazioni diverse dallo Stato); la previsione che si consideri comunque acquisito l'assenso delle amministrazioni, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute, del patrimonio storico-artistico e dell'ambiente che, entro il termine dei lavori della conferenza, non si siano espresse nelle forme di legge; la precisazione dei poteri dell'amministrazione procedente, in particolare nei casi di mancata espressione degli atti di assenso o di dissenso da parte delle amministrazioni competenti; la definizione di meccanismi e termini per la valutazione tecnica e per la necessaria composizione degli interessi sensibili, i quali consentano in ogni caso di pervenire alla conclusione del procedimento entro i termini previsti, nonché la previsione per le amministrazioni citate della possibilità di attivare procedure di riesame⁹¹⁷.

⁹¹⁶ Sotto il profilo del diritto eurounitario, "il riferimento è alla direttiva 2006/123/CE sui "Servizi nel mercato interno" (c.d. direttiva *Bolkestein*) che, al fine di prevenire gli effetti negativi sul mercato derivanti dall'incertezza giuridica, anche sotto il profilo dell'incertezza temporale, delle procedure amministrative, opera nella duplice direzione di limitare il regime della previa autorizzazione amministrativa ai casi in cui essa è indispensabile e di introdurre il "principio della tacita autorizzazione" (ovvero la regola del silenzio-assenso) "da parte delle autorità competenti allo scadere di un termine determinato" (considerando 43; art. 13, par. 4, della direttiva). Pur tenendo conto della peculiarità del micro-sistema della direttiva *Bolkestein* 2006/123, condizionata dalla esigenza politica di favorire determinati settori della concorrenza, e pur nella consapevolezza che per gli interessi "sensibili" [soprattutto quelli ambientali] il diritto della UE sembra spesso confermare il principio della necessaria determinazione espressa (cfr. sul punto l'ultimo comma dell'articolo 17-*bis*), si tratta, tuttavia, di un riferimento normativo significativo, perché dimostra come anche in ambito europeo sia sempre più avvertita l'esigenza di introdurre rimedi semplificanti per neutralizzare gli effetti negativi dell'inerzia dell'Amministrazione. [...] Sotto il profilo costituzionale, il fondamento del meccanismo di semplificazione deve rinvenirsi nel principio di buon andamento, di cui all'art. 97 Cost., letto 'in un'ottica moderna', che tenga conto dell'esigenza di assicurare il 'primato dei diritti' della persona, dell'impresa e dell'operatore economico rispetto a qualsiasi forma di mero dirigismo burocratico. [...] Sotto il profilo sistematico, infine, il riferimento è al principio di trasparenza (anch'esso desumibile dall'art. 97 Cost.) che, specie dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, ormai informa come principio generale l'intera attività amministrativa ... Il silenzio è, invece, antinomico alla trasparenza, perché rappresenta un comportamento "opaco" e non ostensibile", cfr. parere Consiglio di Stato n. 1640/2016 del 13/07/2016.

⁹¹⁷ Come è stato già osservato nei primi commenti alla legge n. 124/2015, solo alcuni profili della riforma avviata presentano contenuti davvero innovativi rispetto all'assetto normativo vigente, mentre sotto altri aspetti la legge n. 124/2015 non presenta profili di novità effettivi. Ciò risulta, poi, confermato, con specifico riguardo alla disciplina della conferenza di servizi, dal Consiglio di Stato, con il relativo parere n. 890/2016 del 07/04/2016, in cui si rinviene un utile confronto tra le normative e, in particolare, si legge: "fra i profili maggiormente innovativi si ritiene qui di segnalare: - la riduzione delle ipotesi in cui la conferenza di servizi è obbligatoria (si osserva al riguardo che la legge n. 340 del 2000 e la successiva legge n. 15 del 2005 stabilivano invece che la convocazione della conferenza rappresentasse la regola tutte le volte in cui fosse necessario, prima di adottare un determinato provvedimento, acquisire in via preventiva pareri, nulla osta e in genere atti di assenso da parte di altre amministrazioni); - la possibilità di limitare l'obbligo di presenziare alle riunioni della conferenza ai soli casi di procedimenti complessi; - la partecipazione in conferenza di un rappresentante unico anche per tutte le amministrazioni dello Stato (lettera e), n.2), laddove per le altre il principio è già previsto dall'attuale art. 14-ter, comma 6; - l'espressa introduzione e la parziale disciplina del potere di autotutela (lettera m), laddove la materia era stata in precedenza lasciata al mero intervento giurisprudenziale; - una disciplina fortemente innovativa delle modalità di superamento del dissenso, che assume ora la forma di un'opposizione dinanzi alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Qui di seguito si segnalano invece i principali aspetti in relazione ai quali la legge di delega non presenta particolari aspetti di novità rispetto al passato: - l'individuazione tipologica delle diverse forme di conferenza di servizi (istruttoria, decisoria, preliminare); - la generale riduzione dei termini per lo svolgimento dei lavori della conferenza (che si pone nel solco di un ormai consueto indirizzo di politica legislativa: cfr., tra le varie disposizioni, l'attuale art. 14-ter, comma 3); - la concentrazione di tutti i procedimenti connessi (ivi compresi quelli relativi all'impatto ambientale e alla tutela degli aspetti paesaggistici e culturali) nel meccanismo della conferenza di servizi (attuale art. 14-ter, commi da 3-*bis* a 5); - l'eshaustività del provvedimento finale della conferenza, che sostituisce a tutti gli effetti ogni atto comunque denominato (attuale art. 14-ter, comma 6); - il principio della decisione che tenga conto delle "posizioni prevalenti" in conferenza (attuale art. 14-ter, comma 6-*bis*); - l'obbligo che il dissenso sia manifestato in conferenza, e che sia motivato e costruttivo (attuale art. 14-*quater*, comma 1); - la generale applicazione nei rapporti fra le amministrazioni del principio del silenzio-assenso (ribadendo al riguardo l'opzione già espressa dal decreto-legge n. 78 del 2010: ma cfr. già l'attuale art. 14-ter, comma 7); - la semplificazione delle modalità di svolgimento dei lavori della conferenza anche attraverso il ricorso a strumenti telematici

Dando attuazione alla citata delega, il recente decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (G.U. n. 162 del 13/07/2016) contiene disposizioni volte a riformulare il contenuto degli articoli da 14 a 14-*quinqüies* della legge n. 241/1990, nonché dirette ad assicurare il coordinamento fra disciplina generale e settoriale in materia di conferenza di servizi⁹¹⁸, perseguendo l'obiettivo di "introdurre un nuovo modello generale di conferenza di servizi che possa rappresentare un significativo avanzamento sul piano della semplificazione dei procedimenti amministrativi"⁹¹⁹. Nello specifico, si legge nel comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 120 del 15/06/2016: "si abbattano i tempi lunghi attivando la conferenza semplificata, che non prevede riunioni fisiche ma solo l'invio di documenti per via telematica; la conferenza simultanea con riunione (anche telematica) si svolge solo quando è strettamente necessaria; l'assenso delle amministrazioni che non si sono espresse si considera acquisito; ciascun livello di governo parlerà con una sola voce; il termine della conferenza, oggi di fatto indefinito, viene stabilito perentoriamente in al massimo 5 mesi"⁹²⁰.

(anche in questo caso si tratta di un'opzione che era stata già espressa dal decreto-legge n. 78 del 2010 e, prima ancora, dalla l. 15 del 2005: cfr. l'attuale art. 14-*ter*, comma 1)."

⁹¹⁸ Più in dettaglio, il decreto legislativo in esame si compone di due Titoli:

- il Titolo I, formato dal solo articolo 1, reca le modifiche alla disciplina generale della conferenza di servizi, operate mediante la completa riformulazione del testo degli articoli da 14 a 14-*quinqüies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi);

- il Titolo II, composto da sette articoli (dall'articolo 2 all'articolo 8), contiene, invece, le disposizioni di coordinamento fra tale disciplina generale e la normativa di settore che regola lo svolgimento della conferenza di servizi, in ossequio al criterio di delega di cui all'articolo 2, comma 1, lettera o), della legge n. 124 del 2015. Si è ritenuto, ad esempio, necessario provvedere a modificare, con gli articoli 4 e 5, le normative AUA (cfr. disciplina specifica) e il codice dell'ambiente (in quest'ultimo caso sono state abrogate, in particolare, le disposizioni che prevedono l'indizione facoltativa della conferenza di servizi e modificate le disposizioni di rinvio alla vecchia formulazione degli articoli 14 e seguenti).

⁹¹⁹ Cfr. parere del Consiglio di Stato n. 890/2016 del 07/04/2016, espresso sullo schema di decreto legislativo inizialmente adottato, che prosegue: "la conferenza di servizi è, difatti, uno dei principali strumenti di semplificazione introdotto in via generale nell'ordinamento dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 per velocizzare i meccanismi decisionali delle amministrazioni pubbliche quando sono coinvolti una pluralità di interessi. La composizione degli interessi pubblici, parte rilevante del processo decisionale dell'amministrazione centrale e locale, costituisce, sia per le stesse amministrazioni sia per i privati, un elemento di costo rilevante: la conferenza di servizi fu, quindi, introdotta per ridurre i costi del processo decisionale pubblico e accelerarne i tempi, mediante la convocazione di apposite riunioni aperte alla partecipazione delle amministrazioni competenti, finalizzate all'adozione di un provvedimento amministrativo, anche pluristrutturato. La funzione originaria e primaria dell'istituto, ribadita dai diversi interventi normativi che hanno inciso sulla legge n. 241 del 1990, è quella di coordinare l'attività delle amministrazioni, attraverso una valutazione contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti, in vista di un risultato finale unitario", seguendo, dunque, la logica di valorizzare la valenza dinamica del procedimento ed il dialogo tra amministrazioni rispetto alla valenza statica dei singoli provvedimenti in successione tra loro e le valutazioni separate dei singoli interessi pubblici. A questa prima *ratio* si è poi affiancata, secondo la lettura del Consiglio di Stato, la diversa (e per certi versi antagonista) funzione di semplificazione e accelerazione dei processi decisionali delle amministrazioni coinvolte superando l'originario principio di unanimità attraverso meccanismi procedurali di scelta/prevalenza, a fronte, da un lato, della "complessità patologica conseguente all'alto tasso di dispersione delle funzioni amministrative insito nel sistema nazionale", e, dall'altro, della "complessità fisiologica tipica dei moderni sistemi amministrativi democratici (e messa spesso in risalto, ad esempio, dall'OCSE): quella di riconoscere una pluralità di interessi pubblici meritevoli di tutela, non necessariamente collocati dalla legge (e neppure, talora, dalla Costituzione) in un ordine gerarchico o di prevalenza, ma spesso anzi collocati in posizione di equiordinazione".

Secondo l'auspicio espresso dal Governo, si dovrebbe, per effetto delle nuove disposizioni, "accrescere l'efficienza e l'efficacia dell'istituto di semplificazione e ottenere un notevole risparmio di tempo e di costi per i cittadini e le imprese, che interagiscano con le pubbliche amministrazioni, grazie alla minore frequenza degli incontri in presenza (dovuta allo svolgimento dei lavori in forma semplificata e in modalità asincrona), allo snellimento del processo decisionale (per l'intervento del rappresentante unico), nonché alla certezza di una decisione conclusiva della conferenza. In particolare, si ridurrebbero i casi di obbligatorietà della conferenza di servizi e sarebbero notevolmente semplificate le modalità di svolgimento, principalmente attraverso l'utilizzo di strumenti telematici; verrebbero con dette norme assicurati tempi certi nell'adozione delle decisioni, ferma restando la facoltà di opposizione da parte delle amministrazioni portatrici di interessi sensibili e di competenze esclusive, con la garanzia della massima partecipazione dei portatori di interessi al processo decisionale."

⁹²⁰ Il comunicato dà, poi, atto dell'accoglimento nel testo definitivo delle condizioni poste dalle commissioni parlamentari nei loro pareri nonché, della maggioranza delle osservazioni avanzate dalla Conferenza unificata e dal Consiglio di Stato. Segnatamente, "è stata prevista in conferenza la facoltà di intervento dei privati destinatari della comunicazione di avvio del procedimento; è stata prevista la possibilità di attivare direttamente la conferenza simultanea in modalità sincrona su richiesta motivata di altre amministrazioni o del privato interessato entro il termine previsto per richiedere integrazioni istruttorie, in tal caso la riunione ha luogo nei successivi 45 giorni; nei casi di conferenza simultanea sincrona che coinvolgono amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini il termine per la conclusione della conferenza è elevato a 90 giorni; con riferimento alla disciplina del rappresentante unico, è

Tra le previsioni di più prossimo interesse:

- il comma 4 del nuovo articolo 14 (Conferenze di servizi) stabilisce che: “qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione del medesimo progetto, vengono acquisiti nell’ambito della conferenza di servizi di cui all’articolo 25, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, convocata in modalità sincrona ai sensi dell’articolo 14-ter. La conferenza è indetta non oltre dieci giorni dall’esito della verifica documentale di cui all’articolo 23, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006 e si conclude entro il termine di conclusione del procedimento di cui all’articolo 26, comma 1, del medesimo decreto legislativo. Resta ferma la specifica disciplina per i procedimenti relativi a progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza statale”. La nuova formulazione prevede, dunque, l’integrazione dei procedimenti (autorizzatorio e di valutazione ambientale) attraverso l’indizione, da parte dell’amministrazione competente al rilascio della VIA, di un’unica conferenza di servizi dal carattere decisorio; in tal modo l’effetto sostitutivo del giudizio di compatibilità ambientale espresso a seguito dei lavori della conferenza riguarderà tutti gli atti di assenso, e non solo quelli ambientali (come stabilito dal comma 4 dell’articolo 26 del D.Lgs n. 152/2006), necessari per la realizzazione e l’esercizio dell’opera o dell’impianto⁹²¹;

- i commi 2 e 4 del nuovo articolo 14-bis (Conferenza semplificata). Ed in particolare, il comma 2 che, nel fissare il termine perentorio, comunque non superiore a quarantacinque giorni, entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza (fermo restando l’obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento), impone un termine più lungo, stabilito in novanta giorni⁹²² (ove non sia previsto un termine diverso), in presenza di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini. Mentre, in forza del comma 4, fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell’Unione europea richiedano l’adozione di provvedimenti espressi, la mancata comunicazione della determinazione entro il termine, ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti dal comma 3⁹²³, equivalgono ad assenso senza condizioni, ferme restando le responsabilità dell’amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti della stessa, per l’atto di assenso reso, ancorché implicito;

- il comma 3 del nuovo articolo 14-ter (Conferenza simultanea) che reca il principio generale in base al quale ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione è rappresentato da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell’amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza. Sulla nuova figura del rappresentante unico anche i successivi commi 4 e 5; in particolare, il comma 4 statuisce che: “ove alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali, le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni, nominato, anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo, dal Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, ove si tratti soltanto di amministrazioni periferiche, dal Prefetto. Ferma restando l’attribuzione del potere di rappresentanza al suddetto soggetto, le singole amministrazioni statali possono comunque intervenire ai lavori della conferenza in funzione di supporto. Le amministrazioni di cui all’articolo 14-quinquies, comma 1 [ovvero le

stato precisato che vi è un rappresentante unico per ciascun ente territoriale; è stato meglio definito l’esercizio dei poteri di autotutela rispetto alla decisione conclusiva della conferenza”.

⁹²¹ Tale previsione ha prodotto i suoi effetti fino alla entrata in vigore del D.Lgs. n. 104/2017 (21/07/2017), che ne ha sancito la modifica ad opera dell’articolo 24 il quale stabilisce: “1. Il comma 4 dell’articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241 è sostituito dal seguente: 4. Qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all’esercizio del medesimo progetto, vengono acquisiti nell’ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell’articolo 14-ter secondo quanto previsto dall’articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”.

⁹²² Termine confermato anche in caso di conferenza simultanea (cfr. art. 14-ter, comma 2).

⁹²³ Il comma 3 recita: “entro il termine di cui al comma 2, lettera c), le amministrazioni coinvolte rendono le proprie determinazioni, relative alla decisione oggetto della conferenza. Tali determinazioni, congruamente motivate, sono formulate in termini di assenso o dissenso e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell’assenso. Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell’assenso o del superamento del dissenso sono espresse in modo chiaro e analitico e specificano se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell’interesse pubblico”.

amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità], prima della conclusione dei lavori della conferenza, possono esprimere al suddetto rappresentante il proprio dissenso ai fini di cui allo stesso comma”;

- il novellato articolo 14-*quinquies* (Rimedi per le amministrazioni dissenzienti) che disciplina il procedimento di opposizione dinanzi al Presidente del Consiglio dei ministri, previsto in favore delle amministrazioni con posizione “qualificata” (tra le quali vanno ricomprese in primo luogo le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità), che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza⁹²⁴. Per le amministrazioni statali l’opposizione è proposta dal Ministro competente.

Il Consiglio di Stato, nell’ambito delle prerogative riconosciute dalla legge n. 124/2015, ha adottato, in merito allo schema di decreto inizialmente deliberato, il parere n. 890/2016 del 07/04/2016 in cui esprimeva puntuali osservazioni sullo schema medesimo⁹²⁵. Sotto il profilo generale, inoltre, la commissione speciale, dopo aver evidenziato le continue rivisitazioni subite dalla disciplina della conferenza di servizi in “tutte le legislature e quasi tutti i Governi dal 1990 ad oggi” e dopo aver auspicato che “la presente, integrale, riscrittura – animata dalle medesime, ottime intenzioni – si riveli essere più efficace delle molteplici precedenti”, ha ritenuto “quantomeno opportuno” chiedersi se, dopo tanti tentativi, la vera soluzione non possa risiedere anche (e “forse soprattutto”) in interventi ulteriori e di tipo diverso rispetto a quello rappresentato dalla ennesima novella degli articoli 14 e seguenti della legge n. 241/1990, in special modo auspicando, oltre alla semplificazione procedimentale conseguibile con il nuovo testo, il raggiungimento di una semplificazione sostanziale, la quale si possa concretizzare “in politiche pubbliche capaci di regolare e graduare i diversi interessi, allo scopo di rendere più agevole la loro composizione”. Infatti, ad avviso della commissione speciale, “uno dei principali problemi della conferenza di servizi, nata per garantire un unico luogo di confronto ‘interpubblicistico’ alle posizioni e agli interessi riguardanti un dato procedimento amministrativo, è quello di aver dovuto spesso supplire alla impossibilità (o talvolta alla incapacità) del regolatore di definire gerarchie di finalità e di interessi, tentando di rimediare a tale mancanza con meccanismi procedurali. Dal punto di vista pratico, in assenza di indicazioni legislative in merito alla graduazione degli interessi pubblici, è stato affidato alla capacità (se non alla mera buona volontà) dei soggetti presenti in conferenza la composizione dei valori in gioco”⁹²⁶, comportando, peraltro, in taluni casi, che alcune amministrazioni deputate alla tutela di interessi “primari” venissero percepite come puramente interdittive sia dalle altre amministrazioni, sia da parte di cittadini e imprese. Ma, a fronte di un legislatore che non riesce a definire la priorità tra gli interessi pubblici in gioco, il compito continua allora a ricadere sull’amministratore precedente che diviene destinatario necessario di una vera e propria opera di “*capacitazione*”⁹²⁷.

⁹²⁴ Come si leggeva nello schema di relazione illustrativa, tale meccanismo ad opposizione successiva sembra rappresentare un efficace strumento di semplificazione che “inverte l’onere della mediazione fra posizioni prevalenti e posizioni dissenzienti qualificate. In base alla normativa vigente spetta ai titolari degli interessi prevalenti attivare una procedura aggravata per superare i dissensi qualificati. Con l’ipotesi di riforma avanzata con il presente schema compete, invece, alle amministrazioni dissenzienti innescare un procedimento di opposizione per privare di efficacia la decisione assunta in base alle posizioni prevalenti espresse in conferenza”.

⁹²⁵ Relativamente, ad esempio, alla necessità di operare un più adeguato raccordo fra la disciplina della conferenza di servizi e la disciplina speciale in tema di valutazione ambientali (VIA - VAS), estendendo in particolare le previsioni di cui al nuovo articolo 14 anche all’ipotesi di progetti sottoposti a VIA statale, esclusi dalla formulazione della disposizione. Osservazione, peraltro, non recepita.

⁹²⁶ In merito al bilanciamento tra valori, il parere del Consiglio di Stato richiama il significativo passaggio della “sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013, laddove afferma: “Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona.”

⁹²⁷ Infatti, ad avviso del Consiglio di Stato: “L’amministrazione (*rectius*, l’amministratore) precedente deve infatti anche essere ‘capace’, da un punto di vista organizzativo-procedimentale, di condurre la conferenza di servizi verso la tempestiva assunzione della decisione finale – positiva o negativa che sia – conoscendo nel dettaglio e utilizzando tutti gli strumenti procedurali che la legge gli offre (e che meglio gli offrirà in futuro). Deve essere ‘capace’, da un punto di vista professionale, di preferire, alla ricerca del compromesso tra amministrazioni, la soluzione – positiva o negativa che sia – del problema dei cittadini (soluzione che passa attraverso una efficace sintesi degli interessi pubblici in ciascuna fattispecie).

Passando ora a discipline contigue, che recano cioè ulteriori strumenti di semplificazione per il rilancio delle attività private, occorre soffermare brevemente l'attenzione sull'articolo 4 della legge n. 124/2015, il quale dispone l'adozione di uno specifico regolamento teso ad individuare⁹²⁸ i procedimenti amministrativi (tra quelli relativi a rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l'avvio di attività imprenditoriali, nell'ambito dei quali determinare i singoli interventi suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione) per i quali procedere alla riduzione fino al cinquanta per cento dei termini di conclusione ed alla imputazione al Presidente del Consiglio, o a un suo delegato, dei poteri sostitutivi in caso di inosservanza dei termini stessi, secondo quanto previsto in via generale dall'articolo 2, commi 9 e ss., della legge n. 241/1990. Lo scopo è, dunque, quello di semplificare e accelerare la realizzazione di interventi rilevanti per il sistema Paese secondo un meccanismo (di cd. *fast track procedure*), volto alla valorizzazione del fattore tempo⁹²⁹ e basato sulla: individuazione, con cadenza annuale, dei procedimenti amministrativi per i quali vi sia l'interesse pubblico ad una accelerazione dell'iter (nell'ambito di categorie procedurali definite *ex ante*); riduzione, se del caso, dei termini per la loro realizzazione fino alla metà⁹³⁰; utilizzazione, ove necessario, dei poteri di sostituzione delle amministrazioni inadempienti. Tali procedimenti hanno ad oggetto autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta comunque denominati, ivi compresi quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale ed ad alla cura di altri interessi sensibili, comunque necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'esercizio delle attività.

Infine, le previsioni sulla semplificazione di cui alla legge n. 124/2015 dispongono anche sui regimi autorizzatori ed in particolare l'articolo 5 reca i criteri direttivi inerenti la nuova disciplina della segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA)⁹³¹, delegando il Governo alla

Deve essere 'capace', da un punto di vista giuridico, di assumersi le sue responsabilità senza timori piuttosto che preferire soluzioni più prudenti, ma meno efficaci o addirittura inutili. Deve essere 'capace', da un punto di vista tecnico, di non limitarsi all'analisi dei profili giuridico-amministrativi nella valutazione dei diversi interessi pubblici, ma di considerare anche gli aspetti economici delle problematiche all'esame, misurando e quantificando l'impatto delle misure amministrative da adottare."

⁹²⁸ Come è stato correttamente osservato, "le norme generali di semplificazione della L. n. 124/2015 adoperano sei volte il verbo "individuare", due volte il verbo "identificare", altre due volte il verbo "precisare". Nella valutazione del legislatore del 2015, quindi, la semplificazione dei processi decisionali richiede un impegno intenso di specificazione di norme vigenti, da compiersi attraverso altre norme", cfr. VESPERINI G., *Le norme generali sulla semplificazione*, op. cit., pag. 632.

⁹²⁹ Si legge a riguardo nel parere del Consiglio di Stato n. 929/2016 del 15/04/2016, adottato in merito all'iniziale schema del decreto del Presidente della Repubblica inerente i procedimenti amministrativi (ora D.P.R. 12 settembre 2016, n. 194): "Tale fattore assume un ruolo centrale nel diritto amministrativo moderno, e si connette a principi fondamentali di rango costituzionale (quali l'efficienza e il buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost., che vanno declinati 'in concreto' con una efficace scadenza temporale), ma anche sovranazionale (cfr. in particolare l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che riconosce al cittadino un diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate dall'amministrazione pubblica, oltre che con imparzialità ed equità, anche "entro un termine ragionevole"). Inoltre, il 'fattore-tempo' assume un "valore ordinamentale fondamentale" (cfr. già il parere dell'Adunanza Generale di questo Consiglio di Stato n. 141 del 1991) quale componente determinante per la vita e l'attività dei cittadini e delle imprese, per i quali l'incertezza o la lunghezza dei tempi amministrativi può costituire un costo che incide sulla libertà di iniziativa privata ex art. 41 Cost. Assume pertanto rilievo decisivo la 'dimensione economica' del diritto amministrativo".

⁹³⁰ Ai sensi dell'articolo 3 del D.P.R. n. 194/2016, la riduzione delle tempistiche di conclusione dei procedimenti (fino alla misura del 50%) viene "graduata", tenendo in dovuta considerazione, segnatamente, la concreta sostenibilità della diminuzione dei termini sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento (cfr. anche parere CdS n. 929/2016 del 15/04/2016). La riduzione può essere prevista in riferimento ai singoli procedimenti, ovvero rispetto a tutti i procedimenti necessari per la realizzazione dell'intervento, anche successivi all'eventuale svolgimento della conferenza di servizi. Nel caso in cui il termine sia già parzialmente decorso, la riduzione opera con riferimento al periodo residuo.

⁹³¹ Interessante ricostruzione dell'evoluzione dell'istituto della SCIA è contenuta nel parere del Consiglio di Stato n. 839/2016 del 30/03/2016, adottato in merito allo schema del decreto legislativo SCIA inizialmente deliberato, che ripercorre i principali momenti normativi della trasformazione dal modello della DIA, ad efficacia variabile (si articolava, infatti, in una DIA a legittimazione differita, per effetto della quale l'attività denunciata poteva essere intrapresa, con contestuale comunicazione, solo dopo il decorso del termine di trenta giorni dalla comunicazione e in una DIA a legittimazione immediata, che consentiva l'esercizio dell'attività sin dalla data di presentazione della dichiarazione), alla SCIA ad efficacia sempre immediatamente legittimante, per tutti i casi in cui l'atto autorizzativo, comunque denominato, è vincolato alla sola esistenza dei requisiti e presupposti richiesti dalla legge e non vi è, dunque, alcuno spazio per valutazioni discrezionali da parte delle amministrazioni.

Peraltro, in merito al rapporto tra l'istituto in esame e la conferenza di servizi è stato successivamente osservato che: "se la Segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) – riformata in parallelo alla conferenza dalla stessa legge n. 124 (su cui

“precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, ai sensi degli artt. 19 e 20 della L. 7 agosto 1990, n. 241, nonché di quelli per i quali è necessaria l’autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva”. Con tale delega, dunque, il legislatore non intendeva intervenire sulla disciplina sostanziale di questi istituti⁹³², ma mirava a delimitarne l’ambito di applicazione mediante la puntuale individuazione normativa da parte del Governo dei casi (procedimenti) da ricondurre a ciascuna delle quattro tipologie⁹³³; scelta, comunque, da operarsi sulla base dei principi e criteri direttivi desumibili dagli stessi articoli 19 e 20, dei principi del diritto dell’Unione europea relativi all’accesso alle attività di servizi⁹³⁴ e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. Il legislatore delegato aveva, altresì, il compito di: dettare una disciplina generale riferita alle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa, ivi compresa la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti standard degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura, anche telematica, nonché degli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti; nonché prevedere l’obbligo di comunicare ai soggetti interessati, all’atto della presentazione di un’istanza, i termini entro i quali l’amministrazione è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il silenzio dell’amministrazione equivale ad accoglimento della domanda.

Tuttavia, il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126 (G.U. n. 162 del 13/07/2016), mentre reca la disciplina generale applicabile alle attività private non soggette ad autorizzazione espressa (limitatamente però ai soli casi della SCIA⁹³⁵), non effettua la complessa operazione di ricollocare in via definitiva le varie attività dei cittadini nei comparti procedurali soggetti ai diversi regimi sopra indicati (SCIA, silenzio assenso, autorizzazione preventiva espressa, mera comunicazione); tale fondamentale e delicata operazione viene, difatti, rimandata a successivi decreti legislativi⁹³⁶.

cfr. il recente parere di Commissione speciale n. 839/2016, affare n. 433/2016) – si riferisce di regola all’avvio delle attività più semplici, in quanto ‘libere’ e non necessitanti di alcun provvedimento autorizzativo, neanche *per silentium*, la conferenza di servizi si colloca dal lato opposto della scala delle complessità da gestire, e si riferisce alle attività che richiedono provvedimenti di assenso, comunque denominati, più complessi, sia per la presenza di più ampia discrezionalità amministrativa (a fronte di funzioni totalmente vincolate per la SCIA), sia per la più pregnante esigenza istruttoria sulle attività da autorizzare, sia per la presenza di molteplici amministrazioni coinvolte, con interessi pubblici spesso in dialettica tra loro” (cfr. parere del Consiglio di Stato n. 890/2016 del 07/04/2016).

⁹³² A differenza degli interventi direttamente modificativi contenuti nell’articolo 6 della legge n. 124/2015, che riformula integralmente i commi 3 e 4 dell’articolo 19 in materia di SCIA. Specificamente, il nuovo comma 3 attribuisce all’amministrazione destinataria della segnalazione, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti, un triplice ordine di poteri (inibitori, repressivi e conformativi) da esercitarsi entro il termine ordinario di sessanta giorni dalla presentazione della segnalazione, dando la preferenza ai poteri conformativi, qualora sia possibile conformare l’attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente. Mentre il comma 4 statuisce che, decorso il termine ordinario, tali poteri sono comunque esercitabili in presenza delle condizioni previste dall’articolo 21-*nonies*.

⁹³³ Ad avviso di alcuni, “questo perché la scelta precedentemente compiuta dal legislatore di concedere ampia discrezionalità all’amministrazione per identificare i casi rientranti in questa o quella delle fattispecie richiamate non ha sortito gli effetti attesi, ma ha posto alle amministrazioni numerosi problemi applicativi; esteso la necessità di intervento del giudice amministrativo; ridotto, in definitiva, i benefici di queste norme per i privati. Con la L. n. 124/2015, si torna al modello originario della L. n. 241/1990, nel quale, cioè, le fattispecie da sottoporre a silenzio assenso e (nel linguaggio della L. del 1990) denuncia di inizio di attività si dovevano stabilire con norme (allora di rango secondario)”, cfr. VESPERINI G., *Le norme generali sulla semplificazione*, op. cit., pag. 632. A riguardo v. anche VESPERINI G., *Quale riforma per le autorizzazioni amministrative?*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 2/2016, pagg. 153 e ss.

⁹³⁴ Si rammenta che in forza dell’articolo 14 del D. Lgs. n. 59/2010, adottato in attuazione della citata direttiva servizi n. 123/2006, i regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, costituendo il regime autorizzatorio l’eccezione, che deve essere adeguatamente motivata. Nella medesima logica di semplificazione si colloca, poi, l’introduzione da parte della direttiva del principio della tacita autorizzazione da parte della amministrazione, scaduto il termine prefissato, che consente di ovviare ad una delle principali difficoltà incontrate, soprattutto dalle PMI, nell’accesso alle attività di servizi e nel loro esercizio.

⁹³⁵ Quando, invece, “a rigore” l’unico vero caso di attività privata non soggetta ad autorizzazione “espressa” è rappresentato dal silenzio assenso - non disciplinato dal decreto in considerazione - dal momento che assoggettate a SCIA sono solo le “attività private libere, ancorché conformate, e non sottoposte ad alcun regime autorizzatorio”, cfr. parere del Consiglio di Stato n. 839/2016 del 30/03/2016; in tal senso v. anche VESPERINI G., *Quale riforma per le autorizzazioni amministrative?*, op. cit., pag. 156.

⁹³⁶ A riguardo, si legge nel parere del Consiglio di Stato n. 839/2016 del 30/03/2016: “sarebbe stato auspicabile che l’attuazione della delega, preferibilmente con un unico decreto legislativo, non prescindesse dalla pur non facile opera di ricognizione e classificazione dei procedimenti, di indiscutibile utilità per il cittadino chiamato a orientarsi tra le nuove potenzialità della liberalizzazione delle attività economiche e il permanente potere di intervento delle pubbliche amministrazioni, con le sue diverse tipologie”. Il decreto legislativo attuativo in materia di individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione

Più in dettaglio, il decreto legislativo, cui sono sottesi i principi di liberalizzazione, semplificazione, certezza dei rapporti giuridici e tutela del legittimo affidamento, si compone di quattro articoli concernenti rispettivamente: la “libertà di iniziativa privata” (che rappresenta appunto l’oggetto del decreto⁹³⁷); l’“informazione di cittadini e imprese” (consistente in: modulistica standardizzata da pubblicarsi sul sito istituzionale delle amministrazioni destinatarie di istanze, segnalazioni e comunicazioni; limitazioni alle richieste interlocutorie da parte dell’amministrazione⁹³⁸; previsione di poteri sostitutivi e sanzioni disciplinari in caso di mancata pubblicazione delle informazioni e dei documenti); la “presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni”⁹³⁹, nonché la “concentrazione dei regimi amministrativi” (attraverso la presentazione di un’unica SCIA all’amministrazione di riferimento, per il tramite dello sportello unico, qualora per lo svolgimento di un’attività soggetta a SCIA siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni, notifiche - c.d. SCIA plurima - e pur in presenza di procedimenti complessi⁹⁴⁰); l’adeguamento di regioni ed enti locali. Il decreto apporta significative modifiche alla legge n. 241/1990, introducendo, oltre ai già segnalati articoli 18-*bis* e 19-*bis*⁹⁴¹ un importante inciso all’articolo 19 della legge⁹⁴².

In ordine al nuovo istituto della SCIA, rilevanti risultano le indicazioni di principio recate dal relativo parere del Consiglio di Stato n. 839/2016 del 30/03/2016, in forza delle quali le attività soggette a SCIA sono libere e, dunque, consentite direttamente dalla legge in presenza dei presupposti normativamente stabiliti, senza che residui alcuno spazio all’esercizio del potere di assenso preventivo da parte della pubblica amministrazione⁹⁴³; tali attività sono altresì conformate

dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, è stato adottato, in esame preliminare, nel corso del Consiglio dei ministri del 15 giugno 2016 ed emanato il 25 novembre 2016 (D.Lgs. n. 222/2016).

⁹³⁷ Ovvero: “1. Il presente decreto, in attuazione dell’articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, reca la disciplina generale applicabile ai procedimenti relativi alle attività private non soggette ad autorizzazione espressa e soggette a segnalazione certificata di inizio di attività, ivi incluse le modalità di presentazione delle segnalazioni o istanze alle pubbliche amministrazioni. Resta ferma la disciplina delle altre attività private non soggette ad autorizzazione espressa.

2. Con successivi decreti legislativi, ai sensi e in attuazione della delega di cui all’articolo 5 della legge n. 124 del 2015, sono individuate le attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio di attività (di seguito «SCIA») od oggetto di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso. Allo scopo di garantire certezza sui regimi applicabili alle attività private e di salvaguardare la libertà di iniziativa economica, le attività private non espressamente individuate ai sensi dei medesimi decreti o specificamente oggetto di disciplina da parte della normativa europea, statale e regionale, sono libere.”

⁹³⁸ Possibili nei soli casi di mancata corrispondenza del contenuto dell’istanza, segnalazione o comunicazione e dei relativi allegati a quanto pubblicato nel sito o nei moduli.

⁹³⁹ La norma prevede il rilascio immediato di una ricevuta, che attesta l’avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni e reca l’indicazione del termine per il riscontro dell’amministrazione - che decorre dal ricevimento dell’istanza da parte dell’ufficio competente - o del termine entro il quale il silenzio equivale ad accoglimento. La ricevuta, laddove contenga i relativi elementi, vale come comunicazione di avvio del procedimento.

⁹⁴⁰ Secondo la formulazione da ultimo adottata dal legislatore, nel caso in cui la SCIA abbia come presupposto non soltanto “requisiti di fatto”, bensì uno o più provvedimenti di autorizzazione, la presentazione della SCIA unica attiva un meccanismo per l’ottenimento dell’autorizzazione presupposta, a cura dell’amministrazione ricevente, consentendo però l’avvio dell’attività solo nel momento in cui la medesima autorizzazione sarà rilasciata (e quindi, a parere del Consiglio di Stato, trasformando di fatto, in questi casi, la segnalazione di inizio di attività in una sorta di richiesta di inizio di attività, che potrebbe essere un modello complementare rispetto a quello della SCIA pura ovvero della SCIA che abbia come presupposto soltanto “requisiti di fatto”).

⁹⁴¹ Appunto rubricati: Presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni, nonché Concentrazione dei regimi amministrativi.

⁹⁴² Alla luce del quale il potere di sospensione dell’attività intrapresa a seguito della presentazione di una SCIA viene limitato ai soli casi di produzione di attestazioni non veritiere ovvero di pericolo per uno degli interessi c.d. rafforzati (ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale; in tutti gli altri casi l’amministrazione competente può solo prescrivere le misure necessarie a colmare la carenza dei requisiti e dei presupposti). In assenza di ulteriori provvedimenti espliciti (di divieto di svolgimento o prosecuzione dell’attività o di proroga della sospensione), decorso il termine, cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata.

⁹⁴³ A tale proposito si legge nel parere: “la SCIA non è un mero modulo di semplificazione procedimentale che consente al privato di conseguire, per *silentium*, un titolo abilitativo di matrice provvedimentoale, ma rappresenta, come chiarito anche dal citato D.L. n. 70 del 2011, uno strumento di liberalizzazione imperniato sulla diretta abilitazione legale all’immediato esercizio di attività affrancate dal regime autorizzatorio. La principale caratteristica dell’istituto risiede, infatti, nella sostituzione dei tradizionali modelli provvedimentali autorizzatori ‘a regime vincolato’ con un nuovo schema, ispirato alla liberalizzazione delle attività economiche private, consentite ‘direttamente dalla legge’ in presenza dei presupposti normativamente stabiliti. L’attività dichiarata può, quindi, essere intrapresa senza il bisogno di un consenso ‘a monte’ dell’amministrazione, poiché esso è surrogato dall’assunzione di auto-responsabilità del privato, insita nella segnalazione certificata, costituente, a sua volta, atto soggettivamente ed oggettivamente privato. In questo assetto legislativo – che appare del tutto coerente anche con l’evoluzione del diritto europeo, culminata con la direttiva servizi del 2006 – non c’è spazio, sul

dalle leggi amministrative, e quindi sottoposte a successiva verifica dei requisiti da parte delle autorità pubbliche: “si liberalizza infatti lo strumento di legittimazione, non il rapporto sostanziale e l’ambito materiale su cui esso viene ad operare. Trattasi, in sostanza, di attività ancora sottoposte a un regime amministrativo, pur se con la significativa differenza che l’assenso preventivo a monte è sostituito dal mero possesso dei requisiti di legge, residuando all’amministrazione soltanto il potere/dovere di una verifica *ex post* della loro sussistenza”. Il permanere del potere amministrativo di incidere in via inibitoria, repressiva o conformativa sull’esercizio dell’attività liberalizzata viene, tuttavia, vincolato, in ossequio ai principi di certezza dei rapporti giuridici e di tutela dell’affidamento, a stringenti termini decadenziali anche sotto il profilo della autotutela. In tale senso, ad avviso del Consiglio di Stato, la legge n. 124/2015, riformulando l’articolo 21-*nonies* della legge n. 241/1990, ha introdotto un nuovo paradigma nei rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni: “nel quadro di una regolamentazione attenta ai valori della trasparenza e della certezza, il legislatore del 2015 ha fissato termini decadenziali di valenza nuova, non più volti a determinare l’inoppugnabilità degli atti nell’interesse dell’amministrazione, ma a stabilire limiti al potere pubblico nell’interesse dei cittadini, al fine di consolidare le situazioni soggettive dei privati”. Quindi, il trascorrere del limite massimo di 18 mesi, fissato dall’articolo 21-*nonies* per l’intervento in autotutela, rende imm modificabile l’assetto (provvedimentale-documentale-fattuale) che si è consolidato nel tempo, valorizzando il principio di affidamento⁹⁴⁴.

Con specifico riguardo alla materia ambientale, si rammenta a completamento che l’attuale formulazione dell’articolo 19 (Segnalazione certificata di inizio attività - SCIA) della legge n. 241/1990 mantiene l’esclusione “dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all’immigrazione, all’asilo, alla cittadinanza, all’amministrazione della giustizia, all’amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria”⁹⁴⁵; diversamente lo schema di decreto non sembrava comportare alcuna esclusione dalla SCIA per i c.d. interessi sensibili,

piano concettuale e strutturale, per alcun potere preventivo di tipo ampliativo (autorizzatorio, concessorio e, in senso lato, di assenso), che sarebbe stato comunque un potere non discrezionale, ma vincolato all’accertamento dei requisiti di legge. Tale potere viene sostituito da un potere successivo, anch’esso non discrezionale ma vincolato alla mera verifica della sussistenza dei presupposti di legge per l’esercizio dell’attività denunciata (*rectius*, segnalata), con connessa previsione di strumenti inibitori e repressivi in caso di esito negativo. Il dichiarante è, quindi, titolare di una situazione soggettiva originaria, che rinvia il suo fondamento diretto ed immediato nella legge, sempre che ricorrano i presupposti normativi per l’esercizio dell’attività e purché la mancanza di tali presupposti non venga stigmatizzata dall’amministrazione con il potere inibitorio, repressivo o conformativo, da esercitare comunque nei termini di legge. Si può, quindi, affermare che il privato è titolare di una posizione di vantaggio immediatamente riconosciuta dall’ordinamento, che gli consente di realizzare direttamente il proprio interesse, previa instaurazione di una relazione con la pubblica amministrazione, ossia un ‘contatto amministrativo’, mediante l’inoltro della segnalazione certificata. Il privato è, poi, titolare di un interesse oppositivo a contrastare le determinazioni per effetto delle quali l’amministrazione, esercitando il potere inibitorio, repressivo o conformativo, incida negativamente sull’agere licere oggetto della segnalazione.

L’innovatività del modello e l’emancipazione dell’attività segnalata da un ‘titolo amministrativo’ di natura pubblicistica è confermata dalla generalizzazione del meccanismo della segnalazione a immediata efficacia legittimante, rafforzato sia dalla legge n. 124, che riduce e razionalizza l’interferenza amministrativa sull’attività del privato con riguardo agli interventi successivi (come si evince anche dalle modifiche degli articoli 21 e 21-*nonies* della l. n. 241), sia dal decreto delegato, che consolida e chiarisce ulteriormente il suddetto meccanismo, insistendo anche sulla ‘unicità’ e ‘omnicomprensività’ della segnalazione immediatamente legittimante”.

⁹⁴⁴ Tale regola generale trova applicazione anche in materia di SCIA seguendo tuttavia modalità specifiche: difatti, per la SCIA, dove manca del tutto il provvedimento iniziale, non può parlarsi di autotutela in senso tecnico, costituendo la stessa un provvedimento di secondo grado. “Il nuovo art. 21-*nonies* detta piuttosto, per la SCIA, la ‘disciplina di riferimento’ per l’esercizio del potere *ex post* dell’amministrazione: un potere inibitorio, repressivo o conformativo da esercitarsi solo “in presenza delle condizioni previste dall’art. 21-*nonies*” - e quindi motivando sulle ragioni di interesse pubblico e sugli interessi dei destinatari e dei controinteressati - oltre che, ovviamente, entro un termine “comunque non superiore a 18 mesi” per adottare il provvedimento definitivo”.

⁹⁴⁵ Parimenti, come noto, l’articolo 20, che reca la disciplina del silenzio assenso tra p.a. e privati, non trova applicazione nel caso di “atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l’ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l’immigrazione, l’immigrazione, l’asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l’adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell’amministrazione come rigetto dell’istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti”.

implicando però l'adozione di un mero regime cautelare in presenza di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente⁹⁴⁶. Da ciò talune perplessità evidenziate anche dalla scienza giuridica⁹⁴⁷. La nuova formulazione contenuta nel D.Lgs. n. 126/2016 sembra, invece, confermare il regime di cui all'articolo 19.

Occorre, a questo punto, provare, anche attraverso il contributo di recentissima dottrina, ad interrogarsi in merito alla nuova valenza del rapporto che si viene ad instaurare, a fronte dell'impianto normativo sopra delineato, tra semplificazione procedimentale e garanzia degli interessi sensibili (*rectius*, ambientali); pur nella consapevolezza che per comprendere la vera portata della riforma di cui alla legge n. 124/2015 e le implicazioni in campo ambientale della rimodulazione degli istituti di semplificazione, come sopra descritte, bisognerà attendere, non solo l'emanazione di tutte le norme attuative, ma la loro compiuta applicazione nel corso degli anni⁹⁴⁸.

Il nodo da sciogliere riguarda, in particolare, la permanenza nell'architettura edificata dalla riforma di una azione di "resistenza" degli interessi sensibili⁹⁴⁹ o, diversamente, come paventato da alcuna dottrina⁹⁵⁰, l'esistenza di una "guerra di logoramento" degli interessi a tutela rinforzata

⁹⁴⁶ L'articolato dello schema stabiliva, in particolare, che: "in caso di accertata carenza di tali requisiti o presupposti, ove sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione che ha ricevuto la SCIA prescrive le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a 30 giorni per la loro adozione. La sospensione dell'attività è disposta con atto motivato, con riferimento esclusivamente alla presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica, difesa nazionale. Le comunicazioni e le notifiche comprese nella SCIA sono altresì trasmesse alle amministrazioni interessate".

⁹⁴⁷ Cfr. VESPERINI G., *Quale riforma per le autorizzazioni amministrative?*, op. cit., pag. 157.

⁹⁴⁸ Con il graduale superamento delle problematiche di coordinamento legislativo, lacune normative, nonché dubbi interpretativi connessi agli elevati profili di complessità del processo riformatore e richiamati, tra gli altri, nell'ambito dei diversi pareri resi sulla riforma dalla commissione speciale del Consiglio di Stato. Vale citare, ad esempio, con riguardo ad aspetti di prossimo interesse, la proposta avanzata dalla predetta commissione per la risoluzione dell'apparente sovrapposizione normativa tra l'art. 17-bis e la disciplina della conferenza di servizi, secondo cui l'art. 17-bis trova applicazione nel caso in cui l'amministrazione precedente debba acquisire l'assenso di una sola amministrazione, mentre nel caso di assenti da parte di più amministrazioni opera la conferenza di servizi. In alternativa, la commissione suggerisce, al fine di estendere l'ambito applicativo dell'art. 17-bis, la soluzione secondo cui il silenzio assenso di cui all'art. 17-bis operi sempre (anche nel caso in cui siano previsti assenti di più amministrazioni) e prevenga (qualora si formi) la necessità di convocare la conferenza di servizi. Quest'ultima andrebbe convocata, quindi, nei casi in cui il silenzio assenso non si è formato a causa del dissenso espresso dalle amministrazioni interpellate, e avrebbe lo scopo di superare quel dissenso nell'ambito della conferenza appositamente convocata (cfr. parere del Consiglio di Stato n. 1640/2016 del 13/07/2016).

⁹⁴⁹ Cfr. IACOPINO A., *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della SCIA*, Intervento al Convegno: *I rimedi contro la cattiva amministrazione - Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali*, Campobasso, 8-9 aprile 2016. In tal senso anche DIPACE R., *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, Intervento al Convegno citato, il quale conclude considerando gli interessi sensibili, nella prospettiva della riforma, "resistenti ma non troppo, come è giusto che sia". In precedenza l'autore aveva osservato che, nell'ambito della disciplina della conferenza di servizi, "il passaggio dal principio dell'unanimità a quello della prevalenza ha segnato anche un punto di svolta con riguardo alla resistenza degli interessi sensibili, in un primo momento protetti in modo assoluto, in quanto del tutto resistenti a qualsiasi meccanismo sostitutorio che potesse in qualche modo pregiudicare la loro assoluta preminenza, per poi essere soggetti a procedure semplificatorie come il silenzio assenso. La tensione tra adeguata ponderazione degli interessi sensibili e accelerazione delle decisioni si è manifestata anche con riguardo alle procedure relative alla gestione dei dissensi qualificati e alla loro composizione", anche in tale ambito "la resistenza degli interessi sensibili non è più considerata da tempo come assoluta ma deve essere inserita in un contesto di adeguato bilanciamento con tutti gli altri interessi in gioco in una sede politica come quella del Consiglio dei ministri".

⁹⁵⁰ DE LEONARDIS F., *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, op. cit., pag. 3, definendola "una vera e propria fuga in avanti in quella che si potrebbe definire la "guerra di logoramento" degli interessi sensibili che vengono sempre più parificati a quelli ordinari". In particolare, con riguardo alla disposizione normativa, di cui si condivide comunque la finalità acceleratoria, l'autore offre tre diversi ordini di argomentazioni connessi alla: 1) incoerenza della previsione con quanto disposto dall'articolo 20 della stessa legge n. 241/1990 che esclude il silenzio assenso in presenza di atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la salute, ecc., nonché ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali. Ad avviso dell'autore, infatti, risulta difficilmente comprensibile il "diverso trattamento di alcuni interessi sensibili: appare singolare quindi che nel caso in cui, ad esempio, l'amministrazione preposta alla tutela ambientale sia un'amministrazione precedente il silenzio assenso sia escluso mentre nel caso in cui la stessa amministrazione intervenga in un procedimento di altra amministrazione il silenzio assenso sia ammesso"; 2) incompatibilità con la giurisprudenza comunitaria (ad esempio, la richiamata decisione della Corte di giustizia 28.02.1991, causa 360/87; nonché le successive decisioni 19.06.2001, causa 230/00 e 10.06.2004, causa 87/02) e nazionale (Corte costituzionale 1.07.1992, n. 307; 27.04.1993, n. 194, ecc.; nonché Consiglio di Stato 28.10.2013, n. 5188) che nega l'applicabilità dell'istituto del silenzio assenso allorché risultino coinvolti interessi sensibili. L'autorizzazione tacita pone, infatti, seri problemi di compatibilità con i caratteri e gli scopi delle direttive europee: "in materia ambientale occorre

(sempre più parificati a quelli ordinari) a causa di un graduale “abbassamento” del loro livello di protezione. Senza, peraltro, obliare l’esigenza che, per assicurare una efficace tutela degli interessi sensibili, non basta ritenere “satisfattiva la mera valutazione in astratto, ma si rende necessario verificare se il sistema normativo predisposto consente, tanto in sede di bilanciamento degli interessi in astratto, quanto in sede di ponderazione in concreto, di tutelare il nucleo essenziale del diritto (fondamentale) cui questi interessi sono riconducibili”⁹⁵¹.

A riguardo la Corte costituzionale ha più volte evidenziato come, poiché tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca (e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri), la primarietà degli interessi sensibili si traduce in un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi (pena l’instaurarsi di una sorta di “tirannia”). La qualificazione come “primari” dei valori dell’ambiente e della salute significa, pertanto, che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale⁹⁵². Ancora, la “primarietà” degli interessi sensibili non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni; in altri termini, la “primarietà” degli interessi che assurgono alla qualifica di “valori costituzionali” non può che implicare l’esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all’interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative⁹⁵³.

A livello normativo, una specifica resistenza sembra potersi rinvenire nelle varie disposizioni, eventualmente novellate dal processo riformatore, che continuano a prevedere un

verificare che l’istruttoria finalizzata alla valutazione dell’impatto di un intervento da autorizzare venga effettivamente svolta altrimenti si verrebbe meno alla *ratio* della normativa ambientale che è quella della tutela preventiva dell’ambiente e della salute dei cittadini interessati”; 3) mancata valutazione dell’impatto della norma, i cui 90 giorni diventano una vera “tagliola” in considerazione dei reali carichi di lavoro delle organizzazioni amministrative preposte alla tutela dell’ambiente, in evidente sotto organico. Ma anche SINISI M., *Lo sfruttamento della risorsa idrica tra disciplina europea delle fonti di energia rinnovabile e sviluppo sostenibile: aspetti autorizzatori e integrazione tra piani*, in *Federalismi.it*, n. 14/2016, pagg. 38 e ss., per la quale “l’impressione è quella del “logoramento” degli interessi sensibili a causa di un “abbassamento” del livello di tutela. Vengono in proposito in mente le implicazioni delle disposizioni in tema di silenzio assenso, conferenza di servizi, SCIA e annullamento d’ufficio *ex art. 21-nonies*, la cui lettura combinata descrive un quadro tutt’altro che rassicurante per la protezione degli interessi sensibili”.

Dubbi di compatibilità costituzionale delle norme introdotte dalla riforma (tra le altre quelle concernenti il silenzio assenso di cui agli artt. 17-bis e 14-bis, comma 4) vengono sollevati altresì da DE LUCIA L., *La conferenza di servizi nello schema di decreto legislativo del gennaio 2016, Relazione al convegno “Le nuove semplificazioni dell’attività amministrativa”*, Padova, 20 maggio 2016, pagg. 13 e ss., che parla di depotenziamento degli interessi sensibili nel senso della loro normalizzazione, criticando la scelta di introdurre strumenti che abbassano “in tutte le ipotesi (senza alcuna differenziazione) il livello di protezione di tali valori”, mentre la semplificazione dell’attività amministrativa di tutela, certamente ammissibile e talvolta necessaria, deve avvenire attraverso “previsioni (selettive) da inserire, all’esito di un’attenta valutazione, all’interno delle discipline di settore”.

Diversa la posizione espressa da SCALIA F., *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia, in Urbanistica e appalti, n. 1/2016*, il quale, con riferimento all’art. 17-bis, dopo averne escluso la portata innovativa quanto al profilo dell’intensità della tutela degli interessi sensibili, ne afferma la compatibilità con l’art. 20, comma 4, poiché le esclusioni ivi previste, in merito all’applicazione generalizzata del silenzio assenso, non impediscono al legislatore di introdurre nelle materie sensibili, quale quella ambientale, previsioni specifiche aventi ad oggetto il silenzio assenso, salvo divieti derivanti dall’ordinamento comunitario o dal rispetto dei principi costituzionali (ad es. in presenza di procedimenti complessi, dotati di alto tasso di discrezionalità per i quali è necessaria un’espressa valutazione amministrativa, v. Consiglio di Stato n. 6591/2008). Si evidenzia, d’altronde, a riguardo che “l’affermazione che il silenzio-assenso non trova applicazione in materia ambientale è contraddetta, in generale, dalla disciplina della conferenza di servizi sopra ricordata e dalle particolari ipotesi previste dal legislatore di conclusione tacita” di procedimenti ambientali (ad esempio, artt. 124, comma 8, 208, comma 12, 269, comma 7 del D.Lgs. n. 152/2006). L’autore opta, poi, per un’interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 17-bis, che, in forza della clausola di salvaguardia recata dall’ultimo comma (ed evocativa “dell’intero ordinamento comunitario”), “ne limita l’operatività, quando siano in gioco interessi sensibili, ai casi in cui l’atto di assenso richiesto abbia un basso tasso di discrezionalità e comunque un carattere non conformativo, limitandosi ad un’adesione o ad un diniego di adesione allo schema di provvedimento proposto dall’amministrazione precedente”; in ossequio, dunque, ai principi espressi dalla giurisprudenza comunitaria e costituzionale.

⁹⁵¹ IACOPINO A., *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della SCIA*, op. cit., pag. 1.

⁹⁵² Cfr. la già richiamata sentenza della Corte costituzionale 9 aprile 2013, n. 85 (dep. 9 maggio 2013).

⁹⁵³ Cfr. sentenza Corte costituzionale 24 giugno 2004, n. 196 (dep. 28 giugno 2004).

regime differenziato per gli interessi sensibili, anche in termini di necessaria rappresentazione nei processi decisionali. Ed in particolare, la nuova disciplina della SCIA mantiene, come visto, l'eccezione per i casi in cui sussistano vincoli normativi di carattere ambientale, mentre la nuova configurazione della conferenza di servizi sembra, nonostante alcune voci critiche, confermare il "muro di protezione" innalzato a difesa degli interessi sensibili⁹⁵⁴; basti pensare all'avversato meccanismo di opposizione, azionabile anche da parte delle "amministrazioni preposte alla tutela ambientale" come rimedio per il superamento del dissenso espresso prima della conclusione dei lavori della conferenza o nei confronti del rappresentante unico (anche se l'espressione del dissenso diviene più stringente e l'azione eventuale). O ancora, sempre in tema di nuova conferenza di servizi, il Consiglio di Stato ha avvalorato, nell'ambito dei processi decisionali, la lettura che gli interessi sensibili restano pienamente tutelati nella fase istruttoria⁹⁵⁵, non potendo la decisione finale essere assunta senza che tali interessi siano stati ritualmente acquisiti al procedimento; quanto alla successiva fase decisoria, anche nei casi in cui opera il silenzio-assenso, l'interesse sensibile dovrà comunque essere oggetto di valutazione, comparazione e bilanciamento da parte dell'amministrazione precedente. Dunque, la reale portata innovativa delle previsioni in considerazione risiede nel fatto che la composizione degli interessi pubblici, parte rilevante del processo decisionale, è ora posta, nei casi di inerzia delle amministrazioni a ciò deputate, in capo ad una sola amministrazione, quella precedente⁹⁵⁶, secondo meccanismi che perseguono la finalità di ridurre i rilevanti costi del processo decisionale pubblico ed accelerarne i tempi.

Vero è che, nel caso della SCIA, emergono dal nuovo contesto normativo "due discipline: l'una, a carattere generale, e l'altra, per così dire speciale, nel caso di SCIA c.d. unica non pura. Nella prima ipotesi, laddove la SCIA intercetti l'interesse sensibile, la tutela di quest'ultimo è garantita dall'operatività del co. 4 dell'art. 20 e, dunque, dall'inapplicabilità del silenzio assenso o, addirittura, dalla non applicabilità della SCIA nei casi in cui, effettuato il bilanciamento degli interessi, il legislatore ritenga comunque prevalente l'interesse sensibile e, conseguentemente, sottoponga l'attività ad autorizzazione espressa. Nella seconda ipotesi, trova applicazione la disciplina della conferenza dei servizi con la possibile operatività del silenzio assenso. In entrambi i casi, in astratto, si può dire che gli interessi sensibili resistano alla riforma; in concreto, qualche dubbio sulla effettività della tutela sorge con riferimento, come si è detto, al *modus procedendi* delineato per la conferenza dei servizi⁹⁵⁷, che astrattamente dovrebbe comunque assicurare il bilanciamento nella fase decisoria degli interessi ambientali da parte dell'amministrazione precedente⁹⁵⁸, ma che, invero, suscita non pochi timori a fronte del modello procedimentale prescelto per la gestione del dissenso.⁹⁵⁹

⁹⁵⁴ IACOPINO A., *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della SCIA*, op. cit.

⁹⁵⁵ Relativamente alle esigenze istruttorie, già con riferimento all'istituto del silenzio assenso, era stato affermato che esso "pur deviando dalle linee maestre della produzione degli effetti giuridici non è di per sé incompatibile con la realizzazione di una adeguata ponderazione da parte delle amministrazioni portatrici di interessi sensibili. Il meccanismo semplificatorio non è strumento per aggirare una corretta istruttoria che anzi viene favorita dalla circostanza che per gli interessi sensibili il legislatore abbia previsto un termine più lungo per il maturare del silenzio assenso. Da ciò si può affermare che gli interessi sensibili ricevano una adeguata protezione anche nel caso del silenzio assenso", cfr. DIPACE R., *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, op. cit., pagg. 8 e ss.

⁹⁵⁶ SCALIA F., *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, op. cit., pag. 20, che rammenta come "l'art. 3 ter, del codice dell'ambiente, nell'enunciare il principio dell'azione ambientale (art. 191 TFUE) dispone che "La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche e private".

⁹⁵⁷ IACOPINO A., *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della SCIA*, op. cit., pag. 7.

⁹⁵⁸ Cfr. citato parere del Consiglio di Stato n. 1640/2016 del 13/07/2016, espresso dalla commissione speciale in riscontro al quesito posto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri su alcuni problemi applicativi dell'articolo 17-bis della legge n. 241/1990, in cui si riconosce la piena tutela degli interessi sensibili, assicurata nella fase decisoria, anche nei casi in cui opera il silenzio-assenso ex articolo 17-bis, dovendo l'amministrazione precedente comunque provvedere a valutare, comparare e bilanciare l'interesse sensibile.

In linea anche SCIULLO G., *Legge Madia e amministrazione del patrimonio culturale: una prima lettura*, in Aedon, n. 3/2015, che, con riguardo al silenzio di cui all'art. 17-bis ritiene si tratti di un "silenzio assenso qualificabile come endoprocedimentale", poichè, diversamente da quello ex art. 20 (silenzio provvedimentale), esso "non consiste in un fatto legalmente tipizzato dagli effetti equipollenti all'accoglimento di un'istanza avanzata da un privato e perciò di definizione dell'assetto degli interessi coinvolti, ma ha valenza all'interno di un procedimento. Inoltre presenta carattere decisorio, perchè, a differenza di quelli degli artt. 16 e 17 sempre della legge 241/1990 (e analogamente a quello disciplinato dall'art. 2, comma 1, lett. g), legge Madia), interviene nella fase decisoria del procedimento". Peraltro, secondo l'autore, il silenzio *de quo* non ha un ambito applicativo "fondamentalmente diverso da quello del silenzio assenso previsto nel quadro della

Non può, dunque, non condividersi in via generale la riflessione (*rectius*, preoccupazione) di chi ritiene che: “se è vero che gli interessi sensibili “resistono” alle riforme *in itinere*, certo essi non sembrano uscirne rafforzati”⁹⁶⁰.

D'altra parte, è comunemente riconosciuto che il diritto dell'ambiente è informato dai principi di derivazione europea di prevenzione e precauzione, i quali “impongono grande cautela nell'adozione di moduli procedimentali sostitutivi della pronuncia espressa dell'amministrazione”⁹⁶¹.

In sostanza, se, come rilevato da attenta dottrina, risultano tendenzialmente compatibili con la tutela ambientale, “moduli di semplificazione consistenti nel coordinamento o unificazione di procedimenti connessi, più delicato il discorso si fa per quei sistemi che consentono di prescindere dal pronunciamento dell'amministrazione. E ciò sia per il valore costituzionale dell'interesse tutelato, che impone un'adeguata istruttoria e ponderazione, sia anche per le peculiari caratteristiche che connotano le autorizzazioni in materia ambientale”, aventi per lo più contenuto prescrittivo (c.d. effetto conformativo); questo, di fatto, rende i provvedimenti autorizzatori ambientali quasi sempre non surrogabili da istituti quali il silenzio assenso o la s.c.i.a.⁹⁶² ed il silenzio-assenso ambientale ammissibile esclusivamente “in quanto sostitutivo di provvedimenti vincolati o a basso tasso di discrezionalità e comunque non conformativi o in presenza di atti conformativi in via generale” (ad esempio, le autorizzazioni generali di cui all'articolo 272 del D.Lgs. n. 152/2006).⁹⁶³ La stessa normativa in discussione mantiene una sorta di “clausola di salvaguardia”, introdotta a garanzia del diritto eurounitario, attraverso cui viene esclusa l'applicabilità dei principali meccanismi di semplificazione in presenza di ipotesi in cui il legislatore europeo abbia previsto il rilascio di autorizzazioni espresse.

conferenza di servizi decisoria, dal momento che anch'esso opera nei casi in cui è richiesta l'acquisizione di un atto di assenso da parte di un'amministrazione e questa non lo ottenga”. Con riferimento alla questione della legittimità del silenzio assenso endoprocedimentale di carattere decisorio, per l'autore, essa resta aperta nei confronti dei c.d. valori “a valutazione necessaria”, richiamando a proposito quanto sostenuto in tema di conferenza di servizi, “ossia che la qualificazione operata dal legislatore in termini di silenzio assenso procedimentale dell'inerzia dell'amministrazione non abbia una piena equipollenza rispetto all'esplicita valutazione (dello schema di atto sottopostole) in termini positivi o di non contrarietà riguardo all'interesse curato, ma determini solo l'effetto di non precludere all'amministrazione precedente di assumere il provvedimento (o l'atto normativo). Il che comporta per detta amministrazione il vincolo a rappresentare e a ponderare, sia pure sulla base delle conoscenze a sua disposizione, anche l'interesse non rappresentato dall'amministrazione l'ha in carico (in ipotesi avvalendosi di valutazioni di altre strutture pubbliche idonee per tipo di interesse curato)”.

⁹⁵⁹ Cfr. DIPACE R., *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, op. cit., pagg. 16 e ss., che si interroga, tra l'altro, sul ruolo del rappresentante unico. Perplesità avanzate anche da DE LUCIA L., *La conferenza di servizi nello schema di decreto legislativo del gennaio 2016*, op. cit., pagg. 11 e ss, il quale illustra come la istituzione della rappresentanza unica (diretta al superamento del “pluralismo autodistruttivo”) comporti una unificazione da operare *ex ante* tra i vari uffici statali; tale “arretamento del confronto tra gli interessi statali nell'ambito della sfera organizzativa, unitamente all'attribuzione a rappresentante unico di una certa autonomia decisionale, chiarisce un elemento importante”, ovvero la posizione dello Stato diviene permeabile alle esigenze connesse all'opportunità politica, nel senso che d'ora in poi potranno essere attivati, nell'ambito delle conferenze simultanee che presentino particolare rilievo, gli strumenti dell'indirizzo politico-amministrativo. D'altro canto, la stessa individuazione in concreto del rappresentante unico costituisce scelta di primaria rilevanza collocata su un piano politico, così come la decisione legislativa di porre in capo al Ministro la presentazione, nel caso di uffici statali, della opposizione delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili.

⁹⁶⁰ SINISI M., *Lo sfruttamento della risorsa idrica tra disciplina europea delle fonti di energia rinnovabile e sviluppo sostenibile: aspetti autorizzatori e integrazione tra piani*, in *Federalismi.it*, n. 14/2016, pag. 44. Ad avviso dell'autrice, il nuovo “contenitore mostra incertezze sotto alcuni profili, mentre sotto altri tenta l'auspicata composizione degli interessi che si affacciano e che, con carattere prevalente o recessivo, occupano un posto ormai necessario nella valutazione e nell'operazione di bilanciamento, offrendo un risultato a volte congruo e a volte meno apprezzabile”. Viepiù, con specifico riguardo al rinnovato interesse ambientale, esso si presenta per un verso accresciuto dalla coscienza sociale e dalla considerazione sovranazionale dello stesso, anche per il tramite di atti di diritto europeo derivato; ma appare per altro verso “dequalificato”, o comunque potenzialmente ridotto nella possibilità di tutela, per effetto di incaute proposte (o approdi) nazionali, in riferimento alle quali si attendono gli esiti della riforma *in itinere*.

⁹⁶¹ SCALIA F., *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, op. cit., pagg 18 e ss.; DIPACE R., *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, op. cit.

⁹⁶² SCALIA F., *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, op. cit., pagg 18 e ss.

⁹⁶³ SCALIA F., *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, op. cit., pagg 18 e ss., per il quale si tratta di ipotesi del tutto eccezionali, soprattutto nella materia ambientale, che risulta “connotata di complessità intrinseca, per il contemporaneo coinvolgimento di una molteplicità di amministrazioni spesso aventi competenze tecniche non altrimenti surrogabili nonché per la necessaria ampia partecipazione istruttoria da riconoscere ai soggetti titolari di interessi (individuali, collettivi e diffusi) coinvolti nei procedimenti ambientali”; DIPACE R., *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, op. cit.

A comprova la disciplina recata dal nuovo decreto legislativo attuativo n. 222/2016 in materia di individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti. Tale provvedimento⁹⁶⁴ (c.d. Scia 2), si compone di 6 articoli e dell'allegata tabella A, la cui sezione III (rubricata: "Ambiente") si articola in 9 sottosezioni: AIA (autorizzazione Integrata ambientale), VIA (valutazione di impatto ambientale), AUA (autorizzazione unica ambientale), emissioni nell'atmosfera, gestione dei rifiuti, inquinamento acustico, scarichi idrici, dighe, altri procedimenti sui corpi idrici; con riferimento alle quali: "prevale nettamente il regime dell'autorizzazione: ciò si giustifica alla luce del ricordato contenuto degli artt. 19 e 20 della legge n. 241 del 1990"⁹⁶⁵. Altrimenti detto, non si assiste alla generale liberalizzazione delle attività private idonee a produrre effetti negativi sull'ambiente, le quali rimangono, invece, in gran parte⁹⁶⁶ assoggettate ai regimi amministrativi più stringenti, ovvero quelli autorizzatori.

4.3 Evoluzione del *command* nella politica ambientale.

Come emerso nel corso della trattazione, la legislazione ambientale si è andata caratterizzando, nel periodo più recente, per le forti spinte privatistiche⁹⁶⁷; ciò nonostante, al fine di assicurare la migliore tutela degli interessi ambientali, permane la necessità di ricorrere ai c.d.

⁹⁶⁴ Il decreto, oltre ad effettuare una ricognizione della disciplina delle attività private nei settori dell'ambiente, edilizia e commercio, compie una duplice opera di semplificazione: in primo luogo, introducendo regimi meno restrittivi in tali materie; in secondo luogo, dando attuazione alla concentrazione dei regimi di cui all'art. 19-*bis* della legge n. 241/1990. In particolare, l'art. 2 del decreto stabilisce le corrispondenze tra le previsioni tabellari e la disciplina normativa applicabile, nonché l'applicazione dell'art. 19-*bis*, commi 2 e 3, della legge n. 241 del 1990, rispettivamente, ai casi di SCIA unica o alle ipotesi in cui per lo svolgimento dell'attività siano necessari diversi atti di assenso comunque denominati (in tale ultimo caso il meccanismo della SCIA - e, quindi, il riferimento all'art. 19 - vale soltanto nella fase di presentazione della SCIA e nella sua fase finale, ovvero una volta ottenute tutti gli atti di assenso, tramite conferenza di servizi; tra questi due momenti, si inserisce un regime provvedimentale tradizionale). La tabella effettua la ricognizione sopra richiamata (suddivisa in: tipo di attività; regime amministrativo; concentrazioni di regimi amministrativi; riferimenti normativi), distinguendo tra SCIA, SCIA unica, comunicazione, autorizzazione ed eventuale silenzio assenso, in tale senso cfr. parere del Consiglio di Stato n. 1784/2016 del 04/08/2016, che ritiene necessario un chiarimento in ordine alla applicazione dell'art. 19-*bis*, comma 3; mentre commenta favorevolmente la innovativa tecnica utilizzata ("codificazione *soft*"), in grado di unire esigenze di riordino/codificazione ad esigenze di semplificazione sostanziale delle materie interessate, e avverte che è "sempre più forte, tanto a livello scientifico quanto nella pubblica opinione, il convincimento che l'unificazione "orizzontale" della legislazione vigente sia il principale strumento per reagire all'abnorme aumento del carico normativo, imposto da una società sempre più complessa e dall'avvento di cambiamenti strutturali che non possono restare senza regolazione". Ancora, la tabella e il rapporto tabella/testo, hanno il merito, ad avviso della Commissione speciale, di contribuire a dare certezza del diritto, ma anche quello di semplificare e liberalizzare, laddove possibile.

⁹⁶⁵ Cfr. parere del Consiglio di Stato n. 1784/2016 del 04/08/2016.

⁹⁶⁶ Il parere espresso in sede di Commissione parlamentare per la semplificazione sullo schema di decreto *de quo* (Atto Governo n. 322/Camera deputati) rileva, contestualmente all'ambiguità della tabella A in merito alla sua forza meramente ricognitiva o anche innovativa, il mancato carattere esaustivo della stessa, la quale ad esempio "dedica una sottosezione specifica esclusivamente agli impianti a fonti rinnovabili, senza procedere all'individuazione dei regimi applicabili ad altre tipologie di impianti ed infrastrutture energetiche, quali, ad esempio, gli impianti di energia elettrica alimentati a fonti fossili, gli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica, i terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto". Ancora, si legge nell'intesa sancita dalla Conferenza unificata sul citato schema di decreto che "la tabella A non è esaustiva di tutti i procedimenti ad esempio in materia ambientale: come ci si comporta, in particolare rispetto alle attività non riconducibili a quelle corrispondenti elencate? E per quelli, invece, riconducibili alle elencate, sulla base di quali criteri le amministrazioni, anche regionali, potranno ricondurle a quelle presenti in tabella A?". Preoccupazioni di non poco conto se si considera quanto evidenziato nel parere del Consiglio di Stato n. 1784/2016 del 04/08/2016, ad avviso del quale resta comunque fermo "che, nei tre settori interessati dalla tabella A ("Commercio", "Edilizia" e "Ambiente"), salvo interventi correttivi (che richiedono la fonte primaria, in quanto non rientranti nel caso limite dell'art. 2, comma 6, dello schema), le attività non comprese nella tabella medesima devono considerarsi effettivamente "libere", ai sensi della disposizione di chiusura dell'art. 1, comma 2, ultima parte, del d.lgs. n. 126 del 2016."

⁹⁶⁷ Sul piano della legislazione amministrativa generale cfr., tra gli altri, D'ALBERTI M., *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2013, pag. 268, che osserva come "le autorizzazioni amministrative sono state in buona misura sostituite, come si è visto, da atti soggettivamente e oggettivamente privati - come le dichiarazioni di inizio attività o le segnalazioni certificate di inizio attività - e appaiono ormai, anche nel diritto europeo, un tipo di provvedimento ridimensionato nella sua importanza"; diritto europeo che sembra, tuttavia, riservare un trattamento speciale per la cura dell'interesse ambientale (v. anche sopra).

atti di imperio, nonché alla istaurazione di un rapporto di supremazia intercorrente tra la pubblica amministrazione ed il soggetto privato allo scopo di perseguire le finalità proprie della funzione conservatrice dello Stato, tradizionalmente intesa. A conferma di quanto poc'anzi detto, la consapevolezza formatasi nel tempo che “le attività umane di fruizione delle risorse ambientali qualora siano affidate al criterio direttivo dell'autodeterminazione, cioè di scelte adottate sulla base delle motivazioni e degli interessi individuali o di *lobbies*, producono effetti negativi, sintetizzabili nell'espressione disordine necessario”⁹⁶⁸; dunque, provvedere ad affidare esclusivamente al mercato la composizione dei potenziali conflitti sull'uso delle risorse naturali o addirittura il controllo dei fenomeni di inquinamento, “oltre che essere una politica miope, sottende una visione ideologica della società come un insieme sostanzialmente uniforme, in cui gli interessi sono diversificati ma non antagonisti, tanto che non occorrono meccanismi di valutazione, ponderazione e composizione diversi da quelli di diritto comune”.⁹⁶⁹ E' evidente che la tutela dell'ambiente dall'inquinamento costituisce un “fattore limitativo dello sviluppo industriale e comunque una fonte di costi aggiuntivi, ma è altrettanto indubbio che la trasposizione entro il calcolo economico dell'impresa dei costi sociali (e ambientali) prodotti dalla sua attività non avviene in modo spontaneo”⁹⁷⁰ in quanto la stessa, nel momento in cui interviene sull'ambiente, non opera sulla base di criteri sociali e dunque di utilità pubblica, in ragione soprattutto dalla mancanza della capacità di previsione in ordine agli effetti diretti, indiretti o indesiderati delle scelte effettuate, che è, di converso, propria dei pubblici poteri; “politiche regolative di tipo imperativo (il sistema di *command and control*) restano pertanto il fondamento di ogni efficace azione di salvaguardia dell'ambiente”⁹⁷¹, anche nell'ormai imprescindibile contezza che la protezione dell'ambiente “in ognuna delle sue componenti, o viene mobilitata *ex ante*, prima che gli eventi dannosi si siano verificati oppure si tratterà, francamente, di poca cosa”⁹⁷².

Ed è lo stesso diritto derivato europeo ad avvalorare, “al di là di ogni possibile dubbio”, le “buone ragioni” sottese a tale punto di vista (segnatamente, al punto di vista del “controllo amministrativo preventivo”, ovvero del modello di comando e controllo⁹⁷³), essendo le politiche concrete dell'Unione europea, effettivamente, incentrate “su un fondamentale strumento di conformazione degli interessi privati in vista della condizione di primato che deve essere assicurata agli interessi generali e collettivi, ossia [...] sulla necessaria e doverosa attivazione di procedimenti amministrativi ad istanza di parte al fine della conformazione preventiva delle pretese dei privati”⁹⁷⁴. Nella stessa direzione si è altresì orientato il legislatore nazionale.

⁹⁶⁸ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 11 e ss.

⁹⁶⁹ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 11 e ss.

⁹⁷⁰ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 11 e ss.

⁹⁷¹ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 11 e ss.

⁹⁷² FERRARA R., *Politiche ambientali e sistema delle semplificazioni amministrative: verso quali scenari?*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 3-4/2014., pag. 371.

⁹⁷³ FERRARA R., *Politiche ambientali e sistema delle semplificazioni amministrative: verso quali scenari?*, op. cit., pagg. 368 e ss. Secondo l'autore “l'Unione europea la quale, in quanto comunità di diritto, introietta nella sua complessiva cultura istituzionale le tradizioni culturali di tutti gli Stati membri, sembra privilegiare, allorché si tratti di mettere in campo scelte e politiche concrete per la protezione dell'ambiente, forme e strumenti positivi riconducibili all'area del controllo amministrativo preventivo, ossia a quel modello idealtipico definito di *command and control*. [...] Come è ben noto, le concezioni di impianto tradizionale in materia di controllo pubblico del mercato fanno leva su una visione generale del mondo efficacemente espressa dalla formula di estrema sintesi per la quale la conformazione (preventiva) delle attività d'impresa si realizza grazie alla messa in campo di un modello di regolazione del tipo c.d. *command and control*”. Si tratterebbe, ad avviso dell'autore, del c.d. controllo amministrativo preventivo, “al cui esito positivo viene subordinata la possibilità di esercire, o di potenziare se già in esercizio, una determinata attività umana della quale deve essere testata, fra l'altro, la sostenibilità ambientale, a consentire, quasi alla luce di un elementare calcolo probabilistico, una più efficace protezione dell'ambiente. Si esprimerebbe, in questo modo, la sostanziale superiorità dei modelli di *civil law*, sia per il fatto d'essere a carattere autoritativo (sarà pur sempre necessario un provvedimento abilitativo: autorizzazioni, permesso, ecc.), sia perché capaci di intervenire *ex ante*, contribuendo pertanto ad ostacolare il verificarsi del danno o contrastandone comunque la maggior diffusione”.

Ciò posto, l'autore finisce con il domandarsi se “non è verosimile supporre, anche alla luce del nostro diritto interno (cfr., per tutti, già gli artt. 19 e 20 della l. 7 agosto 1990, n. 241), che in realtà la stessa Unione europea, sebbene sinceramente rivolta a favorire le libertà economiche, manifesti comunque un atteggiamento cauto e riflessivo quando siano in gioco interessi sensibili (l'ambiente, la salute, ecc.), interessi che potrebbero risultare compromessi a causa di un'eccessiva dequotazione del momento del controllo o - peggio - del suo azzeramento?”.

⁹⁷⁴ FERRARA R., *Politiche ambientali e sistema delle semplificazioni amministrative: verso quali scenari?*, op. cit., pagg. 372 e ss.

In definitiva, la protezione dell'ambiente non può, oggi, essere affidata alla sola volontà dei privati, eventualmente orientata attraverso la previsione di strumenti economici incentivanti o disincentivanti, ma, stante la certezza scientifica in ordine alla dannosità, gravità e tendenziale irreversibilità di determinati comportamenti ed attività incidenti sull'ambiente e sulla salute⁹⁷⁵ non può che trovare giustificazione il ricorso alla imposizione di divieti preventivi e generali;⁹⁷⁶ ancor più se si considera che le politiche dell'ambiente coinvolgono sempre più direttamente il profilo sanitario, che viene strettamente integrato nelle discipline ambientali, con modalità che paiono confermare la progressiva e inesorabile attenzione a riguardo.

Peraltro, anche quando sussistono nell'ordinamento specifiche previsioni volte a favorire un approccio maggiormente privatistico, quali quelle riferite agli accordi ambientali di cui al capitolo 1, è stata osservata la bassa incidenza acquisita nella realtà da parte di tali ipotesi volontarie rispetto ai corrispondenti provvedimenti autorizzatori. Si è già detto, ad esempio, come, a fronte delle oltre 6.000 autorizzazioni integrate ambientali, sia statali che regionali, risulta ad oggi sottoscritto un unico accordo, ovvero: l'Accordo di programma per l'area industriale di Taranto e Statte stipulato, ai sensi dell'articolo 5, comma 20, del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59⁹⁷⁷, in data 11 aprile 2008 ed il successivo protocollo integrativo del 19 febbraio 2009, tra Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del mare e la Regione Puglia, unitamente a Ministero dell'interno, Ministero dello sviluppo economico, Ministero della salute, Provincia di Taranto, Comune di Taranto, Comune di Statte, APAT, ARPA Puglia e le principali aziende presenti nell'area industriale di Taranto – Statte, finalizzato alla valutazione unitaria ed integrata per il rilascio dell'AIA ai diversi soggetti gestori. Sorte non tanto diversa sembra essere stata riservata anche agli accordi di cui all'articolo 101 (in materia di scarichi idrici), comma 10, del D.Lgs. n. 152/2006, la cui misura risulta, a livello statale, non meno esigua (nell'ordine dei 5 accordi, di cui 3 con esito positivo).

Le stesse esigenze di semplificazione, come visto, non vanno a scalfire gli equilibri raggiunti nel settore della tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, lasciando inalterati alcuni tra i più importanti esempi di misure di *command and control*.

Le incertezze che caratterizzano il mercato comportano, come visto, la inevitabile indispensabilità dell'intervento di natura pubblicistica. Intervento pubblico di tipo "forte" (quale espressione del potere conformativo) che necessita però di un sempre crescente coinvolgimento dei soggetti interessati⁹⁷⁸ (accanto agli strumenti partecipativi collettivi, ad esempio, la medesima definizione del contenuto del provvedimento autorizzatorio ambientale finale richiede una peculiare collaborazione dello stesso soggetto istante, anche mediante la presentazione di una domanda tipicamente complessa e dettagliata, nonché le successive interlocuzioni), la qual cosa già costituisce elemento differenziale rispetto a quanto elaborato nella teoria generale dal suo illustre studioso⁹⁷⁹.

Anzi, proprio la preponderante inerenza con l'interesse ambientale, implica la soggezione di beni, attività e situazioni giuridiche soggettive "a poteri pubblici di conformazione, e finanche di ablazione, particolarmente incisivi ed estesi, che trovano ben pochi riscontri in altri settori del diritto"; di talché la specialità del diritto ambientale può rinvenirsi nell'"ulteriore potestà riconosciuta dalla legge all'autorità competente, di rimuovere l'effetto costitutivo di una

⁹⁷⁵ ALBAMONTE A., *Il diritto all'ambiente salubre: tecniche di tutela*, in *Giustizia civile*, 1980, pagg. 479 e ss., il quale parla di degrado biologico ormai irreversibile.

⁹⁷⁶ CAIA G., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in *Razionalizzazione della normativa in materia ambientale*, Atti del Convegno giuridico, Castel Ivano, 29-30 aprile 1994, Istituto per l'Ambiente, Milano, pag. 74-75.

⁹⁷⁷ Ora articolo 29-*quater*, comma 15, del D.Lgs n. 152/2006 (cfr. capitolo 1).

⁹⁷⁸ "Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo" (Principio 10 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, 1992).

⁹⁷⁹ Certo, è chiaro, che anche le esigenze di prevenzione, di temperamento degli interessi non solo ambientali (ma allo stesso collegati), di considerazione dell'equilibrio complessivo in cui l'ambiente si sostanzia, finiscono con il ripercuotere i loro effetti, in termini di specialità, sugli strumenti, oltre che sulle strategie di tutela del bene ambiente, richiedendo ad esempio, come già anticipato, "di attivare almeno strutture e procedimenti che consentano di comprendere le connessioni, di arrivare ad una valutazione delle interazioni e ad una ponderazione dei diversi interessi implicati" (Predieri) o, più in generale, di adottare un approccio integrato.

situazione giuridica soggettiva di vantaggio prodotta dall'autorizzazione anche per motivi sopravvenuti, ravvisabile nel mutamento della normativa tecnica e sostanziale da applicare, ovvero nel deteriorarsi della situazione ambientale di contesto. Tale sopravvenienza incide sulle situazioni dominicali d'impresa in modo ancora più efficace"⁹⁸⁰. L'intervento pubblico in campo ambientale si caratterizza altresì, come visto, per la sussistenza di un forte tecnicismo connaturato alla materia ambientale, da cui declinano ulteriori specificità. Per tutto quanto sopra detto, è, dunque, evidente una certa specialità del regime autorizzatorio ambientale; viepiù, in tali termini si potrebbe quasi legittimamente dubitare circa la sussistenza, allo stato attuale, di una categoria autonoma di autorizzazione ambientale, seppure nel manifestarsi delle molteplici forme, come sopra descritte.

Sembra condurre, quindi, alla conferma delle assunzioni di livello più teoretico anche la disamina effettuata in merito alle norme di diritto positivo concernenti le autorizzazioni deputate, dall'ordinamento, alla protezione dell'ambiente dagli inquinamenti, che ha consentito di evidenziare le tendenze evolutive tracciate dal legislatore con riferimento agli strumenti giuridici in esame. In particolare, l'analisi ha rivelato, contestualmente al generale rafforzamento dello strumento autorizzatorio ambientale, l'emersione (e in taluni casi il potenziamento) di una molteplicità di profili innovativi connessi al regime autorizzatorio ambientale⁹⁸¹, i quali si sostanziano, ad esempio: nella preminenza di un nuovo approccio integrato; nel consolidamento dei concetti quali quelli di migliori tecniche disponibili; nella necessitata sovrapposizione di diversi strumenti di politica ambientale e commistione degli elementi autorizzatori tradizionali con quelli di più recente introduzione (come avviene, ad esempio, relativamente alla nuova disciplina dei rifiuti, o al rapporto tra la durata dell'AIA ed il possesso di certificazioni EMAS/ISO, ecc.); o, ancora, nella più marcata integrazione delle componenti salute e ambiente mediante l'impiego della valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario.

Laddove, invece, i profili innovativi connessi alle figure autorizzatorie generali si orientano verso: la sostituzione, in casi sempre più frequenti, del regime autorizzatorio con i meccanismi della segnalazione certificata di inizio attività - SCIA di cui all'articolo 19, nonché del silenzio-assenso di cui all'articolo 20 della legge n. 241/1990; i condizionamenti derivanti dal diritto dell'Unione Europea nel senso di una riduzione dell'area di applicazione del regime autorizzatorio e della trasformazione delle autorizzazioni da discrezionali a vincolanti, oltre alle innovazioni connesse alle c.d. norme di liberalizzazione (legge 4 agosto 2006, n. 248 e legge 2 aprile 2007, n. 40; la diffusione delle c.d. autorizzazioni generali, che vengono rilasciate in riferimento a determinate categorie di attività o di soggetti e non richiedono, qualora si rientri nel campo applicativo, alcuna presentazione da parte del privato di istanze autorizzatorie; l'introduzione della c.d. autorizzazione plurima, ossia riepilogativa di una serie di atti di consenso (ad esempio, il procedimento per lo sportello unico delle attività produttive di cui al D.Lgs. n. 112/1998).⁹⁸² A

⁹⁸⁰ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pagg. 29 e 31, il quale rileva altresì che, in campo ambientale "i principi della "preesistenza" e dei "diritti quesiti" incontrano sostanziali eccezioni, dal momento che possono essere superati dalla normativa sopravvenuta, sia per quanto concerne la libertà d'iniziativa economica e d'impresa [...] sia per le concrete modalità di esercizio".

⁹⁸¹ Accanto ai tratti comuni e ricorrenti riscontrati nel corso del lavoro "tanto nelle varie sequenze procedurali, quanto negli stessi provvedimenti conclusivi. Ciò significa che è la stessa "costituzione materiale" dell'ambiente, in quanto bene giuridico e valore costituzionalmente rilevante, con le sue esigenze ed i suoi stessi "comportamenti" (le reazioni "aggressive", per richiamare la felice intuizione gianniniana), che in certo qual modo orienta e plasma, seppure in maniera meno apprezzabile rispetto ad altri settori dell'ordinamento, la disciplina di diritto positivo. Le autorizzazioni ambientali, per esempio, hanno di solito durata limitata nel tempo perché sono le stesse esigenze di salvaguardia dell'ecosistema ad imporre un costante e frequente monitoraggio ed adeguamento delle condizioni di esercizio delle attività potenzialmente inquinanti, anche alla luce del progresso tecnologico", cfr. GANDINO A., GRASSI SILVIA, *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e provvedimenti*, in VIPIANA P.M. (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, Milano, 2005, pagg. 168 e ss., in cui si evidenzia ulteriormente che "pur nella diversità delle formule impiegate, le diverse discipline esprimono un unico concetto, un'unica norma di azione: il perseguimento del più elevato grado possibile di protezione ambientale, in accordo alle finalità ultime delle singole leggi".

⁹⁸² RUSSO M.A., *Autorizzazioni e licenze*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 2008, pag. 1. Mentre in precedenza era stato osservato, sotto il profilo evolutivo dell'istituto autorizzatorio generale, che la finalità di prevenzione e di controllo, ritenuta dalla dottrina come tipica della categoria delle autorizzazioni, è stata progressivamente integrata ed assorbita dalla funzione di programmazione, cioè di promozione, coordinamento, indirizzo, direzione di attività di soggetti terzi; dunque, "per effetto di tale ampliamento funzionale, le autorizzazioni sono evolute da una finalità di garanzia e prevenzione negativa a funzioni di manovra. [...] Anche gli interessi pubblici, la cui cura costituisce il fine essenziale dell'attività amministrativa, hanno subito un rilevante mutamento di contenuti. Gli interessi pubblici, a cui presidio viene istituito un regime autorizzatorio, si manifestano in origine come interessi di polizia, cioè di prevenzione negativa; in seguito assume un ruolo determinante

conferma della costante tendenza verso un diritto “paritario” del diritto amministrativo generale, in antitesi con l’emersione in campo ambientale di poteri, già definiti, “esorbitanti” della pubblica amministrazione⁹⁸³.

Per concludere, quindi, questa prima riflessione non possono non essere brevemente menzionati quelli che sembrano costituire i profili di maggior rilievo in tema di autorizzazioni ambientali e del loro sviluppo, rinviando, per tutti gli ulteriori aspetti trattati, a quanto in precedenza riportato; assumendo, nondimeno, di riservare un momento di più profonda riflessione alla emergente “riacquistata memoria”⁹⁸⁴ connessa alla integrazione necessaria tra le componenti ambiente e salute, che sembra poter ulteriormente decretare l’imprescindibilità dell’intervento pubblicistico (di tipo forte) nel settore ambientale indagato.

Pertanto, giova richiamare, in primo luogo, le considerazioni già ampiamente espresse in merito al diverso approccio che viene proposto dai “nuovi” provvedimenti permissivi ambientali (ovvero l’autorizzazione integrata ambientale di cui alla parte II del D.Lgs. n. 152/2006, l’autorizzazione unica ambientale di cui al D.P.R. n. 59/2013, nonché il provvedimento unico in materia ambientale di cui all’art. 27 del D.Lgs. n. 152/2006) rispetto all’approccio precedentemente offerto dalle varie autorizzazioni ambientali di settore. L’approccio integrato, quale diretta espressione del principio di unitarietà, viene riconosciuto come strumento necessario ad assicurare l’equilibrio complessivo in cui si sostanzia l’ambiente; “l’approccio integrato ai problemi dell’ambiente non costituisce solo una possibilità di miglioramento della tutela, ma rappresenta addirittura una chiave di accesso indispensabile per chi vuole perseguire lo scopo dell’effettività della tutela. Una visione settorializzata nel controllo delle emissioni nell’aria, nell’acqua o nel terreno, comprese le misure relative ai rifiuti, rischia di incoraggiare il trasferimento dell’inquinamento tra i diversi settori, anziché proteggere l’ambiente nel suo complesso”⁹⁸⁵. Questo anche nell’ottica semplificatoria propria del c.d. effetto sostitutivo che implica una maggiore considerazione degli impatti, dei citati strumenti autorizzatori, sulle politiche strategiche dei diversi operatori economici interessati.⁹⁸⁶

Altro profilo di particolare rilievo nella prospettiva prescelta è rappresentato, poi, dal rafforzamento del criterio di migliori tecniche disponibili, sulla base delle quali adottare le opportune misure di prevenzione, nonché le necessarie iniziative in termini di rinnovo dei titoli abilitativi. Figura, infatti, tra i principi generali più significativi della normativa IPPC (“ratio su cui si fonda l’autorizzazione integrata ambientale”), e non solo⁹⁸⁷, l’obbligo da parte del gestore di applicare le migliori tecniche disponibili per la prevenzione e la riduzione dell’inquinamento; a fronte di tale obbligo, l’amministrazione assume “un nuovo ruolo, quello di indirizzare le

l’interesse produttivo. Oggi tali interessi pubblici si manifestano in fase recessiva, mentre sembra assumere un ruolo egemone quello ambientale (nella sua accezione più lata di “ambiente salubre”, inclusivo anche delle considerazioni degli aspetti “socio-economici”), cfr. DELL’ANNO P., *Contributo allo studio dei procedimenti autorizzatori*, Padova, 1989

⁹⁸³ Regime amministrativo sempre più caratterizzato da strumenti non autoritativi, si parla a riguardo di “depurazione del diritto amministrativo dalle sue componenti autoritarie” avvenuta attraverso l’influenza della dottrina e della giurisprudenza costituzionale, nonché l’adozione di una normativa amministrativa generale contrassegnata da notevoli caratteri innovativi, si pensi alla legge sul procedimento amministrativo, alla legge sulle autonomie locali ed alla legge di privatizzazione del pubblico impiego, cfr. MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell’ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, pag. 1143. Tale tendenza è rafforzata dalle recenti novità normative in tema di semplificazione.

⁹⁸⁴ ALBAMONTE A., *Il diritto all’ambiente salubre: tecniche di tutela*, op. cit., pagg. 479 e ss.

⁹⁸⁵ COCCO G., *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, op. cit., pagg. 9 e ss.

⁹⁸⁶ Si parla anche di “incentivazione di momenti decisionali unitari”, cfr. GANDINO A., GRASSI SILVIA, *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell’ambiente: procedimenti e provvedimenti*, op. cit., pag. 169.

⁹⁸⁷ In una prospettiva più generale, le MTD sono state definite quali vero e proprio “fulcro della politica ambientale in materia di inquinamento”, cfr. LABARILE M.A., *Autorizzazione integrata ambientale, come cambia il ruolo delle BAT (Best Available Techniques)*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2013, V. 28, pag. 3, la quale rammenta, peraltro, come il concetto di BAT trovi applicazione anche in altre procedure di valutazione ambientale, quali ad esempio la VIA (contenuti dello studio di impatto ambientale), nonché in alcune discipline di settore, come quella sulle emissioni in atmosfera di cui alla Parte V del D.Lgs. 152/2006 o quella in materia di rifiuti di cui alla parte IV del decreto medesimo, “dimostrando, così, il carattere trasversale della sua portata applicativa”. L’uso delle BAT condiziona fortemente la tematica autorizzatoria: da un lato, richiamando l’attenzione, sotto un profilo prettamente contenutistico, sulla indicazione delle corrette metodologie applicabili per traguardare gli obiettivi ambientali; dall’altro, implementando la auto-regolamentazione del mercato. Di talché il ruolo stesso degli strumenti di “*command and control*” sembra orientarsi con prevalenza verso funzioni di intervento e monitoraggio rinnovate.

industrie verso scelte tecnologiche a basso impatto ambientale”⁹⁸⁸. In via generale, “il criterio direttivo della migliore tecnologia disponibile, elaborato dalle istituzioni comunitarie per sollecitare gli Stati membri all’adozione di innovativi modelli produttivi e processi industriali, di più efficaci sistemi di controllo di riduzione dell’inquinamento, di modalità sostenibili di gestione delle risorse naturali ed energetiche (sviluppo delle fonti rinnovabili e delle biotecnologie, risparmio energetico), sintetizza la relazione interattiva esistente tra lo stato presente del progresso scientifico e tecnologico e l’evoluzione dell’ordinamento ambientale”⁹⁸⁹. Viepiù, le migliori tecniche disponibili permettono di giungere ad una “mediazione ragionevole”, imponendo “il miglioramento continuo delle prestazioni degli impianti sotto il profilo della tutela dell’ambiente, ma al tempo stesso lo sviluppo tecnico deve essere rapportato con le compatibilità economiche [...] “nell’assoluto rispetto del principio fondamentale di cui all’art. 32 Cost. Conseguentemente il condizionamento al costo non eccessivo dell’uso della migliore tecnologia disponibile va riferito al raggiungimento di livelli inferiori a quelli compatibili con la tutela della salute umana”⁹⁹⁰, secondo l’autorevole insegnamento della Corte costituzionale, sent. n. 127/1990, che sembra rappresentare l’“unico possibile modello di governo della materia ambientale”⁹⁹¹ il quale passa attraverso la necessità del temperamento e del bilanciamento tra interessi contrapposti, afferenti al valore della salute individuale (art. 32 Cost.), al valore della tutela dell’ambiente (artt. 2, 9 e 32 Cost.), nonché al valore della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.). Segnatamente confermando l’osservazione di attenta dottrina intesa ad evidenziare la “svolta decisiva che l’adozione della migliore tecnologia disponibile costituisce nella definizione legislativa dei moduli di comportamento delle pubbliche autorità titolari del potere autorizzatorio: da una fase nella quale l’autorizzazione si limitava ad accertare la non nocività dell’impianto ed a prescrivere modalità di esercizio idonee a garantire un dato risultato ambientale, si è passati ad una nuova fase nella quale l’autorità definisce con l’imprenditore (anche mediante una informale negoziazione) i criteri fondamentali dell’attività da autorizzare”, ossia le modalità “ragionevolmente praticabili” per raggiungere un dato risultato⁹⁹².

⁹⁸⁸ BRUNO F., *Le autorizzazioni ambientali*, in ALPA G., CONTE G., DI GREGORIO V., FUSARO A., PERFETTI U. (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell’ambiente. Precauzione - responsabilità - assicurazione*, Napoli, 2012, pagg. 120 e ss.

Secondo GANDINO A., GRASSI SILVIA, *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell’ambiente: procedimenti e provvedimenti*, op. cit., pag. 171, il riferimento alle migliori tecnologie disponibili rappresenta altresì un limite alla discrezionalità amministrativa; “la congruità dell’azione amministrativa in sede di adozione di provvedimenti autorizzatori preordinati alla tutela dagli inquinamenti si misura, dunque, tra il limite generale, valido per tutte le imprese, dato dalla fissazione di soglie massime di inquinamento e quello particolare, relativo ad ogni singola autorizzazione, fissato perché l’impatto negativo sia condotto al livello più basso possibile”, in una delicata operazione di bilanciamento di interessi che esige il rigoroso rispetto del principio di proporzionalità.

⁹⁸⁹ DELL’ANNO P., *Ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pagg. 285 e ss.

⁹⁹⁰ GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, op. cit., pagg. 221 e ss.

In merito al miglioramento continuo, GOLLA M., *L’amministrazione degli interessi ambientali*, op. cit., pag. 100, osserva che “il riferimento ad un criterio dalla formulazione ampia, come appunto quello della “migliore tecnologia disponibile”, deve essere letto prima di tutto in termini di maggiore garanzia di tutela dell’ambiente. Esso consente infatti ai soggetti preposti alla vigilanza sulla qualità ambientale di insistere sul miglioramento degli impianti anche nel corso dell’esercizio dell’attività imprenditoriale, assegnando sotto questo aspetto un particolare carattere, quasi provvisorio, all’autorizzazione rilasciata, tra i cui presupposti si ha la corrispondenza costante allo sviluppo dei parametri di efficienza tecnica in relazione alla situazione ambientale”. L’autrice individua, poi (v. pag. 157), alcuni risultati positivi, discendenti dall’imposizione delle tecniche più efficaci a contenere gli impatti negativi sull’ambiente unitamente alla prefigurazione di tutti gli effetti conseguenti alla realizzazione di un impianto industriale: “prima di tutto solleva il potere esecutivo dall’adozione di quelle norme che oggi rappresentano per i destinatari una delle principali cause di incertezza ed instabilità. [...] In secondo luogo,] si ottiene realmente una nuova configurazione del controllo ambientale, non più limitato al solo rispetto formale delle prescrizioni (magari non perfettamente adeguate alla fattispecie), ma agli effetti connessi ad un’ipotesi concreta. Si ottiene inoltre un altro risultato tutt’altro che trascurabile, cioè quello di rendere i titolari di impianti produttivi partecipi all’attuazione della politica ambientale, e corresponsabili dei risultati ottenuti”.

⁹⁹¹ CARAVITA B., *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell’ambiente*, op. cit., pagg. 195 e ss., ma anche CARAVITA B., *Diritto all’ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, op. cit., pag. 355.

⁹⁹² DELL’ANNO P., *Migliore tecnologia disponibile, diritto e innovazione tecnica a confronto*, in *Corriere giuridico*, n. 7/1990, pag. 694. Ad avviso dell’autore, si è alla presenza di una misura diretta a conciliare due contrastanti esigenze, connesse alle tendenze evolutive della moderna società, “quella di ridurre l’area della discrezionalità amministrativa, fornendo un quadro di certezza giuridica e di tassatività normativa alla valutazione di comportamenti pericolosi o potenzialmente nocivi, quando essi riguardino situazioni tipiche ed assai diffuse (come, appunto, i processi produttivi), e quella di individuare regole di condotta secondo criteri evolutivi, in grado di promuovere un continuo adeguamento alle risultanze della ricerca scientifica e tecnologica”; deve, pertanto, condividersi l’opinione di chi (A. Fontanella – G. Pinchera) sottolinea che dall’adozione di norme che non consentano ai gestori una ragionevole flessibilità, nella scelta tra le diverse

Con riferimento alla già segnalata portata innovativa della disciplina dei rifiuti, di recente introduzione, che rappresenta ora un chiaro esempio di contaminazione di strumenti appartenenti alle diverse politiche ambientali, basta richiamare quanto sapientemente sintetizzato a riguardo da alcuna dottrina, secondo la quale inizia ad emergere la cogenza del principio di prevenzione, la cui applicazione “giustifica un’ampia gamma di misure di azione negative (da quelle più estreme come la messa al bando, a quelle più ridotte come la tassazione o l’etichettatura) e positive (tra le quali, in primis, il riutilizzo e il recupero di prodotti) e si delineano con maggior precisione i contenuti di un principio che sembra essere rimasto finora “oscurato” dal gemello principio della precauzione e che, finalmente, si presenta con caratteri suoi propri. Ma ciò che è più importante è che la maggiore consapevolezza dei contenuti del principio di prevenzione sembra consentire un decisivo passo in avanti nella direzione di quella pienezza di tutela della persona (e dell’ambiente) che è obiettivo di ogni buona normazione”⁹⁹³. D’altra parte, la citata e necessitata contaminazione diviene essa stessa applicazione del principio di prevenzione, già posto alla base dell’utilizzo dei poteri autorizzatori; in tal senso è sufficiente, ad esempio, richiamare il rapporto intercorrente tra le certificazioni ambientali e la disciplina IPPC, in cui la durata stessa dell’autorizzazione risulta favorevolmente condizionata. Ciò costringe ad una ulteriore riflessione che si manifesta in termini di opportunità a conformarsi, anche nel settore esaminato, alla generale considerazione che “sempre più l’ordinamento tende a porre l’accento sul regime giuridico più che sul provvedimento amministrativo o sul relativo procedimento”⁹⁹⁴, con cui si può, dunque, in certa misura concordare.

Si assiste, infine, alla rapida evoluzione, nonché alla sempre più sentita esigenza da parte delle istituzioni e dei cittadini di integrare le componenti ambiente e salute, nella maturata consapevolezza che uno dei determinanti fondamentali dello stato di salute della popolazione è costituito dalle modificazioni ambientali, essendo l’inquinamento delle matrici ambientali un’importante concausa di malattie nei Paesi industrializzati. Pertanto, una “inadeguata valutazione preventiva dei potenziali impatti sulla salute di una modificazione ambientale rappresenta un fattore di rischio, sia nel caso in cui i tempi della valutazione non siano congrui all’adozione di azioni di prevenzione, sia nel caso in cui la valutazione non prenda in considerazione tutti i determinanti di salute che concorrono al benessere psico-fisico delle persone. Comprendere quali sono gli elementi da tenere in considerazione, da un punto di vista epidemiologico, per valutare l’impatto di diversi fattori sullo stato di salute è un compito molto complesso. E’ solo tramite l’incrocio tra dati ambientali (territoriali e urbanistici), epidemiologici, demografici, culturali e sociali, che si può tracciare, per una determinata popolazione, una serie di scenari possibili”⁹⁹⁵; ciò posto, è stato riconosciuto, anche da parte del legislatore nazionale⁹⁹⁶, come non più procrastinabile assicurare, nell’ambito dei principali strumenti autorizzatori ambientali, una corretta valutazione preventiva degli impatti sulla salute delle modifiche ambientali, per il tramite della quale perseguire l’auspicata integrazione, anche considerato che “la prevenzione sanitaria non è in grado, già in astratto, di risalire la scala delle cause fino all’intervento di tutela ambientale; effettuerà tali interventi solo quando si saranno create emergenze ambientali; sarà portatrice di un’ottica dimidiata” incentrata sulla salute umana.⁹⁹⁷ E’

opzioni tecniche possibili per soddisfare gli standards di legge, possono discendere vincoli in realtà non necessari o soluzioni tecnologicamente ancora immature.

⁹⁹³ DE LEONARDIS F., *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, n. 2/2011, pag. 42.

⁹⁹⁴ D’ALBERTI M., *Lezioni di diritto amministrativo*, op. cit., pag. 270, il quale rileva poi, proprio con riguardo al regime autorizzatorio generale, come tale regime, “che va sempre giustificato, si fonda su una discrezionalità ormai assai limitata per quel che riguarda il conferimento dell’autorizzazione amministrativa. Si moltiplicano le ipotesi di cosiddette autorizzazioni “obiettivate”, in cui l’amministrazione si limita ad accertare, in modo automatico o semi-automatico, l’esistenza di requisiti o di presupposti previsti dalla legge. [...] Dunque, il controllo preventivo tipico dell’atto di autorizzazione riposa più su un accertamento che su una valutazione discrezionale. Mentre divengono più intensi i controlli ex post, con poteri di vigilanza informativa, regolamentare, ispettiva, e con la potestà sanzionatorie”.

⁹⁹⁵ Piano nazionale della prevenzione 2014-2018, approvato dalla Conferenza Stato Regioni in data 13 novembre 2014, pagg. 52 e ss.

⁹⁹⁶ Da ultimo, con il D.Lgs. n. 104/2017 e l’inserimento nel D.Lgs. n. 152/2006 della nuova definizione di “valutazione di impatto sanitario” e di “impatti ambientali”, quest’ultima, modulata in perfetta aderenza alle prescrizioni della direttiva, ricomprende gli effetti significativi, diretti e indiretti, di un progetto esclusivamente sui fattori elencati nella direttiva, ivi compresi quelli afferenti alla popolazione e alla salute umana, al patrimonio culturale e al paesaggio (cfr. Audizione in data 20/04/2017 del Ministro dell’ambiente in Commissione VIII - Camera dei Deputati).

⁹⁹⁷ CARAVITA B., *Diritto pubblico dell’ambiente*, op. cit., pagg. 41 e ss., ad avviso del quale, “pur sussistendo tra tutela dell’ambiente e tutela della salute taluni punti di contatto, si tratta di ambiti che teoricamente e praticamente devono essere

stato, nondimeno, autorevolmente affermato che: “l’avvenuta distinzione costituzionale tra la materia “tutela dell’ambiente” e quella di “tutela della salute” non rende inattuale il valore della “salubrità dell’ambiente”, ma determina la necessità di una integrazione delle due funzioni che comporta la conferma del ruolo preminente dello Stato nella fissazione degli standard di accettabilità delle sostanze inquinanti nei recettori ambientali, dei limiti di esposizione dei cittadini, del regime amministrativo delle imprese e delle attività a rilevanza ambientale, dei criteri di vigilanza e controllo, della disciplina degli istituti giuridici civilistici (come il danno ambientale)”⁹⁹⁸.

4.4 Evoluzione del *control* nella politica ambientale.

E’ ormai indubitabile che “tra l’azione di prevenzione e la eventuale fase sanzionatoria, non possa prescindersi dal momento del controllo, che diviene anello indispensabile per l’attuazione delle funzioni amministrative volte alla protezione ambientale”⁹⁹⁹, soprattutto in termini di effettività della tutela.

In una prospettiva più generale, l’importante insegnamento gianniniano¹⁰⁰⁰ riafferma che l’autorità pubblica, “in quanto agisce, incide, e non può in alcun modo evitarlo, nell’ambito delle libertà garantite; così come, per converso, non meno continua è la riaffermazione della libertà ovunque l’autorità ceda o non possa intervenire”; tra le manifestazioni tipiche dell’autorità vanno, di certo, ricompresi i controlli ispettivi ambientali¹⁰⁰¹, i quali comportano “sempre l’esercizio di una potestà, capace talora di incidere anche su situazioni soggettive protette dalla Carta costituzionale”¹⁰⁰² e si sostanziano, con riferimento alle attività produttive, nell’assoggettamento da parte dell’imprenditore a potestà ispettive dirette alla verifica del rispetto di obblighi imposti o da norme o da atti dell’autorità pubblica, la cui mancata osservanza può comportare l’adozione di ordini di adempimento/conformazione o l’apertura di procedimenti sanzionatori¹⁰⁰³.

Dalla disamina delle tendenze evolutive della normativa ambientale (e non solo) vigente in materia di controlli ispettivi, giunge la conferma che anche la seconda componente dell’intervento di tipo *command and control* sembra essere investita da un graduale (ma radicale) cambiamento della logica alla stessa sottesa. Tale logica passa, infatti, da una conduzione di controlli a posteriori, episodici ed emergenziali (seppure ancora previsti dalle norme europee quali controlli e monitoraggi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari o, comunque, nell’ambito di indagini relative ad incidenti gravi, inconvenienti, inadempienze) a strategie avanzate di pianificazione e organizzazione delle ispezioni, in cui anche la fruibilità di dati e informazioni ambientali, attendibili e comparabili, acquista precipua rilevanza. Si conquista così una dimensione più allargata, in cui la condivisione dei patrimoni informativi non ha solo lo scopo di supportare l’azione dei soggetti pubblici nei processi decisionali, programmatori e valutativi, ma anche di promuovere una “consapevole” partecipazione dei gestori e del pubblico interessato, favorendo in tal modo una più efficace protezione dell’ambiente dagli inquinamenti.

mantenuti distinti: la tutela della salute riguarda la persona umana [...]; la tutela dell’ambiente è rivolta invece alla conservazione dell’equilibrio ecologico degli ambiti di volta in volta considerati”.

⁹⁹⁸ DELL’ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2003, pag. 182; VIPIANA P.M. (a cura di), *Il diritto all’ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, Milano, 2005, pag. 5.

⁹⁹⁹ PASSALACQUA M., *Le ispezioni amministrative per il controllo dei vincoli ambientali dopo il d.lgs. n. 152/2006*, in *Il diritto dell’economia*, n. 3-4/2008, pag. 617.

¹⁰⁰⁰ GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, pag. 73.

¹⁰⁰¹ “Rappresentando l’attività ispettiva un punto privilegiato di osservazione per tracciare i profili del rapporto autorità-libertà, sembrano predicabili ad essa le tre direttrici che la scienza giuridica ha a tal proposito declinato: la riserva di legge; le garanzie procedurali nell’esercizio del potere; il diritto alla difesa in giudizio. Si tratta di tre “meccanismi di un congegno”, volto ad avallare un corretto equilibrio tra la sfera privata ed esigenze pubbliche, quando il privato si trovi in “posizione di istituzionale debolezza”, cfr. MACCHIA M., *L’attività ispettiva dell’amministrazione europea in materia di concorrenza*, op. cit., pagg. 175 e ss. Ad avviso dell’autore “l’attività ispettiva si scontra principalmente con tre ordini di problemi. Il primo deriva dalla localizzazione dei limiti che circondano l’esercizio dell’autorità. Il secondo è legato alla determinazione della sfera di libertà riservata al cittadino [...]. Il terzo discende dalla definizione dei mezzi di tutela, atti a salvaguardare i privati da manifestazioni illegittime del potere”.

¹⁰⁰² VALENTINI S., *Ispezione (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1972, pag. 936.

¹⁰⁰³ GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell’economia*, op. cit., pagg. 190 e 191.

Ciò emerge, tuttavia, con minore evidenza rispetto a quanto accaduto per il profilo strettamente autorizzatorio, per un duplice ordine di ragioni: innanzitutto, lo stato ancora embrionale, sotto alcuni aspetti, della nuova linea evolutiva; in secondo luogo, la poca attenzione finora manifestata dalla scienza giuridica sul tema delle ispezioni condotte a tutela dell'ambiente.

Non sussiste in ambito ambientale (e tantomeno generale) un vero e proprio sistema normativo organico relativo all'esercizio della funzione ispettiva. La disciplina dell'istituto, ancora in tempi recenti, veniva affidata, oltre che ai principi di ordine generale, alle specifiche disposizioni settoriali, che sembravano tuttavia concentrarsi primariamente sull'obiettivo, essenziale ma non esaustivo, di fornire un fondamento giuridico all'istituto¹⁰⁰⁴; rimanendo, invece, fortemente carente la regolamentazione connessa all'esercizio del potere ispettivo, sebbene tale ultimo profilo, soprattutto quando rivolto ai soggetti (ed imprese) privati, necessiti di particolare considerazione, alla luce della attitudine di eventualmente coinvolgere diritti e libertà delle persone. In tale contesto, va, quindi, riconosciuto un ruolo di assoluta centralità ai richiamati orientamenti giurisprudenziali intervenuti a dirimere le problematiche connesse con l'esercizio concreto dell'attività ispettiva, con riguardo, tra l'altro, alla definizione del concetto di domicilio (inviolabile) ed alla sua estensione, alla necessità del contraddittorio durante lo svolgimento delle ispezioni o, più in generale, in merito all'applicabilità alle attività ispettive delle norme generali sul procedimento amministrativo.

Di recente, anche il legislatore ambientale è intervenuto, soprattutto a livello europeo, contribuendo alla definizioni di criteri minimi, essenzialmente di natura procedurale, da applicare trasversalmente come base comune per assicurare uniformità alle procedure ispettive, garantendo altresì che lo svolgimento dell'attività di controllo non comporti un *vulnus* alle situazioni soggettive dei terzi¹⁰⁰⁵. In tale direzione, si collocano anche le linee guida e le altre iniziative assunte da organismi di natura sovranazionale quali l'*European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL)*.

E' stato osservato, in genere, come l'ordinamento attuale "sembra muoversi *naturaliter* verso procedimenti ispettivi, per dirla con la terminologia in voga a Strasburgo, più "democratici"¹⁰⁰⁶; ciò, dunque, non significa rinuncia ad uno dei principali strumenti dell'azione pubblica di conformazione imprenditoriale, ma denota una sua trasformazione in un'ottica maggiormente garantista. Pertanto, anche in campo ambientale, a fronte della riscontrata esigenza di imporre restrizioni alla libertà privata, si persegue, d'altro canto, l'obiettivo di perfezionare le tecniche di garanzia a tutela dell'individuo assoggettato.

Come visto, la materia dei controlli viene ora inquadrata nell'ambito della politica ambientale come "parte attiva di un sistema di prevenzione e di risanamento generale", che privilegia, accanto all'autocontrollo posto a carico del gestore, l'adozione da parte dell'autorità pubblica di programmi pluriennali od annuali di controllo, basati su un'azione ragionata, cadenzata e con risorse definite a priori; ma soprattutto, nell'ambito del predetto sistema, le verifiche ispettive sono ormai intese come strettamente connesse alle autorizzazioni ambientali e non più come una mera eventualità. Questo a denotare l'approccio fortemente innovativo della legislazione ambientale più recente, la quale "sembra avere finalmente preso consapevolezza della natura complessa e del valore strategico del controllo, quale completamento del regime amministrativo al quale sono sottoposti le attività e gli impianti a rilevanza ambientale"¹⁰⁰⁷. Particolarmente significativa, in tale prospettiva, risulta essere la valutazione sistematica di rischi ambientali, proposta dalla direttiva IED quale metodo per determinare la frequenza delle ispezioni, la quale, superando l'approccio meramente repressivo, si muove, in un'ottica di maggiore efficacia della protezione dell'ambiente (oltre che di maggiore efficacia delle risorse

¹⁰⁰⁴ E' stato osservato a riguardo che, "se l'origine (la fonte) della potestà ispettiva costituisce il nodo dogmatico più impegnativo e determinante per conoscere a chi tale potestà spetti, il problema pratico saliente è quello di sapere come essa concretamente sia configurata, cioè con quali limiti e con quali modalità essa sia esercitabile, una volta riconosciuta la esistenza", cfr. VALENTINI S., *Ispezione (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 944 e ss., il quale differenzia, dunque, la potestà ispettiva intesa, come la potestà di dar luogo ad ispezioni, dai poteri esercitabili in sede d'ispezione, che risultano una esplicazione di tale potestà.

¹⁰⁰⁵ Relativamente al campo di indagine, circoscritto cioè alle azioni dirette ad assicurare la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, i recenti interventi normativi si sono caratterizzati per una produzione notevole di discipline (comunque settoriali e non generali) che hanno introdotto nuove fattispecie ispettive con i relativi principi e criteri fondanti, in specie regolamentando l'esercizio del potere ispettivo sui soggetti privati sulle imprese private (es. direttiva IED, direttiva Seveso).

¹⁰⁰⁶ PASSALACQUA M., *Le ispezioni amministrative per il controllo dei vincoli ambientali dopo il d.lgs. n. 152/2006*, op. cit., n. 3-4/2008, pag. 622.

¹⁰⁰⁷ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 177.

impiegate per lo svolgimento delle ispezioni medesime)¹⁰⁰⁸, anche nella direzione di provare ad assicurare uno sviluppo adeguato dei sistemi di conoscenza ambientale posti alla base dei controlli stessi. Ma soprattutto tale metodo, espressione del generale principio di precauzione, consente di superare le problematiche connesse alla disomogeneità ed al mancato coordinamento dei controlli ambientali nell'ambito del territorio nazionale, e non solo, che comportano pesanti ricadute anche in termini di disparità di trattamento e alterazioni della concorrenza tra operatori appartenenti al medesimo comparto economico.

Peraltro, la costante attenzione e la fiducia manifestata dal legislatore europeo verso l'istituto ispettivo, cui l'ordinamento ambientale diffusamente ricorre, sembra rappresentare una ulteriore conferma della necessità dell'utilizzo di strumenti autoritativi nell'ambito di riferimento, in cui, come si è visto, "la radicale insufficienza e limitatezza dell'uomo singolo" emerge con particolare drammaticità. Viepiù, il peso riconosciuto dalla normativa ambientale alla potestà ispettiva modernamente interpretata, la sua notevole diffusione, induce a ritenere l'evoluzione descritta "testimonianza ulteriore non solo della persistenza e del rafforzamento nell'ordinamento giuridico nazionale del principio di autorità, ma anche della sua attitudine a porsi quale mezzo di garanzia di interessi pubblici primari anche nell'ambito di un nuovo equilibrio del rapporto tra amministrazione e cittadini, in specie tra amministrazione e operatori economici"¹⁰⁰⁹.

Sotto il profilo sanzionatorio, non possono essere taciuti, poi, da un lato, il progressivo rafforzamento del ruolo delle sanzioni amministrative pecuniarie, le quali da diverso tempo non rappresentano più per il legislatore una mera opzione del tutto marginale cui "sovrapporre" la sanzione penale, alla stregua di una "scelta che aveva di fatto relegato il ruolo sanzionatorio della pubblica amministrazione ai margini del sistema ambientale, esaltando invece la potestà repressiva della magistratura penale"¹⁰¹⁰; dall'altro, le significative novelle dettate dalla legge n. 68/2015. Il citato provvedimento, oltre ad aver introdotto nel D.Lgs. n. 152/2006 il procedimento per l'estinzione delle contravvenzioni nello stesso previste, ha inserito nel codice penale: i nuovi delitti di inquinamento ambientale, di disastro ambientale, di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, di impedimento del controllo, nonché di omessa bonifica (con termini di prescrizione raddoppiati); una forma di ravvedimento operoso, con attenuazione delle sanzioni previste, per coloro che collaborano con le autorità prima della definizione del giudizio; l'obbligo per il soggetto condannato di recuperare e, ove possibile, ripristinare lo stato dei luoghi; apposite misure per confisca e pene accessorie; la revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche in caso di reati ambientali.

¹⁰⁰⁸ In questa ottica, ad esempio, la considerazione che "la convenienza del ricorso all'ispezione, quale strumento per l'acquisizione autoritativa di conoscenza necessaria a realizzare il controllo, potrebbe così essere valutata anche in ragione del costo che assume rispetto al danno potenziale derivante dallo scostamento agli obblighi normativi. Infatti, se il primo risulta maggiore del secondo, allora le ispezioni diventano non solo inutili ma anche antieconomiche e, dunque, il controllo deve necessariamente essere garantito attraverso strumenti alternativi", cfr. DI LASCIO F., *Le ispezioni amministrative sulle imprese: analisi teorica e diritto positivo*, Napoli, 2012, pag. 224.

¹⁰⁰⁹ DI LASCIO F., *Le ispezioni amministrative sulle imprese: analisi teorica e diritto positivo*, op. cit., pag. 193, la quale, in ragione del carattere autoritativo dello strumento conoscitivo e della sua attitudine ad incidere in modo unilaterale sulle situazioni soggettive di terzi, inserisce la relazione che si instaura tra amministrazione e destinatari del potere ispettivo nel più ampio rapporto tra autorità e libertà, del quale rappresenta una peculiare declinazione; a riguardo l'autrice richiama l'attuale interpretazione dottrinale, secondo la quale il baricentro del richiamato rapporto sembra spostarsi verso il momento consensuale, mentre si assiste all'affievolimento della autorità. "Questa evoluzione poggia, in primo luogo, sulla graduale erosione della supremazia del diritto amministrativo derivante dal riconoscimento del principio di legalità quale principio generale degli ordinamenti giuridici contemporanei. La sottoposizione al *rule of law* comporta, infatti, che l'attribuzione di poteri autoritativi non sia più una caratteristica permanente del potere amministrativo, ma possa sussistere soltanto laddove espressamente prevista dalla legge". All'affievolimento dell'autorità quale criterio guida nell'assunzione delle decisioni amministrative si affianca, secondo l'autrice, l'"emergere di moduli consensuali, attraverso cui sono recepite decisioni a contenuto condiviso o negoziato in modo bilaterale tra istituzioni e cittadini. Contemporaneamente, si assiste all'emergere ed al riconoscimento in capo ai cittadini di diritti e libertà ulteriori rispetto a quelli tipici della cittadinanza politica", richiamando in tale contesto, la partecipazione dei privati al governo ed alla gestione della res pubblica che "assume forza sino a divenire "esigenza insopprimibile della democrazia"". Sotto un diverso profilo, "la velocità delle trasformazioni che stanno interessando il diritto amministrativo deve essere ricondotta alla "crescente porosità dei confini alla circolazione" dei modelli tra ordinamenti diversi. [...] Ne deriva la possibilità di applicare al diritto il principio di libera concorrenza proprio del mercato, che sarebbe in grado di stimolare una vera e propria competizione tra gli ordinamenti giuridici e, nell'ambito di tale sistema concorrenziale, l'assunzione delle decisioni da parte delle istituzioni non appare più legittimata perché autoritativa ma in quanto condivisa ed accettata dai destinatari dei suoi effetti". Ad avviso dell'autrice, non si può, tuttavia, sostenere una recessione completa del principio di autorità.

¹⁰¹⁰ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., pag. 145.

Dunque, a fronte della sussistenza di normative che rimangono ancora oggi non organiche e delle riscontrate carenze di cui al D.Lgs. n. 152/2006, il legislatore nazionale, anche sulla spinta europea, sembra prestare, attraverso i recenti interventi normativi, una maggiore attenzione alla componente controllo, tentando di superare le criticità emerse nel corso della precedente esperienza.

Sul piano generale, i nuovi approcci offerti dalle più recenti strategie di protezione ambientale in materia evidenziano, oggi più che mai, il ruolo fondamentale che sono chiamati a svolgere gli enti pubblici deputati a condurre i controlli ambientali, che “rappresentano oggi uno dei settori più rilevanti dove le valutazioni dell’amministrazione sono strettamente ancorate a discipline, nozioni e metodologie talora di elevato valore scientifico”¹⁰¹¹. Infatti, “man mano che l’evoluzione tecnologica genera mutamenti sulle attività imprenditoriali, a loro volta fruitrici delle risorse ambientali, anche le modalità di accertamento subiscono delle modificazioni, divenendo anch’esse più complesse e sovente dipendenti da sempre più sofisticate regole tecniche”¹⁰¹². Pertanto, l’ISPRA e le agenzie regionali e provinciali per la protezione dell’ambiente, già deputati a rilevanti funzioni in materia di tutela dell’ambiente, nello svolgimento delle prerogative loro riconosciute per i controlli ispettivi, diventano non solo depositari di nuovi compiti, dovendo altresì “interpretare in modo moderno ed efficace il ruolo istituzionale del controllore: alla verifica della corrispondenza tra il fatto/il comportamento/l’omissione dell’impresa e il dato normativo deve essere affiancata quella di prevenzione, promozione dell’ottemperanza e informazione promuovendo, per quanto di competenza, una più diffusa cultura della legalità sostanziale”; “si tratta di avviare un cambiamento culturale, che delinea l’attività di controllo nella prospettiva dell’effettiva tutela dell’interesse pubblico perseguito”¹⁰¹³, sempre rispettosa dei principi di proporzionalità al rischio, di coordinamento delle attività di controllo e di approccio collaborativo del personale ispettivo.

Come emerso, anche in materia di controlli ambientali, il legislatore tende di recente a favorire l’approccio integrato e non più settoriale, cercando di assicurare il massimo coordinamento possibile tra le diverse azioni che le pubbliche autorità mettono in campo per la tutela dei molteplici interessi pubblici che possono riguardare lo svolgimento di attività produttive, in modo da perseguire finalità di semplificazione, efficacia ed economicità, secondo una lettura sempre più partecipata¹⁰¹⁴. Ciò consente di richiamare alla memoria la più volte invocata esigenza di condivisione nella cura dell’ambiente, dove l’“unico possibile modello di governo della materia” passa attraverso la necessità del contemperamento e del bilanciamento tra interessi contrapposti, afferenti ai valori costituzionali della salute individuale, della tutela dell’ambiente, nonché della libertà di iniziativa economica¹⁰¹⁵.

¹⁰¹¹ L’“attività amministrativa preposta ai controlli ambientali è una delle attività in cui discrezionalità amministrativa e discrezionalità c.d. tecnica interagiscono con maggiore continuità”, cfr. CROSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2007, V. 22, pag. 959.

¹⁰¹² PASSALACQUA M., *Le ispezioni amministrative per il controllo dei vincoli ambientali dopo il d.lgs. n. 152/2006*, op. cit., pag. 602.

¹⁰¹³ Cfr. Linee guida in materia di controlli ai sensi dell’articolo 14, comma 5, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35 (Intesa del 24 gennaio 2013, pubblicata sulla G.U. n. 42 del 19/2/2013).

¹⁰¹⁴ FREDIANI E., *Autorizzazione integrata ambientale e tutela “sistemica” nella vicenda dell’Ilva di Taranto*, in *Federalismi.it*, il quale nell’indagare la natura giuridica dell’AIA rilasciata all’Ilva il 26/10/2012 sostiene che, all’esito degli interventi posti in essere dal legislatore (DL nn. 207/2012 e 61/2013) “si tratta non più soltanto di un’autorizzazione “condizionata” con valenza spiccatamente conformativa, ma anche di un provvedimento “vigilato” secondo un regime speciale: tale è quello che presuppone un sistema “reticolare” di controlli idoneo a coinvolgere oltre ad un Garante appositamente istituito anche quelle “frazioni” di società civile direttamente coinvolte dalla vicenda in questione. Il tutto in funzione di garanzia della massima trasparenza del percorso decisionale in un caso qualificabile come estremamente “sensibile”.”

¹⁰¹⁵ CARAVITA B., *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell’ambiente*, op. cit., pagg. 195 e ss.

4.5 Considerazioni conclusive.

Gli strumenti autoritativi oggetto di indagine sono, per dirla brevemente con le parole che il Giannini aveva riservato al campo dell'economia, figure largamente usate dai pubblici poteri per disciplinare il settore ambientale, che presentano, dunque, “*per il fatto di ricevere tale uso*”, proprietà specifiche.

Vale a questo punto completare la riflessione privilegiando una prospettiva più ampia, già prescelta e ben sintetizzata da autorevole dottrina¹⁰¹⁶, in cui si è andata manifestando anche l'essenza della tendenza evolutiva indagata, alla stregua della quale il diritto ambientale costituisce:

- modello esemplificativo del “diritto della modernità”, con cui si disciplinano i fenomeni di nuova introduzione nell'ordinamento generale, quali quelli connessi all'applicazione industriale delle evoluzioni tecnico-scientifiche, il cui tratto caratterizzante è rinvenibile, appunto, nella “reciproca influenza tra diritto ambientale ed applicazioni tecnologiche”. La fattibilità tecnica rappresenta, infatti, il “limite esterno della normazione, mentre quest'ultima è promotrice di innovazioni tecnologiche” volte a realizzare, anche attraverso l'impiego del criterio direttivo della migliore tecnologia disponibile, livelli di protezione dell'ambiente più elevati;
- diritto innovativo, in quanto, dal necessario confronto tra evoluzione scientifica e diritto ambientale, discende la creazione di istituti giuridici nuovi, che di frequente “si estendono dall'ambito funzionale per il quale sono stati concepiti ad altri settori dell'ordinamento, per una sorta di “contagio”, come avvenuto per le autorizzazioni onnicomprensive o nel caso degli strumenti di valutazione preventiva ed anticipatoria degli effetti dell'attività umana connotata da pubblico interesse o, ancora, nel caso dell'applicazione dei c.d. limiti di accettabilità;
- diritto rivolto alla individuazione dei “criteri ordinatori della complessità”, derivante dalla eterogeneità del substrato sostanziale dell'ambiente e che si manifesta in ambiti svariati, da quello interdisciplinare a quello della pluralità degli interessi pubblici coinvolti e dei centri di riferimento interessati;
- diritto “progettuale” (e non più meramente reattivo), in quanto finalizzato a prevenire, anticipare, indirizzare le azioni future aventi rilevanza ambientale, nell'ambito del quale svolge un ruolo di primaria rilevanza il principio di prevenzione;
- diritto speciale, nel senso che “l'azione amministrativa – e dunque anche i procedimenti – sono influenzati in modo incisivo da principi giuridici del tutto diversi, e per alcuni profili confliggenti, con quelli generali”. Il *favor libertatis* che presiede all'esercizio delle attività economiche lascia il posto al *favor naturae*; parimenti, il principio di libertà di iniziativa economica sembra essere stato “conformato dall'opposta regola che ogni attività connotata da inerenza di interesse ambientale è vietata, salvo che l'autorità amministrativa la consenta in modo espresso e applicando criteri di amplissima discrezionalità” (con poteri della pubblica amministrazione definiti, talvolta, “*esorbitanti*”). Diversi gli esempi pratici della predetta specialità del regime amministrativo ambientale¹⁰¹⁷.

D'altronde, se il superamento del tradizionale modello dell'amministrazione *ex ante*, ad opera di moduli di relazione tra privati e autorità pubblica fondati sulla fiducia reciproca e sulla capacità di controllo *ex post* dell'amministrazione, deve essere pensato, in via generale, quale svolta ineluttabile¹⁰¹⁸ anche se progressiva¹⁰¹⁹; in campo ambientale sembra potersi registrare un andamento in parziale contro tendenza: operano, infatti, con modalità assolutamente

¹⁰¹⁶ DELL'ANNO P., *Ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pagg. 285 e ss. In termini di diritto speciale cfr. MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, op. cit., pagg. 1121 e ss.; MORBIDELLI G., *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, op. cit., pagg. 307 e ss.

¹⁰¹⁷ Quali ad esempio: la perdita della connotazioni di tipicità (almeno funzionale) delle prescrizioni ambientali; la responsabilità estesa del produttore del prodotto, cfr. DELL'ANNO P., *Ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pagg. 300 e ss. Secondo l'autore, “la specialità del diritto ambientale produce le sue conseguenze conformative anche sulle situazioni giuridiche soggettive, incidendo sulla proprietà fondiaria, sulla proprietà edilizia, sull'impresa e sulle iniziative economiche”.

¹⁰¹⁸ Anche “alla luce delle riforme innescate dalla legge n. 124 del 2015, il modulo della SCIA è diventato il paradigma generale dell'azione amministrativa di controllo sull'iniziativa economica privata”, cfr. parere del Consiglio di Stato n. 1784/2016 del 04/08/2016. Divengono, peraltro, elementi portanti dei predetti moduli: la semplificazione documentale, nonché l'autoresponsabilità del soggetto interessato.

¹⁰¹⁹ *Contra v. DE LEONARDIS F., Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, op. cit., pag. 11, il quale si domanda provocatoriamente: “dato che il diritto ambientale costituisce da sempre un precursore dell'ordinamento generale, non sarà opportuno ripensare ad un generale ritorno al provvedimento espresso che appunto il diritto ambientale richiede sempre e comunque?”

predominanti, gli strumenti di intervento di tipo *command and control*. Di certo, per comprendere la vera portata nell'ambito della tutela dell'ambiente delle spinte semplificatorie bisognerà comunque attendere il completamento del quadro normativo e la sua compiuta applicazione.

Allo stato attuale, dunque, il legislatore, ma anche la giurisprudenza, dinanzi alla drammaticità della questione ambientale, scelgono di adottare sempre più di frequente “*soluzioni estremizzanti*”, contribuendo ad una sempre maggiore espansione dei profili amministrativi del diritto ambientale, ad una vera e propria amministrativizzazione dello stesso¹⁰²⁰. Nondimeno la tanto auspicata integrazione “della fase di “*command and control*” – intesa come descrittiva dell'attuale sistema basato su ordini con formativi, divieti, attività di controllo a fini repressivi sanzionatori – con meccanismi di “*moral suasion*” o di incentivazione anche di natura economica per privilegiare comportamenti individuali e collettivi rispettosi della legalità”, non si è finora compiutamente realizzata¹⁰²¹. In primo luogo, a causa della necessità che essa si accompagni al “progressivo allineamento reciproco della disciplina repressiva con quella incentivante”, ben lungi dall'essere avvenuto in concreto, anche in ragione della complessità e del prevalente tecnicismo della materia, che richiedono di limitare il ricorso, ad esempio, a sistemi incentivanti basati su procedimenti di autocertificazione con efficacia probatoria resi dal soggetto privato (su cui finirebbe di gravare “l'onere di accertare e attestare la conformità dell'attività da intraprendere a tutte le norme, prescrizioni, condizioni prestazionali imposte dalla legge, dai regolamenti amministrativi e dalle norme tecniche¹⁰²²”). Le ulteriori ragioni della mancata integrazione, in concreto, sembrano risiedere nella diffidenza dei soggetti e nel ridotto impiego di incentivi di natura economica¹⁰²³ (anzi sugli operatori sono, in genere, traslati i costi per il funzionamento amministrativo del sistema).

È tuttavia possibile riconoscere taluni segnali che muovono nella direzione opposta e, quindi, sperata, per i quali sia consentito il rinvio alle conclusioni recate nelle precedenti pagine, giova invece qui brevemente osservare che da quanto illustrato nel corso della disamina giunge (se necessaria) una ulteriore conferma in merito alla considerazione che il modello basato sul *command and control* rimane, allo stato attuale, uno strumento irrinunciabile, fondamentale per garantire una efficace protezione degli interessi ambientali, che non ha trovato ancora una valida alternativa nei casi di maggiore e più immediato rischio per l'ambiente e per la salute. Pertanto, nonostante i punti di debolezza e le criticità più volte evidenziati, ad essi continuano a rivolgere l'attenzione il legislatore europeo e nazionale, essendo, come da più parti rilevato, i soli davvero in grado di assicurare, secondo la modalità che sembrerebbe da preferirsi (ovvero quella preventiva) dinanzi alle situazioni di maggior pericolo per l'ambiente e per la salute, la protezione dell'ambiente dalla conduzione di attività antropiche impattanti negativamente sullo stesso.

Dalla disamina della legislazione ambientale di riferimento è emerso come “il volto autoritativo dello Stato non è scomparso in favore del suo volto benevolo, ma persista pur essendo in evoluzione verso modalità di esternazione sempre più collaborative”¹⁰²⁴. Tradizionali strumenti, dunque, ancora ineludibili, seppure destinati ad acquisire una accezione leggermente innovativa in una ottica di maggiore partecipazione¹⁰²⁵, di rinnovato rapporto pubblico – privato, i quali necessitano, però, di ritrovare la fiducia apparentemente perduta della stessa scienza giuridica e non solo, anche in ragione della nuova veste che può oggi riconoscersi alla autoritatività, la quale “almeno teoricamente e sotto il profilo delle garanzie positive, per il suo inestricabile

¹⁰²⁰ Che si traduce, tra l'altro, come già emerso nel corso della trattazione, nella “intensa discrezionalità tecnica” riconosciuta in capo alle amministrazioni ambientali o nello stato di “soggezione permanente” propria delle imprese le cui attività presentano inerente con l'interesse ambientale, cfr. DELL'ANNO P., *Ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pagg. 300 e ss., il quale ha osservato come il fenomeno della amministrativizzazione del diritto ambientale non ha, in realtà, destato l'attenzione della dottrina, “che sembra più attratta dall'esegesi delle singole norme che non dalla ricostruzione a sistema del diritto ambientale, nei confronti del quale un'indagine critica potrebbe favorire la scoperta dei difetti più gravi dell'attuale fase della costruzione del diritto ambientale positivo e la prospettazione dei possibili rimedi”.

¹⁰²¹ Per una molteplicità di ragioni intorno alle quali è stato, peraltro, affermato esservi ad oggi una assoluta carenza di riflessioni scientifiche in materia, cfr. DELL'ANNO P., *Ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pagg. 304 e ss.

¹⁰²² DELL'ANNO P., *Ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 305.

¹⁰²³ “Nemmeno gli economisti sono in grado di spiegare come potrebbe avvenire il miracolo di concedere incentivi finanziari a costo zero per il bilancio pubblico!”, cfr. DELL'ANNO P., *Ambiente (diritto amministrativo)*, op. cit., pag. 306.

¹⁰²⁴ DI LASCIO F., *Le ispezioni amministrative sulle imprese: analisi teorica e diritto positivo*, op. cit., pag. 20.

¹⁰²⁵ CARPENTIERI P., *L'azione amministrativa e la sua inaggirabile specialità - Alcuni spunti di riflessione a margine della riforma della legge n. 241 del 1990*, in www.giustizia-amministrativa.it, ad avviso del quale occorre attuare fino in fondo e rendere sempre più partecipata e controllabile la pratica della razionalità dell'agire amministrativo, quale precondizione per l'adesione democratica alle scelte amministrative.

collegamento con il procedimento, si atteggia più come auctoritas che come potestas. [...] Si potrebbe dire che l'autoritatività di cui oggi si parla è un'autoritatività "mite" in quanto necessariamente collegata con la funzione o perché qualificante un provvedimento che si pone doverosamente a valle di un procedimento"¹⁰²⁶.

Ciò posto appare utile tentare di accogliere l'invito autorevolmente formulato dalla riflessione giuridica più attenta che si è domandata se: "di fronte ad un'amministrazione oggi sempre più spesso incapace di adottare decisioni, di fronte alla necessità continua di semplificazioni a tutti i livelli, al proliferare delle emergenze, dei commissari straordinari, non sarebbe forse il caso di dare più forza all'amministrazione, investendo semmai in una differente e più approfondita formazione giuridica e culturale di quelli che la compongono? In altre parole, non sarebbe il caso di riprendere una piena consapevolezza della "bontà" dell'autoritatività declinata in senso funzionale (che è l'unica che possiamo ricostruire alla luce del diritto positivo attuale)? Non si è forse ecceduto con il procedimento, dimenticando che l'amministrazione è, comunque, prerogativa speciale?"¹⁰²⁷

¹⁰²⁶ DE LEONARDIS F., *Alla riscoperta dell'autoritatività "buona": in equilibrio tra provvedimento e procedimento*, in AA.VV., *Aipda - Annuario 2011 - L'atto autoritativo - Convergenze e divergenze tra ordinamenti* - Atti del Convegno Annuale - Bari - 30 settembre/1 ottobre 2011, Napoli, 2012, pag. 336.

¹⁰²⁷ DE LEONARDIS F., *Alla riscoperta dell'autoritatività "buona": in equilibrio tra provvedimento e procedimento*, op. cit., pag. 338; ma anche DE LEONARDIS F., *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, op. cit., pag. 11.

BIBLIOGRAFIA

MONOGRAFIE E TRATTAZIONI ENCICLOPEDICHE

ACQUARONE G., I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente, G. Giappichelli editore, Torino, 2003

ACQUARONE L., Contributo alla classificazione delle autorizzazioni amministrative, Giuffrè, Milano, 1962

ALBERTAZZI B., La nuova disciplina dell'A.U.A. (autorizzazione unica ambientale) e dell'A.I.A. (autorizzazione integrata ambientale), Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013

ALESSANDRI A., Sistema sanzionatorio fra sanzione penale e sanzione amministrativa, in Razionalizzazione della normativa in materia ambientale, Atti del Convegno giuridico, Castel Ivano, 29-30 aprile 1994, Istituto per l'Ambiente, Milano, 1994

ALLEGRETTI U. (a cura di), I controlli amministrativi, Il Mulino, Bologna, 1995

AMIRANTE D., Profili di diritto costituzionale dell'ambiente, in DELL'ANNO P., Ambiente (diritto amministrativo), in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente: Vol. 1 Principi generali, Cedam, Assago, 2012

AMIRANTE D. (a cura di), Principi generali, Cedam, Padova, 2012

AMIRANTE D. (a cura di), La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale, Padova, 2006

AMOROSINO S., Ambiente e privatizzazione delle funzioni amministrative, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), Ambiente e diritto, Olschki, Firenze, 1999, Tomo II

AMOROSINO S., Sistemi ambientali e discipline amministrative, Cedam, Padova, 1990

ALMERIGHI M., ALPA G., Diritto e ambiente: materiali di dottrina e giurisprudenza, Cedam, Padova, 1984

BASSI N., Accordi amministrativi, in CASSESE S. (a cura di), Dizionario di diritto pubblico, V. 1, Giuffrè, Milano, 2006

BATTISTELLA G., DI MARCO G., BONAIUTI F., CARLUCCI C., MANUZZI R., 'NDONG C., Applicazione delle BAT negli impianti chimici IPPC per la riduzione e l'abbattimento di inquinanti gassosi, in Atti della II Giornata di cultura ambientale: Strumenti di gestione ecoefficiente nell'industria e in agricoltura, 12 ottobre 2015, ISPRA, Roma, 2015

BARILETTI A., Uso delle risorse ambientali e analisi economica, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), Ambiente e diritto, Olschki, Firenze, 1999, Tomo I

BENOZZO M., La gestione dei rifiuti, in ALPA G., CONTE G., DI GREGORIO V., FUSARO A., PERFETTI U. (a cura di), Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Precauzione responsabilità assicurazione, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012

BERTI G., MARZONA N., Controlli amministrativi, in Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Milano, 1999

BERTI G., TUMIATI L., Controlli amministrativi, in Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Milano, 1962

BIANCHI F., Valutazione di impatto sanitario, in BUONFRATE A. (a cura di), Codice dell'ambiente e normativa collegata, Utet Giuridica, Assago, 2008

BOLOGNA P., Inquinamento atmosferico, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. 2 Discipline ambientali di settore, Cedam, Assago, 2013

BORZÌ A., La disciplina nazionale dell'inquinamento atmosferico, in CARLI M. e altri (a cura di), Governance ambientale e politiche normative, Il Mulino, Bologna, 2008

BRESSO M., Per un'economia ecologica, Carocci editore, Roma, 1997

BRUNO F., Le autorizzazioni ambientali, in ALPA G., CONTE G., DI GREGORIO V., FUSARO A., PERFETTI U. (a cura di), Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Precauzione responsabilità assicurazione, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012

CAFAGNO M., FONDERICO F., Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente: Vol. 1 Principi generali, Cedam, Assago, 2012

CAFAGNO M., Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente, in ROSSI G. (a cura di), Diritto dell'ambiente, G. Giappichelli editore, Torino, 2008

CAFAGNO M., Principi e strumenti di tutela dell'ambiente: come sistema complesso, adattativo, comune, G. Giappichelli editore, Torino, 2007

CAFAGNO M., La cura dell'ambiente tra mercato ed intervento pubblico. Spunti dal pensiero economico, in DE CAROLIS D., FERRARI E., POLICE A. (a cura di), Ambiente, attività amministrativa e codificazione, Giuffrè, Milano, 2006

CAIA G., I procedimenti amministrativi in materia ambientale ed i problemi dell'amministrazione pubblica, in Razionalizzazione della normativa in materia ambientale, Atti del Convegno giuridico, Castel Ivano, 29-30 aprile 1994, Istituto per l'Ambiente, Milano, 1994

CAPUTI JAMBRENGHI V., Tutela dell'ambiente e beni pubblici. Provocazioni per uno studio sul dominio ambientale eminente, in AA.VV., Scritti in onore di Alberto Predieri, Giuffrè, Milano, 1996, Tomo I

CARAVITA B., Diritto dell'ambiente, Il Mulino, Bologna, 2005

CARAVITA B., Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), Ambiente e diritto, Olschki, Firenze, 1999, Tomo I

CARAVITA B., Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali, in AA.VV., Scritti in onore di Alberto Predieri, Giuffrè, Milano, 1996, Tomo I

CARAVITA B., La razionalizzazione della normativa ambientale in Italia, in NESPOR S., ed altri (a cura di), Rapporto mondiale sul diritto dell'ambiente, Giuffrè, Milano, 1996

CARAVITA B., Diritto pubblico dell'ambiente, Il Mulino, Bologna, 1990

CAPACCIOLI E., DAL PIAZ A., Ambiente (tutela dell'). Parte generale e diritto amministrativo, in Novissimo Digesto Italiano, Utet, Torino, 1980

CARLONI E., Le verità amministrative L'attività conoscitiva pubblica tra procedimento e processo, Giuffrè, Milano, 2011

CASELLA L., L'inquinamento acustico, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. 2 Discipline ambientali di settore, Cedam, Assago, 2013

-
- CASSETTA E., Manuale di diritto amministrativo, Giuffrè, Milano, 2011
- CASSESE S., La nuova costituzione economica, Laterza, Roma-Bari, 2012
- CASSESE S., SAVINO M., I caratteri del diritto amministrativo europeo, in DELLA CANANEA G. (a cura di), Diritto amministrativo europeo, Giuffrè, Milano, 2011
- CASSESE S., GALLI G., Introduzione, in CASSESE S., GALLI G. (a cura di), L'Italia da semplificare. Le istituzioni, Il Mulino, Bologna, 1998
- CAVALLO B., Provvedimenti e atti amministrativi, in SANTANIELLO G. (a cura di), Trattato di diritto amministrativo, Cedam, Padova, 1993
- CECCHETTI M., Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente, Giuffrè, Milano, 2000
- CECCHETTI M., Il principio costituzionale di unitarietà dell'ambiente, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), Ambiente e diritto, Olschki, Firenze, 1999, Tomo I
- CECCHETTI M., Principi sulla tutela dell'ambiente e la giurisprudenza della Corte costituzionale: riferimenti internazionali, comunitari e comparatistici, tesi del dottorato di ricerca in diritto pubblico dell'Università di Firenze, 1995
- CELLERINO R., Comando e controllo, in GAMBA G., MARTIGNETTI G. (a cura di), Dizionario dell'ambiente, Isedi, Torino, 1995
- CERULLI IRELLI V., Corso di diritto amministrativo, G. Giappichelli editore, Torino, 2001
- CHITI M.P., URSI R. (a cura di), Studi sul codice dell'ambiente, G. Giappichelli editore, Torino, 2009
- CHITI M.P., Atti di consenso, in Enciclopedia giuridica Treccani, Roma, 1997
- CINQUINA P., Guida alle procedure di valutazione ambientale: valutazione ambientale strategica (V.A.S.), valutazione d'incidenza ambientale (V.I.), valutazione d'impatto ambientale (V.I.A.), autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.), Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009
- COCCO G., MARZANATI A., PUPILELLA R., Ambiente. Il sistema organizzativo ed i principi fondamentali, in CHITI M.P., GRECO G., Trattato di diritto amministrativo europeo, Giuffrè, Milano, 2007
- COCCO G., Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), Ambiente e diritto, Olschki, Firenze, 1999, Tomo I, e in Rivista Giuridica dell'Ambiente, Milano, n. 1/1999
- CONTE G., Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Nuovi paradigmi di governo delle decisioni e nuovi modelli di ripartizione delle responsabilità, in ALPA G., CONTE G., DI GREGORIO V., FUSARO A., PERFETTI U. (a cura di), Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Precauzione responsabilità assicurazione, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012
- CORDINI G., FOIS P., MARCHISIO S., Diritto ambientale, G. Giappichelli editore, Torino, 2008
- CORSO G., Autorizzazioni di polizia, in Digesto disc. pubblicistiche, Utet, 1987
- COSTATO L., PELLIZZER F., Commentario breve al codice dell'ambiente: D. legisl. 3 aprile 2006, n. 152, Cedam, Padova, 2007
-

CROCI E., Agenzie e strumenti di governo dell'ambiente, in CROCI E., FREY M., MOLOCCHI A. (a cura di), Agenzie e governo dell'ambiente. Il caso italiano a confronto con le esperienze straniere, Franco Angeli, Milano, 1994

CROSETTI A., La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici, in CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., Diritto dell'ambiente, Laterza, Bari, 2008

DADDI T., La prevenzione integrata dell'inquinamento e la gestione ambientale d'impresa. Applicazione della direttiva IPPC/IED ed effetti sulle imprese, Franco Angeli, 2013

D'ALBERTI M., Lezioni di diritto amministrativo, G. Giappichelli editore, Torino, 2013

DALFINO E., Per un diritto procedimentale dell'ambiente (Vecchie frontiere e nuove "vie di diritto"), in AA.VV., Scritti in onore di Alberto Predieri, Giuffrè, Milano, 1996, Tomo I

DAL PIAZ C., Il trasferimento delle autorizzazioni e concessioni amministrative, G. Giappichelli editore, Torino, 1962

D'AMELIO A., Ambiente (tutela dell'), in Enciclopedia giuridica Treccani, Roma, 1988

D'AURIA G., Controlli amministrativi, in CASSESE S. (a cura di), Dizionario di diritto pubblico, V. 2, Giuffrè, Milano, 2006

D'AURIA G., I controlli, in CASSESE S. (a cura di), Trattato di diritto amministrativo, Diritto Amministrativo generale, Giuffrè, Milano, 2003.

D'AURIA G., Ispettorato. Nozione e profili generali, in Enciclopedia giuridica Treccani, Roma, 1989

DEGLI ESPOSITI A., Ispezioni e inchieste amministrative, in Digesto disc. pubblicistiche, VIII, Utet, Torino, 1993

DE LEONARDIS F., La bonifica ambientale, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. 2 Discipline ambientali di settore, Cedam, Assago, 2013

DE LEONARDIS F., Precauzione e tutela amministrativa dell'ambiente, in ALPA G., CONTE G., DI GREGORIO V., FUSARO A., PERFETTI U. (a cura di), Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Precauzione responsabilità assicurazione, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012

DE LEONARDIS F., Alla riscoperta dell'autoritatività "buona": in equilibrio tra provvedimento e procedimento, in AA.VV., Aipda Annuario 2011 L'atto autoritativo Convergenze e divergenze tra ordinamenti Atti del Convegno Annuale Bari 30 settembre/1 ottobre 2011, Napoli, 2012

DELL'ANNO P., Disciplina della gestione dei rifiuti, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. 2 Discipline ambientali di settore, Cedam, Assago, 2013

DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente: Vol. 1 Principi generali, Cedam, Assago, 2012; Vol. 2 Discipline ambientali di settore, Cedam, Assago, 2013

DELL'ANNO P., Ambiente (diritto amministrativo), in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente: Vol. 1 Principi generali, Cedam, Assago, 2012

DELL'ANNO P., Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente, in DE CAROLIS D., FERRARI E., POLICE A. (a cura di), Ambiente, attività amministrativa e codificazione, Giuffrè, Milano, 2006

-
- DELL'ANNO P., Principi del diritto ambientale europeo e nazionale, Giuffrè, Milano, 2004
- DELL'ANNO P., Manuale di diritto ambientale, Cedam, Padova, 2003
- DELL'ANNO P., Le autorizzazioni ambientali tra disciplina generale del procedimento amministrativo e normative speciali di settore, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), Ambiente e diritto, Olschki, Firenze, 1999, Tomo I
- DELL'ANNO P., Tutela dell'ambiente, in Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Milano, 1992
- DELL'ANNO P., Contributo allo studio dei procedimenti autorizzatori, Cedam, Padova, 1989
- DE PRETIS D., Discrezionalità e ambiente, in DE CAROLIS D., FERRARI E., POLICE A. (a cura di), Ambiente, attività amministrativa e codificazione, Giuffrè, Milano, 2006
- DE PRETIS D., Scienza, discrezionalità e pubblica amministrazione, in COMANDÈ G., PONZANELLI G., Scienza e diritto nel prisma del diritto comparato, (Atti del Convegno di Pisa 22-24 maggio 2003), G. Giappichelli editore, Torino, 2004
- DE PRETIS D., Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica, Cedam, Padova, 1995
- DI LASCIO F., Le ispezioni amministrative sulle imprese: analisi teorica e diritto positivo, Editoriale scientifica, Napoli, 2012
- DIMAN P., SALERNO M., Le tecniche giuridiche tradizionali, in DI PLINIO G., FIMIANI P. (a cura di), Principi di diritto ambientale, Giuffrè, Milano, 2008
- DI MUZIO M., Vademecum per l'ambiente: guida pratica ad adempimenti, obblighi, autorizzazioni per le imprese, EPC, Roma, 2002
- ESPOSITO G. M., Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri, G. Giappichelli editore, Torino, 2008
- FEOLA M., Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale, G. Giappichelli editore, 2014
- FERRARA R., SANDULLI M.A. (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente, Giuffrè, 2014
- FERRARA R., L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali, in CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., Diritto dell'ambiente, Laterza, Bari, 2008
- FERRARA R., Ambiente (diritto amministrativo), in PATTI S. (a cura di), Il diritto (enciclopedia giuridica Il Sole 24 Ore), 2007
- FERRARA R., La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio", in DE CAROLIS D., FERRARI E., POLICE A. (a cura di), Ambiente, attività amministrativa e codificazione, Giuffrè, Milano, 2006
- FERRARA R. (a cura di), La tutela dell'ambiente, G. Giappichelli editore, Torino, 2006
- FIORITTO A., Certezza pubblica, in CASSESE S. (a cura di), Dizionario di diritto pubblico, V. 2, Giuffrè, Milano, 2006
- FONDERICO F., Ambiente (tutela dell') Diritto amministrativo, in Enciclopedia giuridica Treccani, Roma, 2008
-

-
- FONDERICO F., Ambiente (diritto amministrativo), in CASSESE S. (a cura di), Dizionario di diritto pubblico, V. 1, Giuffrè, Milano, 2006
- FONDERICO F., La tutela dell'ambiente, in CASSESE S. (a cura di), Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale, Giuffrè, 2003
- FONDERICO F., MASCIOCCHI P., Più ambiente con meno burocrazia: verso la procedura unica di autorizzazione ambientale (prefazione di Marcello Clarich), Ipaservizi, Milano, 1999
- FONDERICO F., L'ambiente nella giurisprudenza, Giuffrè, Milano, 1995
- FORTI U., Autorizzazione (diritto amministrativo), in Novissimo digesto italiano, Utet, Torino, 1968
- FRACCHIA F., Lo sviluppo sostenibile, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010
- FRACCHIA F., I procedimenti amministrativi in materia ambientale, in CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., Diritto dell'ambiente, Laterza, Bari, 2008
- FRACCHIA F., Autorizzazioni amministrative, in CASSESE S. (diretto da), Dizionario di diritto pubblico, V. 1, Giuffrè, Milano, 2006
- FRACCHIA F., Autorizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive, Jovene, Napoli, 1996
- FRANCHINI F., Le autorizzazioni amministrative costitutive di rapporti giuridici fra amministrazioni e privati, Giuffrè, Milano, 1957
- FREY M., Il governo dell'ambiente e il possibile contributo di un'Agenzia ambientale, in CROCI E., FREY M., MOLOCCHI A. (a cura di), Agenzie e governo dell'ambiente. Il caso italiano a confronto con le esperienze straniere, Franco Angeli, Milano, 1994
- FREY M., L'introduzione dell'Agenzia nazionale e delle Agenzie regionali dell'ambiente in Italia, in CROCI E., FREY M., MOLOCCHI A. (a cura di), Agenzie e governo dell'ambiente. Il caso italiano a confronto con le esperienze straniere, Franco Angeli, Milano, 1994
- GALLO F., MARCHETTI F., I presupposti della tassazione ambientale, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), Ambiente e diritto, Olschki, Firenze, 1999, Tomo II
- GALOTTO G., MAZZOLENI M., Le valutazioni ambientali: VAS, VIA e IPPC: la nuova disciplina dopo il D.Lgs. 152/2006 e la sua riforma, Ipsoa, Roma, 2008
- GANDINO A., GRASSI S., Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e provvedimenti, in VIPIANA P.M. (a cura di), Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela, Giuffrè, Milano, 2005
- GARRI F., I controlli amministrativi nell'ordinamento italiano, Giuffrè, Milano, 1998
- GASPARRI P., Autorizzazione, in Enciclopedia del diritto, IV, Giuffrè, Milano, 1959
- GERMANO' A. (a cura di), Commento al Codice dell'ambiente, G. Giappichelli editore, 2013
- GESTRI M., Ambiente (diritto interno), in CASSESE S. (diretto da), Dizionario di diritto pubblico, V. 1, Giuffrè, Milano, 2006
- GIAMPIETRO F., Commento al testo unico ambientale, Ipsoa, Milano, 2006
-

-
- GIANNINI M.S., Diritto amministrativo, Giuffrè, Milano, 1993
- GIANNINI M.S., Diritto pubblico dell'economia, Il Mulino, Bologna, 1993
- GIANNINI M.S., Lezioni di diritto amministrativo, Giuffrè, Milano, 1950
- GIARDI D., TRAPANESE V., Uomo, ambiente e sviluppo: economia dell'ambiente, sviluppo sostenibile, energia, Geva edizioni, Roma, 2006
- GOLA M., L'amministrazione degli interessi ambientali, Giuffrè, Milano, 1995
- GRASSI S., Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente, Giuffrè, Milano, 2012
- GRASSI S., Rischio di impresa e sviluppo sostenibile, in ALPA G., CONTE G., DI GREGORIO V., FUSARO A., PERFETTI U. (a cura di), Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Precauzione responsabilità assicurazione, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012
- GRASSI S., TADDEI G., La responsabilità sociale dell'impresa e la tutela dell'ambiente, in CONTE G. (a cura di), La responsabilità sociale delle imprese, Laterza, Bari, 2008
- GRASSI S., Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo), in Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Milano, 2007
- GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), Ambiente e diritto, Olschki, Firenze, 1999, Tomi I e II
- GRECO N., Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi. Esemplicità della informazione tecnica in campo, in AA.VV., Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi, Edistudio, Roma, 1999
- GRECO N., La costituzione dell'ambiente, Il Mulino, Bologna, 1996
- GRECO N., Amministrare l'ambiente: studi, programmi e progetti per la formazione, Edistudio, Roma, 1993
- GRECO N. (a cura di), La valutazione di impatto ambientale, rivoluzione o complicazione amministrativa?, Franco Angeli, Milano, 1984
- GULLO N., Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati. Il quadro comunitario, Torino, 2006
- ISTITUTO PER L'AMBIENTE, Ambiente e competitività. Rapporto finale, Milano, 1998
- LA CAMERA F. Misurare il valore dell'ambiente: con le procedure per la valutazione ambientale in Italia, Edizioni Ambiente, Milano, 2009
- LANDI G., La valutazione di impatto ambientale e la valutazione ambientale strategica: guida alle procedure di autorizzazione ambientale, Utet, Torino, 2009
- LANDI G., Ispezioni e inchieste amministrative, in Enciclopedia giuridica Treccani, Roma, 1989
- LE PERA G., Inquinamento idrico, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. 2 Discipline ambientali di settore, Cedam, Assago, 2013
- LEVI F., L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione, G. Giappichelli editore, Torino, 1967
-

-
- LEWANSKI R., Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale: interessi in gioco, sfide, nuove strategie, Il Mulino, Bologna, 1997
- LICCIARDELLO S. (a cura di), Le autorizzazioni di polizia, Giuffrè, Milano, 2013
- LIGUORI F., Impresa privata e servizio sociale nella sanità riformata, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1996
- LOLLI A., Modelli di amministrazione sussidiaria: strumenti economico-volontari per la tutela dell'interesse pubblico, Bononia Univesity press, Bologna, 2008
- LOLLI A., L'amministrazione attraverso strumenti economici. Nuove forme di coordinamento tra gli interessi pubblici e privati, Bononia Univesity press, Bologna, 2008
- LOMBARDI R., Inchiesta (diritto amministrativo), in CASSESE A. (a cura di), Dizionario di diritto pubblico, V. 4, Giuffrè, Milano, 2006
- LUGARESI N., BERTAZZO S., Nuovo Codice dell'ambiente: con commento e giurisprudenza, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009
- LUGARESI N., Diritto dell'ambiente, Cedam, Padova, 2008
- MAGLIA S., POSTIGLIONE A., Diritto e gestione dell'ambiente, Ed. Imerio, 2012
- MAGLIA S., GALOTTO G., SILLANI A., Il testo unico ambientale commentato dagli esperti: con rassegna di giurisprudenza ed il testo integrale del D.l.vo 152/2006 dopo le riforme, Ed. Imerio, Piacenza, 2011
- MAGLIA S., Diritto ambientale, Ipsoa, Trento, 2009
- MALAGNINO C.D., L'ambiente sistema complesso, Cedam, Padova, 2007
- MARCHETTI F., Ambiente (diritto tributario), in CASSESE S. (a cura di), Dizionario di diritto pubblico, V. 1, Giuffrè, Milano, 2006
- MARTINES T., L'ambiente come oggetto di diritti e di doveri, in PEPA V., Politica e legislazione ambientale, Napoli, 1996
- MATTARELLA B.G., Potere amministrativo, in CASSESE S. (a cura di), Dizionario di diritto pubblico, V. 5, Giuffrè, Milano, 2006
- MATTARELLA B.G., Attività amministrativa, in CASSESE S. (a cura di), Dizionario di diritto pubblico, V. 2, Giuffrè, Milano, 2006
- MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., SCOCA F.G. (a cura di), Diritto amministrativo, II edizione, Monduzzi, Bologna, 1998
- MEDUGNO M., I.P.P.C.: la nuova autorizzazione ambientale: lo stato di attuazione e le modalità applicative della Dir. 96/61/CE in Italia e in Europa, La Tribuna, Piacenza, 2003
- MINUCCI F., L'evoluzione del governo del territorio e dell'ambiente: dalla logica dei comandi alle logiche condivise, Utet, Torino, 2005
- MONTAGNA A., Ambiente (diritto penale), in CASSESE A. (a cura di), Dizionario di diritto pubblico, V. 1, Giuffrè, Milano, 2006
-

MONTINI M., Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell'ambiente, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente: Vol. 1 Principi generali, Cedam, Assago, 2012

MORBIDELLI G., Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), Ambiente e Diritto, Olschki, Firenze, 1999, Tomo II

MORBIDELLI G., Il procedimento amministrativo, in MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., SCOCA F.G. (a cura di), Diritto amministrativo, II edizione, Monduzzi, Bologna, 1998

MORBIDELLI G., Il regime amministrativo speciale dell'ambiente, in AA.VV., Scritti in onore di Alberto Predieri, Giuffrè, Milano, 1996, Tomo II

MOSSELLO M.T., Politica dell'ambiente, Il Mulino, Bologna, 2006

NAPOLITANO G., Manuale di diritto amministrativo. Aggiornato alla legge finanziaria per il 2008, Halley Editrice, Matelica, 2008

NAPOLITANO G., Funzioni amministrative, in CASSESE S. (a cura di), Dizionario di diritto pubblico, V. 3, Giuffrè, Milano, 2006

NESPOR S., DE CESARIS A.L., Codice dell'ambiente. Commento alle recenti novità in materia di AIA, caccia, inquinamento atmosferico, rifiuti, VS e VIA, Giuffrè; 2011

NESPOR S., DE CESARIS A.L., Introduzione al diritto dell'ambiente, Mondadori Università, 2003

OGGIANU S., Gli accordi in materia ambientale, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. 2 Discipline ambientali di settore, Cedam, Assago, 2013

ONIDA V., Il sistema delle fonti in materia ambientale, con particolare riferimento alla normativa tecnica, in Razionalizzazione della normativa in materia ambientale, Atti del Convegno giuridico, Castel Ivano, 29-30 aprile 1994, Istituto per l'Ambiente, Milano, 1994

ORSI BATTAGLINI A., Autorizzazione amministrativa, in Digesto Disc. pubblicistiche, Utet, 1987

PAMPANIN V., Autorizzazione integrata e regolazione ambientale, Aracne, Roma, 2014

PANELLA G., Economia e politiche dell'ambiente, Carocci, Roma, 2002

PASSALACQUA M., Ispezioni economiche. Tipologie, procedimenti e approcci sistematici, Cedam, Padova, 2005

PERFETTI L.R., Contributo ad una formulazione delle nozioni di paesaggio come simbolo e di ambiente come sistema ed alla critica delle nozioni tradizionali di cosa e bene in senso giuridico, in ALPA G., CONTE G., DI GREGORIO V., FUSARO A., PERFETTI U. (a cura di), Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Precauzione responsabilità assicurazione, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012

PERICU G., Ambiente (tutela dell') diritto amministrativo, in Digesto (discipline pubblicistiche), Utet, Torino, 1987

PERONGINI S. (a cura di), Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione: Atti di convegno. Salerno, 14-15 novembre 2014, G Giappichelli Editore, 2017

PICOZZA E., Attività amministrativa e diritto comunitario, in Enciclopedia giuridica Treccani, 1997

PIEROBON A., Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente Analisi giuridica, economica, tecnica e organizzativa, Maggioli, Rimini, 2012

PREDIERI A., Paesaggio, in Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Milano, 1981

RAPISARDA SASSOON C. (a cura di), Manuale delle leggi ambientali, Giuffrè, Milano, 2002

RALLO A., Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000

RANELLETTI O., Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative, Torino, 1894-97

RENNA M., Il sistema degli "standard ambientali" tra fonti europee e competenze nazionali, in POZZO B., RENNA M. (a cura di), L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione, Giuffrè, Milano

ROMANI F., Strumenti di politica economica per la tutela dell'ambiente, in ALPA G., PULITINI F., RODOTÀ S., ROMANI F. (a cura di), Interpretazione giuridica e analisi economica, Giuffrè, Milano, 1982

ROMANO A., I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive del diritto amministrativo, in MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., SCOCA F.G. (a cura di), Diritto amministrativo, II edizione, Monduzzi, Bologna, 1998

ROSSI G. (a cura di), Diritto dell'ambiente, G. Giappichelli editore, Torino, 2008 e

RUFFI M.G., ROMITI A., IACOCCA R., Vademecum ambientale: guida pratica ad adempimenti, obblighi e autorizzazioni per le imprese, EPC, Roma, 2008

RUSSO M.A., Autorizzazioni e licenze, in Enciclopedia giuridica Treccani, 2008

SALSA C.P., Diritto ambientale. Principi, norme, giurisprudenza, Maggioli, 2005

SALVATORE P., Autorizzazione amministrativa, in Enciclopedia giuridica Treccani, IV, 1988

SALVIA F., Il mercato e l'attività amministrativa (discrezionalità, automatismi, accordi), in AA.VV., Scritti in onore di Alberto Predieri, Giuffrè, Milano, 1996, Tomo II

SALVIA F., L'inquinamento. Profili pubblicistici, Cedam, Padova, 1984

SANDULLI A.M., Manuale di diritto amministrativo, Jovene, Napoli, 1989

SANDULLI M.A. (a cura di), Codice dell'azione amministrativa, Giuffrè, 2011

SANTONASTASO F.E., Libertà di iniziativa economica e tutela dell'ambiente (l'attività di impresa tra controllo sociale e mercato), Giuffrè, Milano, 1996

SAU A., La proporzionalità nei sistemi amministrativi complessi. Il caso del governo del territorio, Franco Angeli, 2013

SCARCELLA A. e altri, Manuale Ambiente, III edizione, Ipsoa, 2009

SCARCELLA A., L'autorizzazione integrata ambientale: il nuovo sistema unitario di prevenzione e controllo delle fonti inquinanti dell'ambiente: principi, procedure e sistema sanzionatorio:

commento sistematico al nuovo Decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 di attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, c.d. direttiva I.P.P.C., (pubblicato sul S.O. n. 72 alla G.U. n. 93 del 22 aprile 2005), Giuffrè, Milano, 2005

SIMONCINI M., La regolazione del rischio e il sistema degli standard. Elementi per una teoria dell'azione amministrativa attraverso i casi del terrorismo e dell'ambiente, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010

SINISI M., Introduzione allo studio del potere autoritativo, Aracne, Roma, 2009

SIRACUSA L., La tutela penale dell'ambiente: bene giuridico e tecniche di incriminazione, Giuffrè, Milano, 2007

SISTEMA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE, Linee guida per la valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VIAS) nelle procedure di autorizzazione ambientale (VAS, VIA, AIA), Roma, 2016

STELLA RICHTER P., Atti e poteri amministrativi (tipologia), in GUARINO G. (a cura di) Dizionario amministrativo, Giuffrè, Milano, 1983

TALLACCHINI M., Ambiente e diritto della scienza incerta, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), Ambiente e diritto, Olschki, Firenze, 1999, Tomo I

TENORE V., L'ispezione amministrativa e il suo procedimento, Giuffrè, Milano, 1999

THALER R.H., SUNSTEIN C.R., Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness, New Haven Yale, 2008, versione it. di OLIVERI A., Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità, Feltrinelli, Milano 2009

TOGNI P. (a cura di), Spunti critici in tema di diritto e gestione dell'ambiente, Il Sole 24 Ore, 2014

TOMEI R., Ispezione amministrativa, in Enciclopedia giuridica Treccani, Roma, 1999

VALENTINI S., Le ispezioni amministrative. Funzioni e caratteri, Giuffrè, Milano, 1999

VALENTINI S., Ispezione (diritto amministrativo), in Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Milano, 1972

VIGNOCCHI G. La natura giuridica dell'autorizzazione amministrativa, Cedam, Padova, 1944

VILLATA R., Autorizzazioni amministrative e iniziativa economica privata: profili generali, Giuffrè, Milano, 1974

VILLATA R., L'atto amministrativo, in MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., SCOCA F.G. (a cura di), Diritto amministrativo, II edizione, Monduzzi, Bologna, 1998

VIPIANA P.M. (a cura di), Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela, Giuffrè, Milano, 2005

VIRGA P., Il provvedimento amministrativo, Giuffrè, Milano, 1972

VIRGA P., Diritto amministrativo. Atti e ricorsi, III edizione aggiornata, Giuffrè, Milano, 1995

VIRGA P., Diritto amministrativo. Attività e prestazioni, Giuffrè, Milano, 1990

ZANNOTTI R., Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente: Vol. 1 Principi generali, Cedam, Assago, 2012

ZANOBINI G., Corso di diritto amministrativo, VIII edizione, Giuffrè, Milano, 1958

ZUCCHETTI A., Il sistema giuridico della tutela ambientale, Maggioli, Rimini, 1990

RIVISTE

ACKERMAN B.A., STEWART R.B., Reforming environmental law: the democratic case for market incentives, in Columbia journal of environmental law, Vol. 13/1988

ACKERMAN B.A., STEWART R.B., Reforming environmental law, in Stanford law review, Vol. 37/1985

AIELLO G., L'altra faccia della Legge n. 68/2015 sugli Ecoreati: il disastro dell'eliminazione delle contravvenzionali in materia ambientale almeno l'80 % dei reati contravvenzionali buttati nella spazzatura, in lexambiente.com

ALBAMONTE A., Il diritto all'ambiente salubre: tecniche di tutela, in Giustizia civile, 1980

ALBERTON M., L'incidenza delle reti e delle agenzie ambientali nella politica e nella legislazione ambientale comunitaria e nazionale, in Rivista giuridica dell'ambiente, 3-4, 2009

ALEMANNO A., SPINA A., Nudging legally On the checks and balances of behavioural regulation, in International journal of constitutional law, n. 2/2014

ALLEGRETTI U., Il valore della Costituzione nella cultura amministrativistica, in Diritto pubblico, n. 3/2006

AMIRANTE D., I principi comunitari di gestione dell'ambiente e il diritto italiano: prime note per un dibattito, in Diritto e gestione dell'ambiente, n. 1/2001

AMOROSINO S., Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche, in Diritto amministrativo, n. 4/2004

ANTONIOLI M., Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, I, 2007

APERIO BELLA F., Il silenzio assenso fra pubbliche amministrazioni (il nuovo art. 17 bis della l. n. 241/1990), in www.diritto-amministrativo.org

ASTAZI A., Il principio di prevenzione nell'ambito della politica comunitaria e la necessità di garantirne l'effettività, in Diritto e gestione dell'ambiente, n. 3/2001

BARTOLOMEI S., Sul principio di precauzione: norma assoluta o regola procedurale, in Bioetica ed etica pubblica, n. 2/2001

BASSO A. M., La persona offesa e gli interessi diffusi: le indagini preliminari e l'archiviazione tra diritto di difesa e principio del contraddittorio in materia di illeciti ambientali ([Nota a sentenza] Cass. Sez.III Pen. 22 settembre 2010, n. 34220 c.c.), in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2011, V. 20

BASSO A. M., Restrizioni all'AIA in sede di rinnovo: è formalmente limitata la *potestas variandi* della P.A., in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n. 5-6/2014

BASSO A. M., Rinnovo di autorizzazione integrata ambientale: la conoscibilità legale dei provvedimenti della P.A. ed i termini di impugnazione ([Nota a sentenza] T.A.R. Lombardia-Brescia, Sez.I 27 maggio 2011, n. 787), in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2012, V. 21

BATTARINO G., Ispezioni, controlli e sanzioni (La nuova disciplina sulle acque D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152, e successive modifiche), in *Rivista giuridica dell'ambiente*, Milano, n. 6/2000

BOMBARDELLI M., Le ispezioni amministrative, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1989

BORSI U., L'atto amministrativo complesso, in *Studi senesi*, 1902

BOTTINI M., Evoluzione della normativa in tema di controlli ambientali, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 6/1994

BRAGHETTA S., Un conflitto di competenze in tema di Autorizzazione integrata ambientale, in *Gazzetta ambiente*, 2012, V. 18

BRAMBILLA P., Le sanzioni ambientali in Italia, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1/2008

BRAMBILLA P., L'autorizzazione ambientale c.d. in sanatoria. Gli ultimi approdi del giudice amministrativo, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3-4/2004

BUONFRATE A., A.I.A e impianti di rilevante impatto e preminente interesse nazionale, in *Ambiente e sviluppo*, n. 7/2009

BUTTI L., Principio di precauzione, codice dell'ambiente e giurisprudenza delle corti comunitarie e della Corte costituzionale, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 5/2006

BUTTI L., Le imprese e il problema ambientale nella prospettiva europea: dal semplice rispetto della normativa all'approccio integrato e all'ecogestione, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5/1998

BUTTI L., Autorizzazioni ambientali e modifica, trasferimento o cessione degli impianti, in *Giurisprudenza di merito*, n. 2/1993

CALABRÒ M., Semplificazione procedimentale ed esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2012

CANDIDO A., *La nudge regulation*. Interpretazioni dottrinali e prime applicazioni pratiche, in *Amministrazione in cammino*, 2012

CANGELOSI G., Problematiche del governo ambientale, in *Rivista di diritto dell'economia dei trasporti e dell'ambiente*, 2010

CANTONI S., TONELLI G., Il confronto aperto nel sistema delle Agenzie per l'ambiente, in *ARPA rivista*, n. 4/2006

CAPELLI F., Per una disciplina uniforme delle sanzioni in materia ambientale nell'Europa comunitaria, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2/1991

CARAVITA B., I principi della politica comunitaria in materia ambientale, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2/1991

CARAVITA B., Il bilanciamento tra costi economici e costi ambientali in una sentenza interpretativa della Corte costituzionale, in *Le Regioni*, 1991

CARBONE L., LO MEO L., Ipotesi eccezionali dell'istituto del silenzio-assenso in materia ambientale, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009

CARLUCCIO P., FINOCCHI GHERSI R., Livelli essenziali delle prestazioni e certificazioni ambientali e di qualità, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2010

CARPENTIERI P., L'azione amministrativa e la sua inaggirabile specialità. Alcuni spunti di riflessione a margine della riforma della legge n. 241 del 1990, in www.giustizia-amministrativa.it

CASSESE S., Dalle regole del gioco al gioco con le regole, in *Mercato, concorrenza, regole*, n. 2/2002

CASSESE S., L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2001

CASINI L., Le Agenzie amministrative, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, II, 2003

CATENACCI M., I reati ambientali e il principio di offensività, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 0/2010

CAVALLO B., Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambiente tra tutela del paesaggio e gestione del territorio, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1990

CECCHETTI M., La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente", in Federalismi.it

CECCHETTI M., La materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti, in Federalismi.it, n. 7/2009

CHIARIELLO C., Autorizzazione unica ambientale, in www.giustamm.it

CIPOLLINA S., Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale, in *Rivista dir. finanze*, n. 4/2009

CLARICH M., La tutela dell'ambiente attraverso il mercato, in www.giustizia-amministrativa.it

COMPORTE G., Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie, in *Diritto amministrativo*, n. 2/1998

CORDINI G., Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 5/2009

CORSO G., Le autorizzazioni amministrative dopo la legge sul procedimento amministrativo, in *Studium juris*, 1998

CROSETTI A., I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 6/2007

DE LEONARDIS F., Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd. riforma Madia, in *Federalismi.it*, n. 20/2015

DE LEONARDIS F., Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2/2011

DE LEONARDIS F., Tra precauzione e ragionevolezza, in *Federalismi.it*, n. 21/2006

DELL'ANNO P., Principi fondamentali della tutela dell'ambiente fra normativa europea e legislazione nazionale, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n. 5/2006

DELL'ANNO P., Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, VI, 2005

DELL'ANNO P., Attività e organizzazione della polizia giudiziaria nelle ARPA, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 5/2003

DELL'ANNO P., Migliore tecnologia disponibile, diritto e innovazione tecnica a confronto, in *Corriere giuridico*, n. 7/1990

DE LUCIA L., La conferenza di servizi nello schema di decreto legislativo del gennaio 2016, Relazione al convegno "Le nuove semplificazioni dell'attività amministrativa", Padova, 20 maggio 2016

DIPACE R., La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi, Intervento al Convegno: I rimedi contro la cattiva amministrazione Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali, Campobasso, 8-9 aprile 2016

DI LASCIO F., Le ispezioni sull'inquinamento acustico, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1-2/2012

ESPOSITO DE FALCO O., Strumento impositivo e tutela dell'ambiente, in *Innovazione e diritto*, n. 2/2004

FACCHINI C., Suap: autorizzazione unica ambientale e semplificazioni del decreto del 'Fare', in *Azienditalia*, 2013, V. 20

FERRARA R., Politiche ambientali e sistema delle semplificazioni amministrative: verso quali scenari?, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 3-4/2014

FERRARA R., Modelli e tecniche della tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi, in *Foro amministrativo*, n. 6/2009

FERRARA R., I principi comunitari di tutela dell'ambiente, in *Diritto amministrativo*, n. 3/2005

FERRUTI A., SCIALÒ A., La conferenza di servizi nella procedura di autorizzazione integrata ambientale, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2004

FIGORILLI F., L'autorizzazione integrata ambientale quale ulteriore strumento di semplificazione, in *Nuove autonomie*, 2008, V. 17

FONDERICO F., La Corte costituzionale e il codice dell'ambiente, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2010

FONDERICO F., Sviluppo sostenibile e principi del diritto ambientale, in *Ambiente e sviluppo*, n. 10/2009

FONDERICO F., La codificazione del diritto dell'ambiente, in Italia: modelli e questioni, in Riv. trim. dir. pubbl., n. 3/2006

FONDERICO F., Ambiente e amministrazione in Italia, in Rivista giuridica dell'ambiente, n. 5/1997

FORNATTO E., (In tema di controlli ispettivi e durata dell'accertamento) Nota a Trib. Torino 27 maggio 2014, in Nuovo notiziario giuridico, n. 2/2014

FRANCO V., Attività produttive pulite. Via e Ippc per ridurre l'impatto, in Inquinamento, 2006

FREDIANI E., Autorizzazione integrata ambientale e tutela "sistemica" nella vicenda dell'Ilva di Taranto, in Federalismi.it

FURIN N. – TEDESCHI L., Garanzie difensive nell'ambito dell'attività di vigilanza e controllo sugli scarichi prima e dopo l'insorgenza di indizi di reato, in Rivista giuridica dell'ambiente, Milano, n. 1/1998

GAVAGNIN G., TAR Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, 9 aprile 2013, n. 233 Autorizzazione integrata ambientale. Nota, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2013, V. 28

GIANNINI M.S., Controllo: nozioni e problemi, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 4/1974

GIANNINI M.S., "Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1973

GIANNINI M.S., Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia, in Rivista dir. comm., n. 9-10/1959

GRATANI A., "Autorizzazione integrata ambientale" (direttive IPPC-IED). Le norme self-executing della direttiva LNE (2001/81/CE) Nota a CGUE sez. I 26 maggio 2011, n. 165 (cause riunite da C-165/09 a C-167/09), in Rivista giuridica dell'ambiente, n. 6/2011

GRATANI A., Misure nazionali ambientali di protezione rafforzata e principio di proporzionalità, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2005, V. 20

GRATANI A., Le verifiche ispettive negli stabilimenti a rischio di incidente rilevante: le attribuzioni spettano allo Stato, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2005, V. 20

GRECO N., VIA, VAS e AIA: queste sconosciute, in www.giustizia-amministrativa.it, 22 gennaio 2010

GUARINO S., Alcune riflessioni sul rapporto tra valutazione di impatto ambientale (VIA) e autorizzazione integrata ambientale (AIA), anche alla luce del D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128 TAR Abruzzo, Pescara, Sez. I, 11 marzo 2010 n.167 Valutazione di impatto ambientale, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2010 V. 25

IACOPINO A., La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della SCIA, Intervento al Convegno: I rimedi contro la cattiva amministrazione Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali, Campobasso, 8-9 aprile 2016

JAZZETTI A., Politiche comunitarie a tutela dell'ambiente, in Rivista giuridica dell'ambiente, 1995

LABARILE M.A., Autorizzazione integrata ambientale, come cambia il ruolo delle BAT (*Best Available Techniques*), in Rivista giuridica dell'ambiente, 2013, V. 28

LANDI G., Consiglio di Stato, Sez. IV, 24 maggio 2013, n. 2836 Rifiuti. Autorizzazioni integrate ambientali per discariche per lo smaltimento di rifiuti: il Consiglio di Stato conferma la posizione del T.A.R. sul ‘dissenso costruttivo’, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2013, V. 28

LANZI E., PINI A., I principi generali del controllo ambientale nella normativa europea IPPC Relazione per il Convegno: L’evoluzione dei controlli ambientali in Italia ed in Europa, Bologna, febbraio 2004

LEDDA F., Dell’autorità e del consenso nel diritto dell’amministrazione pubblica, in *Foro Amministrativo*, 1997

LEDDA F., Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull’amministrazione pubblica, in *Diritto processuale amministrativo*, 1984

LEGAMBIENTE, Ecogiustizia è fatta. Il bilancio dei primi 8 mesi di applicazioni della nuova legge sugli ecoreati in Italia. Tutti i numeri e le inchieste più significative, Roma, 22 marzo 2016

LOLLI A., Autorizzazioni e verifiche ambientali nel sistema normativo sulla gestione dei rifiuti, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 2/1998

MACCHIA M., L’attività ispettiva dell’amministrazione europea in materia di concorrenza, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2007

MADDALENA P., L’ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica, in *Ambiente e sviluppo*, 2007

MARASCIALLI S., I reati ambientali: oltre i principi del diritto penale? ([Nota a sentenza] Cass. Sez.III Pen. 15 giugno 2011, n.23971), in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, 2012, V. 21

MARCHESIELLO M., Nudge, ovvero: il tramonto dell’uomo economico, in *Politica del diritto*, n. 3/2014

MAROCCO T., La direttiva IPPC e il suo recepimento in Italia, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 1/2004

MASSERA A. (a cura di), *diritto amministrativo e ambiente*, Napoli, 2011

MASTRODONATO G., Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell’ambiente, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 5/2010

MATTARELLA B.G., Il contesto e gli obiettivi della riforma, in AA.VV. *La riforma della pubblica amministrazione*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 5/2015

MAZZAMUTO M., *Diritto dell’ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009

MIDIRI F., La disciplina delle emissioni in atmosfera nel “testo unico ambientale”, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 2/2010

MIGLIORINO L., Le eccezioni ‘ambientali’ ai principi del GATT nella prassi dei panels, in *Il diritto del commercio internazionale*, 1997, V. 11

MILONE A., L’autorizzazione integrata ambientale dopo il d. lgs. n. 128/10, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2011

MILONE A., Il procedimento autorizzatorio degli impianti di produzione di energia rinnovabile: rapporti con VIA e AIA, in *Ambiente e sviluppo*, 2009, n. 12

MILONE A., GARZIA G., GIAMPIETRO V., PAONE V., VERGINE A.L., ZATTI A., Autorizzazione integrata ambientale: nuove regole, strumenti, attori, in *Ambiente e sviluppo*, 2005, inserto n. 12

MOLASCHI V., L'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, in *Giornale di diritto amministrativo*, VII, 2002

MURATORI A., La (nuova) AIA riveduta e corretta dal D.Lgs. n. 46/2014, in *Ambiente e sviluppo*, n. 6/2014

MUSU I., ASCARI S., BRESSO M., COMINI D., MAJOCCHI A., MALAMAN R., PIACENTINO D., TENENBAUM M., Dibattito su: Le tasse ambientali, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, n. 46/1992

NAPOLITANO G., Diritto amministrativo e processo economico relazione al 60° Convegno di studi amministrativi, Varenna, 18-20 settembre 2014, in *Diritto amministrativo*, n. 4/2014

NESPOR S., Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: le origini, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1/2015 (fonte: <http://www.nespor.it>)

NESPOR S., Regole ambientali e crescita economica: riflessioni su un recente studio dell'OCSE, in *Federalismi* febbraio 2015 (fonte: <http://www.nespor.it>)

NESPOR S., I contratti ambientali: una rassegna critica, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, n. 2/2003 (fonte: <http://www.nespor.it>)

NESPOR S., Le sanzioni ambientali: considerazioni introduttive in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1/2008 (fonte: <http://www.nespor.it>)

NICOTRA I., Principio di prevenzione e tutela delle generazioni future nel diritto ambientale, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2003, V. 2

NUNZIATA M., I principi europei di precauzione, prevenzione e "chi inquina paga", in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2014

ONIDA V., La ripartizione delle competenze per la pubblica amministrazione, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1986

ORSI BATTAGLINI A., Attività vincolata e situazioni soggettive, in *Rivista trimestrale dir. proc. civ.*, 1988

ORTOLANI G., Autorizzazione e approvazione, in *Studi in onore di S. Romano*, 1940

PANSARELLA M., Reati ambientali: il set dei controlli a presidio, in *La Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2012

PASSALACQUA M., Le ispezioni amministrative per il controllo dei vincoli ambientali dopo il d.lgs. n. 152/2006, in *Il diritto dell'economia*, n. 3-4/2008

PATRIZI V., Strumenti economici per la tutela dell'ambiente. Il caso delle modificazioni irreversibili, in *Rivista diritto fin.*, n. 4/1990

PELAGATTI G., Valutazioni tecniche dell'amministrazione pubblica e sindacato giudiziario. Un'analisi critica dei recenti sviluppi della dottrina giuspubblicistica, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992

-
- PELLIZZARI F., Regolamentazione ambientale diretta e indiretta in modelli di produzione, in Istituzioni e sviluppo economico, 2003, V. 1
- PEREZ R., L'acquisizione di notizie da parte della pubblica amministrazione, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 4/1968
- PINNA M., L'autorizzazione amministrativa nel settore ambientale come strumento di controllo anticipato in funzione di prevenzione (note a sentenza), in Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente, 2005, V. 14
- POGGIO A., Legambiente: controlli ambientali in primo piano, in Ambiente e sviluppo, 2000
- POLI S., Gli accordi volontari di programma nel diritto comunitario: un nuovo strumento per la tutela dell'ambiente, in Rivista giuridica dell'ambiente, 1995
- PRESUTTI E., Discrezionalità pura e discrezionalità tecnica, in Giur. It., 1910
- PRESUTTI E., Controllo preventivo complesso, in Studi senesi, 1903
- QUARANTA A., Le prime linee di indirizzo AIA e la promessa "uniformità applicativa", in Ambiente e Sviluppo, n. 2/2015
- QUARANTA A., AIA D.Lgs. n. 46/2014: i nuovi controlli alla prova del nove, in Ambiente e Sviluppo, n. 8/2014
- QUARANTA A., La VIA, il procedimento unico e la ricerca della massima semplificazione possibile, in Gestione ambientale, n. 2/2012
- POSTIGLIONE A., Controllo e garanzia dell'ambiente: l'agenzia italiana per l'ambiente, in Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente, 1994
- POSTIGLIONE A., Migliore tecnologia disponibile e costi eccessivi in materia di inquinamento atmosferico, in Rivista giuridica dell'ambiente, 1990
- RANELLETTI O., Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative, in Giurisprudenza italiana, 1894
- RANELLETTI O., Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative, in Rivista italiana per le scienze giuridiche, vol. 17, fasc. 1-2, 1894
- RANELLETTI O., Facoltà create dalle autorizzazioni e concessioni amministrative, in Rivista italiana per le scienze giuridiche, vol. 22, fasc. 1, 1896
- RANGONE N., Errori cognitivi e scelte di regolazione, in Analisi giuridica dell'economia, n. 1/2012
- RANGONE N., Il contributo delle scienze cognitive alla qualità delle regole, in Mercato, concorrenza, regole, n. 1/2012
- RANGONE N., Declinazioni e implicazioni dell'autoregolazione: alla ricerca della giusta misura tra autonomia privata e pubblico potere, in Rivista di diritto alimentare, n. 4/2011 (<http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2011-04/RANGONE.pdf>)
- REGGI B., Notazioni in tema di Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, in Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente, XI, 1997
- RENNA M., I principi in materia di tutela dell'ambiente, in Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente, n. 1-2/2012
-

ROSSI B., Gli accordi integrativi del provvedimento amministrativo in tema di impianti alimentati da fonti rinnovabili: inerzia o ritardo della p.a. e conseguenti responsabilità (nota a sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 14 ottobre 2013, n. 5000), in Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente, n. 1/2013

ROSSI G., L'ambiente e il diritto, in Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente, n. 0/2010

RUGA RIVA C., Il reato di inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione: norma penale in bianco-verde per ogni irregolarità?, in Ambiente e sviluppo, n. 8-9/2013

SABATO G., L'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione degli adempimenti (comm. a Decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59), in Giornale di diritto amministrativo, 2013, V. 19

SACCHI MORSIANI G., Autorizzazioni in funzione di controllo, in Rass. dir. pubbl., 1961

SAITTA F., Le sanzioni amministrative nel Codice dell'ambiente: profili sistematici e riflessioni critiche, in Rivista giuridica dell'ambiente, n. 1/2009

SALANITRO U., Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato, in Rassegna di diritto civile, 2/2009/Saggi

SALANITRO U., I principi generali nel codice dell'ambiente, in Giornale di diritto amministrativo, n. 1/2009

SANDULLI A.M., Gli effetti diretti della 7 agosto 2015 L. n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela, in Federalismi.it, n. 17/2015

SANDULLI A.M., Abilitazioni, autorizzazioni, licenze, in Rass. Dir. Pubbl., 1958, pp. 1 e ss

SANDULLI A.M., Notazioni in tema di provvedimenti autorizzativi, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1957, pp. 784 e ss

SALVIA F., Ambiente e sviluppo sostenibile, in Rivista giuridica dell'ambiente, Milano, n. 2/1998

SALVIA F., Gli strumenti giuridici della tutela ambientale, in Rivista giuridica dell'ambiente, Milano, 1993

SALVO N., Autorizzazioni ambientali verso la semplificazione: il DPR n.447/1998, in Ambiente e sviluppo, 2000

SAVIO F., Prevenzione e protezione ambientale nel Veneto: l'ARPAV, in Economia e ambiente, 2006, V. 2

SCALIA F., Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia, in Urbanistica e appalti, n. 1/2016

SCHNEIDER E., L'autorizzazione unica ambientale. Aua: linee guida operative (comm. a Decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59), in Giornale di diritto amministrativo, 2014, V. 20

SCIULLO G., Legge Madia e amministrazione del patrimonio culturale: una prima lettura, in Aedon, n. 3/2015

SCOCA F.G., Osservazioni sugli strumenti giuridici di tutela dell'ambiente, in Diritto societario, 1993

SCOVAZZI., Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente, in Rivista di diritto internazionale, 1989

SINISI M., Lo sfruttamento della risorsa idrica tra disciplina europea delle fonti di energia rinnovabile e sviluppo sostenibile: aspetti autorizzatori e integrazione tra piani, in Federalismi.it, n. 14/2016

SPANTIGATI F., Le categorie necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente, in Rivista giuridica dell'ambiente, n. 2/1999

SPINA G., Il network delle Agenzie Ambientali: un'analisi, in Federalismi.it, 5/2009

TENORE V., Il procedimento di controllo ispettivo, in L'Amministrazione italiana, n. 11/2001

TENORE V., Problematiche sostanziali e giustiziali in tema di ispezione amministrativa, in Documenti Giustizia, n. 1/1996

TONELLI G., L'organizzazione dei controlli e lo sviluppo dei sistemi di conoscenza in campo ambientale: le occasioni mancate nel D.Lgs. n. 152/2006, in Ambiente e sviluppo, n. 8/2006

TRICOMI L., Attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (commento al d.lgs. 4 agosto 1999, n. 372), in Guida al diritto, 1999, fascicolo 45

TUFANO M. L., La comitologia e le misure di esecuzione degli atti e delle politiche comunitarie, in Diritto dell'Unione europea., 2008

VANETTI F., T.A.R. Fiuli-Venezia Giulia, Sez.I, 27 ottobre 2011,n.488-Discariche. Coordinamento tra la disciplina sulle discariche (D. Lgs.36/2003) e quella sull'autorizzazione integrata ambientale, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2012, V. 27

VANETTI F., Autorizzazione ambientale integrata, in Greenlex.it, ottobre 2010

VASCONI S., L'autorizzazione integrata ambientale, in Il Diritto sanitario moderno, 2011

VESPERINI G., Quale riforma per le autorizzazioni amministrative?, in Giornale di diritto amministrativo n. 2/2016

VESPERINI G., Le norme generali sulla semplificazione, in AA.VV. La riforma della pubblica amministrazione, in Giornale di diritto amministrativo n. 5/2015

VESPERINI G., Celerità dell'azione amministrativa, tutela di interessi ambientali e regole di utilizzazione del silenzio-assenso: alcune osservazioni in margine a una recente decisione della Corte di Giustizia delle Comunità europee (nota a Corte giust. CE, Corte plen., 28 febbraio 1991), in Rivista italiana di diritto pubblico comparato, 1992

VIRGA P., Appunti sulla c.d. discrezionalità tecnica, in Jus., 1957

VOLPE F., Discrezionalità tecnica e presupposti dell'atto amministrativo, in Diritto amministrativo., 2008, 4

WYNNE B., Il fattore rischio nella politica ambientale: ripensando il paradigma della prevenzione, in Europa/Europe, 1994, V. 3

ZALIN M., La tutela penale dell'ambiente. Prospettive di riforma nel quadro della normativa europea, in Rivista giuridica dell'ambiente, nn. 3-4/2009

