



---

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SALERNO**

**Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche**

**DOTTORATO DI RICERCA IN “RAPPORTI GIURIDICI TRA  
PRINCIPI COMUNITARI, COSTITUZIONALI ED  
INTERNAZIONALIZZAZIONE DEL MERCATO”**

XIII CICLO  
RELAZIONE II ANNO

TESI DOTTORATO  
in  
DIRITTO DELL'AMBIENTE

*La Valutazione d'Impatto Ambientale:*

*analisi e prospettive.*

Dottorando: *dott. Andrea Desio*  
Coordinatore: *Ch.mo Prof. Vincenzo Luciani*  
Tutor: *Ch.mo Prof. Giancarlo Sorrentino*

---

a. a. 2015/2016

# INDICE

## CAPITOLO I

### La funzione di tutela ambientale: l' inquadramento ed i principi.

Sommario:Premessa. 1) La Valutazione d'Impatto ambientale: espressione della logica di prevenzione. 2) L'ambiente come valore: il principio di bilanciamento. 3) Il diritto umano all'ambiente: i profili internazionali. 4) "Il ricorso al principio di precauzione". Il negoziato sociale e le basi del dialogo. 5) Premessa sulla precauzione. L'informazione come presupposto della scelta ragionevole. 6) La condizione di "rischio": la prevenzione e la precauzione come rimedi. 7) Il principio di prevenzione.

---

## CAPITOLO II

### La partecipazione alla governance ambientale: la diffusione informativa come metodo democratico.

Sommario:1)Il principio di partecipazione: l'espressione della solidarietà. 2) Le regole della partecipazione procedimentale. Il superamento della concezione garantistica a favore di quella democratico - partecipativa. 3) La valenza "democratica " della partecipazione. 4) La disseminazione informativa: il paradigma da bipolare diventa sussidiario. 5) Dal principio di informazione alla democrazia ambientale: la Convenzione di Aarhus. 6) L'importanza dell'informazione nel sistema nazionale. 7) Il diritto all'informazione. 8) I modelli di intervento: la partecipazione. Le funzioni della partecipazione ambientale. 9) Il fine collaborativo quale presupposto di un'effettiva partecipazione. 10) La direttiva n. 2007/2 Ce: c.d. INSPIRE (INfrastructure for SPacialInfoRmation in Europe).

---

### CAPITOLO III

#### Il procedimento di Valutazione d’Impatto Ambientale:

#### l’inquadramento normativo ed analisi della disciplina.

Sommario: Sezione I. 1) Le fattispecie autorizzatorie: la primarietà dell’ambiente. 2) La Valutazione d’Impatto Ambientale: le fonti della disciplina. 3) Il contesto normativo nazionale. 4) La collaborazione e l’effettiva partecipazione. 5) Analisi della nuova direttiva 2014/52/UE: la consacrazione del momento partecipativo. 6) Le novità della direttiva. 7) La Valutazione d’Impatto sulla Salute (Health Impact Assessment - HIA) 8) La procedura di VIA. 9) La fase dello screening. 10) La fase dello “*scoping*”. 11) Le parti del procedimento. 12) La pubblicità e la fase di monitoraggio. Sezione II. 12) Dell’inchiesta amministrativa: in particolare l’inchiesta pubblica. 13) Il procedimento amministrativo e la valutazione di impatto ambientale. 14) Il momento partecipativo nei procedimenti di V.A.S. e V.I.A. 15) L’integrazione VIA - AIA. 16) La centralità della fase istruttoria. 17) La qualità della partecipazione pubblica. 18) La partecipazione e tutela del terzo nel procedimento di valutazione di impatto ambientale. Le manifestazioni di interesse del privato e procedimento amministrativo. 19) Il raccordo tra la normativa sulla partecipazione nella V.I.A. e quella generale di cui alla legge n. 241 del 1990: la legittimazione procedimentale. 20) Le conseguenze dell’estensione della partecipazione nel procedimento di V.I.A. 21) Il rischio del contenzioso. 22) La distinzione tra legittimazione procedimentale e processuale: il superamento di una tesi. 23) La tutela dell’ambiente: interesse diffuso o collettivo? 24) Il principio di legalità, il principio partecipativo e il principio democratico: le tecniche elusive della funzione di controllo espressa nel procedimento valutativo.

---

### CAPITOLO IV

#### Analisi economica del diritto dell’ambiente:

#### il valore della partecipazione nel procedimento di V.I.A.

Sommario: Sezione I. Premessa. 1) La semplificazione ambientale: la ricerca del punto di equilibrio tra la tutela dell’ambiente e la competitività economica. 2) L’analisi economica del diritto dell’ambiente: la necessità di regolamentare il rapporto tra genere umano ed ambiente. La “ti-

rannia dello sconto”. 3) L’approccio seguendo il metodo economico. 4) La prospettiva dell’analisi economica del diritto pubblico. 5) Lo sviluppo sostenibile: rimedio alla “sindrome NIMBY”? 6) La versatilità del sistema ambiente: la legge di Ashby. 7) L’efficienza sociale e lo sfruttamento dell’ambiente. 8) La valutazione dei beni ambientali: la comprensione del valore economico quale garanzia per la loro conservazione. 9) “The worth of a songbird”: la storia di un particolare metodo di valutazione. Sezione II. 10) La crescita economica e l’ambiente: un problema di sintonia. 11) Il rapporto tra lo sviluppo economico e l’impatto ambientale: la curva di Kuznets. 12) Le esternalità ambientali ed l’equilibrio di mercato. 13) L’analisi costi-benefici. I suoi limiti ed il necessario approccio precauzionale. Sezione III. 14) L’asimmetria informativa ed il peso della trasparenza. 15) La simmetria informativa come soluzione al fallimento del mercato. 16) La sussidiarietà come rimedio alle asimmetrie informative. 17) Il rapporto tra pianificazione e Valutazione d’Impatto Ambientale. Il valore dell’informazione all’interno del procedimento valutativo.

## CAPITOLO V

### La realizzabilità di una piena partecipazione:

#### *l’enquete publique ed il debat public.*

Sommario: 1) Considerazioni introduttive. 2) Le esperienze internazionali a confronto. 3) Gli strumenti partecipativi di tipo consultivo: l’inchiesta pubblica. 4) La disciplina dell’“enquete publique”. 5) La figura del commissario inquirente. 6) La portata dell’inchiesta sulla decisione amministrativa. 7) Il “débât public”: la preminenza della democrazia rappresentativa. 8) La procedura di “enquete publique”. 9) La chiusura dell’inchiesta.

## CAPITOLO PRIMO

### La funzione di tutela ambientale: l'inquadramento ed i principi

#### **Premessa.**

La Conferenza di Rio de Janeiro<sup>1</sup> rappresenta senz'altro un punto di svolta per l'affermazione dei principi di "democrazia ambientale", primo passo verso una diretta partecipazione alla tutela dell'ambiente. La consacrazione dei cc.dd. diritti funzionali<sup>2</sup> alla tutela dell'ambiente viene fatta risalire alla Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo e, in particolare, al Principio 10<sup>3</sup>, che propone una nuova modalità di gestione dei problemi ambientali, ponendo l'enfasi sui "nuovi diritti" di accesso alle informazioni e di partecipazione del pubblico alla formazione ed all'attuazione delle decisioni rilevanti per l'ambiente.

Sul piano internazionale, il diritto all'informazione accompagna di pari passo lo sviluppo della normativa e delle risoluzioni in materia ambientale, potendo sostenere che l'informazione ambientale è uno dei modi di essere della funzione di tutela ambientale, confermando come il dovere di informazione costituisce parte essenziale ed indefettibile della stessa funzione di tutela ambientale<sup>4</sup>. Il diritto all'informazione ambientale, se in una dimensione statica si identifica come istituto di garanzia, visto con una diversa lente, è strumento per l'apertura all'esercizio dei diritti partecipativi legandosi, di conseguenza, alla concezione collaborativa della partecipazione. Si parla in questo caso di un diritto a "due facce"<sup>5</sup>, prescrivendo, per le amministrazioni pubbliche, non soltanto un dovere di rispondere alle richieste informative, ma altresì l'impegno ad assumere l'iniziativa di raccogliere e diffondere le informazioni ambientali.

---

<sup>1</sup> Il c.d. Summit sulla Terra, tenutosi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno del 1992, è stato la prima conferenza mondiale dei capi di Stato sull'ambiente.

<sup>2</sup> La categoria diritti funzionali, vale a dire quelli attribuiti al singolo per il perseguimento di finalità predeterminate a vantaggio della comunità, e non liberamente scelte dall'individuo, ha oggi perso quasi ogni utilità. Tutti i diritti, funzionali o individuali che siano, subiscono comunque la concorrenza di altri diritto o interessi con cui devono conciliarsi. Il bilanciamento degli interessi è oggi la regola dell'applicazione di ogni diritto, di cui fissa il limite "negativo". R. Bin - G. Petruzzella, *Diritto Costituzionale*, p. 516, Torino, 2014

<sup>3</sup> Il Principio 10 afferma che "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 nella 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 ed indennizzo". Sul punto cfr. S. Marchisio, *La questione ambientale da Rio a Johannesburg*, in A. Colombo – N. Ronzitti, *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna, 2003

<sup>4</sup> C. Fagioli, *Il diritto di accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale nel diritto internazionale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1996, pp. 535 e ss.

<sup>5</sup> P. Siracusano, *Il principio di trasparenza nella materia della tutela dell'ambiente e del territorio*, in F. Merloni, *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, p. 601

Va confermandosi un legame inscindibile tra funzioni di tutela e funzioni di informazione ambientale, il quale integra i fini della trasparenza assoluta<sup>6</sup> dell'amministrazione e della realizzazione del diritto sociale e collettivo ad ottenere informazioni.

I tre enunciati del Principio 10 propongono nuove modalità di interlocuzione tra cittadini ed autorità amministrative per favorire la più ampia partecipazione del pubblico alla gestione dell'ambiente. Rispetto alle tradizionali modalità di tutela ambientale, si realizza un cambiamento sostanziale nella relazione giuridica uomo – ambiente, percepibile nell'impostazione della Carta mondiale della natura<sup>7</sup>. Quest'ultima, nel promuovere nuove forme di controllo sullo sfruttamento delle risorse naturali, aveva riconosciuto l'esigenza di accrescere il livello di partecipazione dei cittadini – in forma individuale od associata – nell'ambito dei processi decisionali rilevanti per l'ambiente.

La Dichiarazione di Rio, a dieci anni di distanza, ne rilancia e perfeziona i contenuti, ponendo l'enfasi sulla dimensione partecipativa del pubblico alla formazione delle decisioni in materia ambientale, ammettendo la necessità di introdurre specifiche modalità di consultazione dei soggetti interessati, come misura a carattere preventivo diretta ad evitare l'adozione di atti incompatibili con la tutela dell'ambiente. L'attribuzione della titolarità dei diritti di accesso<sup>8</sup> alle informazioni ed ai mezzi di ricorso giudiziario implica il riconoscimento di una nuova "soggettività" dei cittadini – utenti, cui corrisponde l'obbligo degli Stati di divulgare, a semplice richiesta, le informazioni in loro possesso e di predisporre efficaci strumenti di riparazione giudiziaria per i casi di violazione delle pertinenti normative<sup>9</sup>.

La c.d. "messa in opera" risulta essere uno dei maggiori problemi del diritto dell'ambiente, diviene di primaria importanza un'interpretazione di tale diritto che ne permetta la piena ed effettiva realizzazione per questo motivo. L'interpretazione "di tipo procedurale"<sup>10</sup> risulta essere preferibile, al fine di individuare una serie di diritti in attuazione del diritto all'ambiente. Questo *modus operandi* consente di non tornare alla visione antropocentrica dominante prima della Conferenza di Stoccolma, ma di restare ancorati al "*deep ecology movement*"<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> L'azione conformativa del diritto di accesso può essere riconosciuta come una funzione di controllo sociale dell'esercizio democratico della funzione della tutela ambientale.

<sup>7</sup> Adottata il 28 ottobre 1982 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite

<sup>8</sup> "L'esame delle norme di attuazione delle singole disposizioni che si può tracciare la caratterizzazione della normativa sui diversi tipi di accesso: da una parte, in ragione dello sviluppo del principio democratico del rapporto cittadino - Pubblica Amministrazione, attraverso l'ampliamento della trasparenza dell'azione e quindi di conoscibilità dei processi decisionali della Pubblica Amministrazione; dall'altra accentuando il momento di tutela di diritto di difesa del cittadino nei confronti degli atti e dei comportamenti della P.A., accentuando l'emersione dei diritti di reazione, limitatamente alla sfera della contrapposizione tra interessi personali, lesioni e diritti di accesso" cfr. R. Garofoli, I profili comunitari del diritto di accesso, in Riv.It. Dir. Pub. Com., 1998, p.1285; A. Rallo, Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo, op. cit., p.117

<sup>9</sup> C. Aliberti – N. Colagno – P. Falletta, Informazione ambientale e diritto di accesso, Padova, 2007

<sup>10</sup> M.C. Fagioli, Il diritto di accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale nel diritto internazionale, Riv. Giur. Ambiente, Milano, n. 2/2014, p. 536

<sup>11</sup> Movimento che, evidenziando la necessità di preservare il patrimonio naturale in quanto tale, si era contrapposto allo "*shallow ecology movement*" cfr. M. C. Tallacchini, Politica, Sovranità, Ecologia, in Vita e Pensiero, Milano, n. 2/ 1995, p. 105

Il tema ambientale, valorizzato dagli apporti dell'etica, giunge alla conclusione che la dimensione più appropriata per definire i caratteri della disciplina ambientale appare quella della doverosità<sup>12</sup>, espressa dalla responsabilità della generazione presente verso le generazioni future, al fine di consentire lo sviluppo della persona umana anche nella sua proiezione temporale.

Al fine di identificare i comportamenti moralmente rilevanti, il principio dello sviluppo sostenibile consegna all'uomo<sup>13</sup> una sorta di contro – limite rispetto alla potenza apparentemente sconfinata che la tecnica consegna all'uomo, richiamandolo a quel senso del finito che dallo sviluppo si estende all'unanimità. La difficoltà di definire un appropriato modello di teoria morale è acuita dalla situazione di ignoranza in cui versa l'agente morale rispetto a ciò che accadrà in futuro. I limiti che esibiscono scienza e tecnica, al pari delle teorie economiche, realizzano una sorta di debolezza informativa, caratteristica essenziale della condizione di chi deve decidere in campo ambientale nella prospettiva dello sviluppo sostenibile<sup>14</sup>.

Ripudiati i “veli d'ignoranza”<sup>15</sup>, “finzioni di agire” e, più generalmente, gli “arcangeli”<sup>16</sup>, una soluzione di buon senso, capace di realizzare un'etica ambientale<sup>17</sup> forse non in grado di dare rilievo diretto alla voce flebile dell'altro, ma utile per identificare accettabili comportamenti morali, potrebbe essere quella di indicare una traccia procedurale che il decisore responsabile deve seguire nei casi di incertezza e di ignoranza<sup>18</sup>.

Una delle tracce procedurali più adatte è quella incarnata dal principio di precauzione. La dimensione ecologica non è direttamente l'oggetto della protezione: tutto è strumentale rispetto alla garanzia della sopravvivenza della specie umana, i cui esponenti attuali si muovono in un quadro precauzionale.

---

<sup>12</sup> F. Fonderico, Sviluppo sostenibile e principi di diritto ambientale, in *Ambiente e Sviluppo*, 2009, n.10; F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010; G. Morbidelli, *Il regime speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano, 1977

<sup>13</sup> Si potrebbe immaginare di considerare l'uomo storico come una sorta di astratto “spettatore morale”, che pensa al benessere della specie elevandosi al di sopra della specificità del proprio contesto storico.

<sup>14</sup> Il concetto di sviluppo sostenibile ha il merito di calibrare la necessità di valutare su di un piano paritario le istanze di tutela dell'ambiente ed una crescita economica virtuosa.

<sup>15</sup> J. Rawls, *Una teoria della giustizia*, Milano, 2008

<sup>16</sup> F. Fracchia, pp. 121 e ss., op.cit.

<sup>17</sup> Negli anni '40 l'ecologista Aldo Leopold (1887 - 1948) fu tra i primi ad affermare che la civiltà occidentale doveva incamminarsi verso una “nuova etica”, nel suo linguaggio ritornava l'idea precedentemente vagheggiata da Victor Hugo, secondo cui “nel rapporto dell'uomo con gli animali, i fiori, gli oggetti della creazione c'è una grande etica, per ora appena percepibile, che dovrà in futuro imperiosamente alla luce e che sarà compimento e corollario dell'etica umana”. La condizione umana e lo stato di salute dell'ecosistema, nella congiuntura epocale in cui ci troviamo, palesano più di una pura continuità evolutiva. cfr. N. Olivetti Rason, C. Poli., *Diritto Pubblico dell'Ambiente, Diritto Etica Politica*, a cura di V. Domenichelli, Padova, 1996, pagg. 8 e ss

<sup>18</sup> Si potrebbe inquadrare l'uomostorico come un “astratto spettatore morale”, che, pensando al benessere della specie, si eleva al di sopra della specificità del contesto storico a cui appartiene.

Non si può negare che lo sviluppo economico esociale consentano di meglio proteggere l'ambiente. La crescita del mercato, agganciata alle "tre E"<sup>19</sup> (Environment– Economy – Equity) e al principio dello sviluppo sostenibile, costituisce uno strumento per risolvere i problemi sociali, imponendo di considerare il progresso "not just in a few places for a few years, but for the entire planet into the distant future"<sup>20</sup>, prendendo così le distanze dall'ambientalismo.

Va affiorando con nettezza la necessità di rafforzare il *potere di interdizione* dei progetti a forte impatto ambientale tutte le volte in cui la eco – compatibilità dei medesimi appaia dubbia. Questa istanza trova oggi un preciso riconoscimento nel *principio precauzionale* (formulato nella Conferenza di Rio del 1992 e ripreso successivamente da numero atti dell'Unione Europea) che ha la potenzialità, ancora non sufficientemente evidenziata, di ridimensionare la portata dei molti assensi condizionati<sup>21</sup>.

Il principio di precauzione<sup>22</sup> conferma il processo discendente<sup>23</sup> che fa passare e trascinare dal diritto internazionale a quello comunitario, e via via sino agli ordinamenti nazionali, regole e principi di diritto ambientale che trovano, in questo modo, una vera e propria collocazione multilivello.

E' sufficiente rammentare il principio n. 15 della Dichiarazione di Rio, secondo il quale "...quando vi è minaccia di un danno serio ed irreversibile, la mancanza di una piena certezza scientifica non deve essere utilizzata come motivo per rinviare l'adozione di misure volte a prevenire il degrado dell'ambiente"<sup>24</sup>. Questa stessa affermazione, dalla quale si evince in chiarezza che il principio di precauzione è funzionale all'adozione di misure idonee a prevenire il degrado ambientale, può valere a confermare il valore del suddetto principio come uno strumento cognitivo ed operativo della prevenzione del danno ambientale e come metodo e metodica di conoscenza e di opportuna selezione di strumenti pratico – operativi, grazie ai quali assicurare la realizzazione del predetto fine della tutela preventiva.

La precauzione al servizio della prevenzione viene profilata e modulata in un rapporto variabile – ma consolidato – di mezzo a fine, stante il tenore del principio così come formalizzato nella Dichiarazione

---

<sup>19</sup> G. C. Bryner, Policy Devolution and Environmental Law: Exploring the Transition to Sustainable Development, in *Environ Env'tl.*, 2002

<sup>20</sup> J. Lash, Tward a Sustainable Future, in *Nat. Resources e Env't.*, 1997

<sup>21</sup> F. Salvia, Ambiente e Sviluppo Sostenibile, in *Riv. Giur. Dell'Ambiente*, Milano, 1998

<sup>22</sup> Il sito dell'Agenzia Europeadell'ambiente offre alla pubblica consultazione un glossario che, alla voce "precauzione", recita: "azione intrapresa allo scopo di anticipare, identificare e ridurre l'impatto delle sorprese". Il canone di precauzione denota l'impossibilità di attendere che il danno sia sicuro, in un contesto nel quale la congenita precarietà del quadro delle conoscenze potrebbe l'eventuale scelta di posticipare l'intervento alla rimozione del dubbio in conflitto con principio prevenzione: poiché una definitiva ed indiscussa prognosi rischia di giungere la tardiva, un ragionevole timore deve bastare ad eccitare la misura preventiva. Il criterio di prevenzione è sufficiente a guidare scelte in condizioni di "rischio", ma in presenza di incertezza la cautela diviene necessaria malgrado le conseguenze paventate siano ancora ipotetiche e sfornite di prove scientificamente inoppugnabili. Cfr. M. Cecchetti, *Profili costituzionali della regolazione ambientale nel diritto comunitario e nazionale*, in AA. VV., *Manuale delle leggi ambientali*, a cura di C. Rapisarda Sassoon, Milano, 2002

<sup>23</sup> R. Ferrara, I principi comunitari della tutela dell'ambiente, in *Diritto Amministrativo*, Milano, n.3 del 2005, pp. 532 e ss.

<sup>24</sup> D. Amirante, Il principio precauzionale fra scienza e diritto, profili introduttivi, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, Piacenza, 2002; G. Cordini, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002

di Rio<sup>25</sup> Correlata al principio di prevenzione, la precauzione sembrerebbe essere la chiave di volta del sistema delle tutele ambientali e parrebbe capace di orientare, sempre e comunque, in modo positivo e favorevole per l'ambiente le misure che debbono essere attivate<sup>26</sup>.

La precauzione, intesa come “strategia strutturata di analisi dei rischi”, dovrebbe portare a distinguere e separare l'area del rischio in senso proprio da quella dell'incertezza<sup>27</sup>, in quanto è solo il rischio a poter essere quantificato, e dunque misurato, laddove l'incertezza è alea, caratterizzata da totale impossibilità di previsione e dunque di gestione.

Partendo dal presupposto che la precauzione appartiene al rischio, la Commissione Europea ha adottato una linea di bilanciamento fra esigenze ed obiettivi della tutela ambientale e quelli della libertà degli individui e delle organizzazioni. Del principio di precauzione viene enfatizzata la valenza più decisamente prudentiale, la sua applicazione può condurre alla scelta di non assumere nessuna misura, oppure una misura soltanto provvisoria e parziale e, persino, non vincolante, alla stregua di una semplice “indicazione” di soft law<sup>28</sup>.

Ogni scelta, ogni decisione alla quale si voglia dare corso sarà modulata secondo forme, modalità ed esiti potenzialmente differenziati in sintonie ed in coerenza con gli assunti dell'analisi costi/benefici che, in questo modo, finisce con il configurarsi come il metodo del metodo.

L'affermazione per cui l'analisi costi/benefici si attegga come “metodo del metodo” riesce a spiegare in che modo, e sulla base di quali presupposti logici ed operativi, il principio di precauzione, che può essere costruito come il metodo del principio di tutela preventiva, si sostanzia di valutazioni concrete, di fatti e di conoscenze che derivano dal reale e, soprattutto, a ciò che è effettivo e reale dinamicamente riportano<sup>29</sup>.

## **1) La Valutazione d'Impatto ambientale: espressione della logica di prevenzione.**

L'espressione comunitaria<sup>30</sup> del principio di precauzione rende possibile la c.d. opzione zero in mancanza di un pieno ed esaustivo corredo di prove e di test tecnico scientifici. La scelta di campo dell'Unione

---

<sup>25</sup> P. Dell' Anno, *Il ruolo dei principi del diritto ambientale europeo: norme di azione o di relazione*, Padova, 2006

<sup>26</sup> Il principio di precauzione non è definitivo dal Trattato che ne parla esplicitamente solo in riferimento alla protezione dell'ambiente. Tuttavia, in pratica, la sua portata è molto più ampia ed esso trova applicazione in tutti i casi in cui una preliminare valutazione scientifica obiettiva indica che vi sono ragionevoli motivi di tenere che i possibili effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possono essere incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dalla Comunità.

<sup>27</sup> F. H. Knight, *Risk, Uncertainty and Profit*, Boston, 1921

<sup>28</sup> R. Ferrara, *Op. cit.* p. 539

<sup>29</sup> R. Ferrara, *ibidem*

<sup>30</sup> In termini generali, e mai assoluti, ovviamente, in quanto opportunamente, seppure con una relativa ambiguità, la Commissione europea rammenta, nella sua Comunicazione sul principio di precauzione, che “non si tratta semplicemente di

europea per una versione “debole” del principio di precauzione, al cospetto di costruzioni più “forti” proposte dal diritto internazionale, sembra essere stata messa da parte e rimpiazzata da una più plausibile percezione della sua elasticità, nella sua intrinseca flessibilità e che, pertanto, la sua apparente debolezza possa in realtà risolversi in un vero e proprio valore aggiunto, in una forma aggiuntiva che finisce con il costituirne il più rilevante tratto di identificazione e di qualificazione.

Lo strumento della VIA<sup>31</sup> costituisce un’applicazione della logica di prevenzione, la quale si presta ad essere interpretata ed applicata diversamente, a seconda del contesto generale in cui la medesima si innesta. In un contesto culturale e giuridico fondato sull’idea dello sviluppo e del progresso illimitato, essa tende inevitabilmente ad adeguarsi al criterio di mitigare i danni ed i costi ambientali, senza quasi mai precludere l’attività.

In un contesto diverso basato sull’idea dello sviluppo sostenibile e della prevenzione, essa potrebbe dare esiti diversi e più rispettosi degli equilibri ecologici esistenti. In questo nuovo clima non è azzardato immaginare, per il futuro, la coesistenza di due indirizzi apparentemente contraddittori: da un lato la tendenza alla semplificazione; dall’altro una maggiore prudenza nell’autorizzazione delle attività pericolose mediante il potenziamento dei poteri inibitori.

L’obiettivo che la VIAsi ripromette è comune, nella sostanza, ad ogni strumento di prevenzione specifica: un bilanciamento di interessi funzionale alla prudente gestione delle risorse ambientali.

La decisione finale si basa su accertamenti analitici, tesi alla ricerca di soluzioni atte a conciliare la speciale rilevanza dell’interesse ambientale con l’esecuzione dell’intervento, la cui realizzazione avviene attraverso vagliando concretamente la mutua compatibilità tra singolo progetto ed ambiente, condotto tramite l’approfondimento e la stima accurata delle loro interrelazioni<sup>32</sup>. L’istituto mira ad assicurare una sufficiente considerazione agli interessi ambientali mediante una verifica di sostenibilità.

La Valutazione d’Impatto Ambientale traduce e rappresenta, sul piano pratico – operativo, il valore comunitario forte dello sviluppo sostenibile e, naturalmente, i principi della tutela preventiva e di precauzione<sup>33</sup>.

---

un’analisi economica costi/benefici: la sua portata è molto più ampia e comprende considerazioni non economiche, quali l’efficacia delle possibili azioni e la loro accettabilità da parte del pubblico”, precisando che “nell’effettuare tale analisi si dovrà tener conto che la protezione della salute ha la precedenza sulle considerazioni economiche”. Cfr. Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000

<sup>31</sup> La necessità di agire sulla base di valutazioni comparative di tutti gli interessi per raggiungere la composizione è il tema ricorrente che trova nella valutazione di impatto ambientale un modello potenzialmente idoneo a garantire l’equilibrio tra salvaguardia e sviluppo economico. Cfr. M. Gola, *L’amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, 1995

<sup>32</sup> A. Martelli, *La valutazione di impatto ambientale*, in AA. VV., *Manuale di diritto ambientale*, a cura di L. Mezzetti, Padova, 2001

<sup>33</sup> L’istituto si inquadra come un “processo”, finalizzato ad una verifica di sostenibilità. R. Ferrara, *Valutazione di impatto ambientale ed organismi geneticamente modificati*, Padova, 2003

Nel corso del relativo svolgimento i partecipanti, tramite il contraddittorio e l'apporto di conoscenza e di contributi utili allo scopo dell'integrazione, concorrono, in ogni stadio, all'orientamento ed alla costruzione dello stadio successivo, sino alla maturazione di un giudizio conclusivo, chiamato a soppesare l'entità complessiva dell'impatto.

Il procedimento, avente il proprio baricentro strategico nell'integrazione, tenta di assimilare e riflettere i criteri di governance al fine di ridurre lo scarto tra gli orizzonti delle decisioni e la dimensione dei loro effetti.

La procedura si propone come parabola di un tentativo più evoluto di utilizzo del potere pubblico a tutela dell'ambiente, al fine di realizzare un'interfaccia tra la dimensione socio – economica e quella ambientale, sotto il segno della sostenibilità, al fine di realizzare un motivo di accrescimento.

L'istituto, che costituisce uno strumento di prevenzione<sup>34</sup> dovrebbe assicurare il coordinamento di più fattori, quali: la trasparenza, l'informazione del pubblico e la possibilità effettiva di partecipazione, quando tutte le opzioni sono ancora aperte.

Il procedimento relativo alla VIA è configurato in modo tale da garantire un'intensa circolazione dei dati e degli apporti conoscitivi, mediante flussi che non legano solo il proponente e l'amministrazione, ma tutti i soggetti coinvolti, ed esposti agli effetti della realizzazione dell'intervento.

La disciplina mira ad assicurare il coordinamento degli apparati preposti alla cura ambientale, la trasparenza, la partecipazione del "pubblico interessato" ed il suo sistematico aggiornamento, anche attraverso la diffusione di sintesi non tecniche. Sulla decisione conclusiva grava l'onere di considerare e di soppesare, in un unico giudizio, i pareri, le osservazioni e i riscontri raccolti durante la fase dell'istruttoria, comparando e valutando le principali alternative prospettate dal proponente nello studio di impatto.

La Valutazione d'Impatto Ambientale costituisce uno strumento di prevenzione<sup>35</sup>, in applicazione dell'omonimo principio, il cui scopo primario è quello di evitare il rischio stesso di danni all'ambiente<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup>“La valutazione d'impatto ambientale implica una valutazione anticipata finalizzata, nel quadro del principio comunitario di precauzione, alla tutela preventiva dell'interesse pubblico ambientale” cfr. Cons. Stato, sez. VI, 4 aprile 2005, n. 1462

<sup>35</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 4 aprile 2005, n. 1462, in Foro Amm. – CdS., 2005, 4:” la valutazione di impatto ambientale implica una valutazione anticipata finalizzata, nel quadro del principio comunitario di precauzione, alla tutela preventiva dell'interesse pubblico ambientale”.

<sup>36</sup> La Commissione europea (in Il ricorso al principio di precauzione, Bruxelles, 12 luglio 2000), chiamata ad esprimersi sul principio di precauzione, sottolinea che, a fronte di incertezze irrisolvibili, la determinazione del livello di azzardo che la collettività può tollerare si traduce piuttosto in problema politico, la cui soluzione l'ordinamento rimette a processi di raccolta dei dati e del consenso basati sul confronto democratico. La comunicazione punta in particolare l'attenzione su tre nodi concettuali: l'identificazione dei fattori che attivano l'approccio precauzionale, la concreta attivazione e le misure conseguenti.

Dal principio di precauzione, come interpretato dal giudice comunitario<sup>37</sup>, deriva che una misura preventiva possa essere adottata anche qualora il rischio, appaia nondimeno sufficientemente documentato sulla base dei dati scientifici disponibili al momento dell'adozione di tale misura<sup>38</sup>, senza che la sua esistenza e la sua portata siano state dimostrate pienamente da dati scientifici concludenti.

Con la direttiva 2014/52/UE del 16 aprile 2014, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea in data 25 aprile 2014, il Parlamento Europeo ha modificato la direttiva 2011/92/UE<sup>39</sup> concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

La direttiva del 2011 aveva armonizzato i principi per la valutazione d'impatto ambientale dei progetti, chiarendo, semplificando e razionalizzando la direttiva 85/337/CEE, modificata ed integrata dalle direttive 97/11/CE e 2003/35/CE, emanata sulla base degli artt. 100 e 235 del Trattato Istitutivo.

La disciplina della valutazione d'impatto ambientale, a livello comunitario, è stata predisposta dalla direttiva 85/337/CEE<sup>40</sup>, essa si sviluppa intorno a tre riferimenti principali, ovvero i programmi di azione elaborati nel 1973, nel 1977 e nel 1981 in accoglimento delle sollecitazioni dei capi di Stato e di Governo provenienti dalla Conferenza di Parigi del 1972, che aveva elevato a compiti essenziali della Comunità la lotta all'inquinamento, il miglioramento della qualità della vita e la protezione dell'ambiente naturale<sup>41</sup>.

La direttiva del 1985 apparteneva ad una precisa matrice culturale<sup>42</sup>, come risultava dal suo preambolo, costruito con richiami agli artt. 100 e 235 del Trattato CEE<sup>43</sup>: l'obiettivo era quello di prevenire, evitare o minimizzare le conseguenze dannose di determinati progetti pubblici e privati per la realizzazione di opere ed interventi sul territorio. Il legislatore comunitario aveva ritenuto opportuno procedere al ravvicinamento delle legislazioni nazionali, onde evitare condizioni di concorrenza ineguali, con

---

<sup>37</sup> Corte di Giustizia, Terza Sezione, 2 dicembre 2004, C 41/02

<sup>38</sup> Sent. del Tribunale 11 settembre 2002, causa T – 13/99, Pfizer AnimalHealth / Consiglio ; Corte di Giustizia, 9 settembre 2003, causa C – 236/01, Monsanto Agricoltura Italia SpA; Corte di Giustizia, 12 marzo 1987, causa C – 178/87, Commissione c. Germania.

<sup>39</sup> Direttiva n. 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, pubblicata nella G.U.U.E. 28 gennaio 2012, n. L 26, entrata in vigore il 17 febbraio 2012.

<sup>40</sup> La Direttiva n. 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, entrata in vigore il 3 luglio 1985, è il primo riferimento normativo in tema di valutazione d'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

<sup>41</sup> P. Dell'Anno – E. Picozza, Trattato di Diritto dell'Ambiente, Principi Generali, Vol. I, Padova, 2012

<sup>42</sup> R. Ferrara, La valutazione d'impatto ambientale, in Collana Ambiente – Urbanistica – Territorio, diretta da N. Olivetti Rason e R. Ferrara, Padova, 2010

<sup>43</sup> La prima disposizione riguardava “il riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune; la seconda attingeva ai c.d. poteri impliciti e stabiliva che “quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso”.

un'incidenza diretta sul funzionamento del mercato comune, realizzando uno degli obiettivi dell'allora Comunità nel settore della protezione dell'ambiente e della qualità della vita.

## **2) L'ambiente come valore: il principio di bilanciamento.**

Il posizionamento dell'ambiente tra i valori costituzionali ad opera della Corte<sup>44</sup> Costituzionale esercita un'influenza ambivalente, poiché, da un lato, evidenzia il fondamento costituzionale della sua tutela, d'altro lato sancisce l'impossibilità di individuare i criteri per determinare *ex ante* le forme e la misura.

Il ragionamento che viene condotto sull'ambiente<sup>45</sup> ha consentito di prendere coscienza del fatto che sussista una corrispondenza biunivoca tra l'utilizzazione delle risorse, indispensabili allo sviluppo, e la preservazione dei servizi e dell'integrità eco-sistemica e paesaggistica, seguendo le linee della sostenibilità.

La variabilità del peso specifico dei costi e dei benefici viene influenzata dal grado di incidenza, nei diversi contesti, dei valori e degli interessi costituzionali, a seconda che l'attenzione si sposti su orizzonti di breve e di lungo periodo. Il principio di primarietà impone alle istituzioni di non estromettere il valore ambientale dalle operazioni di bilanciamento in rapporto al peso degli interessi in gioco<sup>46</sup>.

## **3) Il diritto umano all'ambiente: i profili internazionali.**

La definizione delle misure giuridiche ambientali avviene sulla base delle conoscenze scientifiche esistenti, che rende in diversi casi necessario il rinvio o la ricezione di nozioni che hanno origini in discipline non giuridiche<sup>47</sup>.

Ferma la difficoltà di pervenire ad una qualificazione giuridica di "ambiente", si può generalmente ritenere condivisibile la tendenza ad utilizzare nozioni molto ampie di ambiente, quale habitat naturale in cui l'uomo vive o agisce, le quali, proprio perché aperte, non costituiscono ostacolo allo sviluppo della materia.

---

<sup>44</sup> Tra le abbondantissime pronunce: Corte Cost., 18 marzo 2005, n.108, in Foro amm. - CdS. 2005, f. 3, p. 679; Corte Cost., 22 luglio 2004, n. 259, in Foro amm. - CdS, 2004, p. 2447 ss; Corte Cost., 28 giugno 2004, n.196, in Riv. Giur. Edilizia, 2004, 1, p. 1137 ss.

<sup>45</sup> L'ambiente viene considerato come un sistema a fruizione condivisa, simultaneamente munito di un valore d'uso e di un valore d'esistenza. cfr. M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007

<sup>46</sup> Corte Cost., 28 giugno 2004, n. 196: " gli interessi relativi alla tutela del paesaggio come forma del territorio e dell'ambiente, sono qualificati come valori costituzionali primari (...), tale primarietà non legittima un primato assoluto, ma che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni".

Tra i molti, in dottrina, G. Caia, *La gestione dell'ambiente: principi di semplificazione e di coordinamento*, in AA.VV., *Ambiente e Diritto*, a cura di S. Grassi - M. Cecchetti - A. Andronio, Firenze, 1999

<sup>47</sup> G. Tamburelli, voce Ambiente (tutela dell'), in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol.II, Roma, 2007

L'affermarsi, nel diritto internazionale<sup>48</sup>, del principio di integrazione<sup>49</sup> e quello della responsabilità comune<sup>50</sup>, ha reso possibile una nuova visione dell'ambiente, finalizzata alla salvaguardia di determinati equilibri ambientali.

Le costituzioni più moderne riconoscono tra i diritti fondamentali il diritto dell'uomo all'ambiente<sup>51</sup>. Diversa e più controversa è, invece, la possibilità di configurare tra i diritti umani fondamentali il diritto allo sviluppo<sup>52</sup>.

L'attuale centralità della *goodgovernance*<sup>53</sup> ha assunto particolare risalto in riguardo alla democratizzazione dei processi decisionali in materia ambientale e con riguardo al riconoscimento, a livello universale o regionale, del ruolo dei grandi gruppi della società civile.

La problematica di maggiore rilevanza, per il diritto internazionale generale, è quella di stabilire se l'individuo sia titolare o mero beneficiario del diritto di informazione, di partecipazione e di accesso ai rimedi giurisdizionali, tutti funzionali alla tutela dell'ambiente. Un'eventuale titolarità, nell'ordinamento internazionale, di diritti di informazione e, soprattutto, di partecipazione avrebbe un particolare rilievo, considerando la possibile incidenza sui processi di *decision-making*<sup>54</sup>.

Il diritto di informazione<sup>55</sup>, così come sancito dall'art. 10 della Dichiarazione di Rio<sup>56</sup>, secondo il quale: "il modo migliore per trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati", realizza un principio fondamentale della c.d. democrazia partecipativa, in un cam-

---

<sup>48</sup> "Il principio di integrazione tra esigenze di tutela dell'ambiente ed esigenze di sviluppo economico e sociale ha conosciuto, dalla Conferenza di Johannesburg, un'inversione di tendenza, orientando la politica internazionale verso l'inclusione di valutazioni e precetti ambientali nel contesto dello sviluppo sostenibile, compiendo un significativo passo avanti rispetto alla Conferenza di Rio." cfr. G. Tamburelli, cit.

<sup>49</sup> "Il principio di integrazione sancisce che qualsiasi attività posta in essere dalle amministrazioni, sia comunitarie sia nazionali, debba prendere in considerazione la componente ambientale, misurarsi con essa ed integrarla nel bilanciamento degli interessi. Il coinvolgimento orizzontale di qualsiasi attività svolta da soggetti pubblici e privati ha trasformato il ruolo dell'amministrazione, la cui attività centrale è data dalla funzione conoscitiva istruttoria, volta alla ricostruzione delle informazioni, allo loro diffusione ed al coinvolgimento della cittadinanza." cfr. G. Cocco, Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno, in Riv. Giur. Amb., Milano, 1999, pp.1 e ss.

<sup>50</sup> "Il principio della responsabilità comune ma differenziata, che appare ancora in fieri sul piano del diritto internazionale generale, ha invece trovato significativa applicazione nel diritto pattizio, come attestano numerose disposizioni convenzionali ispirate alla differenziazione degli obblighi dei Paesi sviluppati rispetto agli obblighi dei Paesi in via di sviluppo e quelle riguardanti il trasferimento a questi ultimi di risorse economiche addizionali e di tecnologie ambientalmente sane" cfr. S. Marchisio, La responsabilità comune ma differenziata degli Stati nella promozione dello sviluppo sostenibile, in Annali dell'Università di Ferrara, sez. V, Saggi II, Ferrara, 1995

<sup>51</sup> A Johannesburg si è raggiunta una fase di piena "maturità" del diritto internazionale dello sviluppo sostenibile. Di qui la tendenza a sostituire l'espressione "Diritto internazionale dello sviluppo sostenibile" con "Diritto internazionale dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile". cfr. IucnCommision of Environment and Development, IUCN, Gland-Cambridge, 1995)

<sup>52</sup> Seguendo un orientamento espresso dall'Assemblea generale nella Risoluzione n. 128 del 4 dicembre 1986, poi ripreso a Johannesburg e, nuovamente, dall'Assemblea con la Risoluzione n. 57/223 del 18 dicembre 2002, Un. doc. A/57/556

<sup>53</sup> Esso favorisce i processi di *decision-making* basati sull'eguaglianza formale degli Stati, volendo realizzare il potenziamento della partnership fra attori governativi e non governativi nella realizzazione di specifici programmi ed attività. cfr. G. Tamburelli, cit.

<sup>54</sup> J.Ebbson, The Notion of Public Participation in International Environmental Law, in Yearbook of International Environmental Law, 1997

<sup>55</sup> S. Marchisio, L'informazione ambientale nel diritto internazionale dello sviluppo sostenibile, in Informatica, Diritto, Ambiente. Tecnologie dell'informazione e diritto all'ambiente, a cura di A. Cammelli, E.Fameli, Napoli, 1997

<sup>56</sup> La Conferenza di Rio sembra raccogliere il precetto ecologista, elaborato negli anni Settanta da Dubos: "Thinkglobaly. Actlocally." In realtà i risultati concreti di Rio sono in realtà deludenti, ma hanno dato vita ad una profonda riflessione sull'ambiente.

po, quale quelle del diritto ambientale, in cui conoscenza, informazione, partecipazione ed accesso sono tutti elementi imprescindibili della stessa funzionalizzazione di un diritto fondamentale dell'uomo e del cittadino.

La miglior tutela possibile dell'ambiente non passa per le fragili mani di un singolo individuo<sup>57</sup>; l'aggiunta di tanti diritti individuali all'interesse della collettività non riesce a garantire meglio la tutela dell'ambiente.

L'affidamento della cura di quest'ultimo, bene collettivo, a tecniche giuridiche di protezione di situazioni giuridiche soggettive, può rendere più complessa la realizzazione di un'azione coordinata di tutela<sup>58</sup>.

#### **4) “Il ricorso al principio di precauzione”. Il negoziato sociale e le basi del dialogo.**

Il Comitato Europeo e Sociale, all'interno di un parere risalente all'inizio del 2000, affermò, ai punti 2.13 e 2.14, come fosse opportuno: “ non investire eccessive risorse nel modello di analisi quantitativa dei rischi o in quello basata o sullo studio costi-benefici”<sup>59</sup> e di “non idealizzare le cifre, dal momento che la promozione della valutazione dei rischi deve inserirsi in un dispositivo di negoziato sociale”, il cui “vero ruolo è quello di fornire le basi del dialogo”.

Il punto nevralgico del ragionamento portato avanti dall'organo consultivo è relativo al fatto che “la dimensione sociale costituisce parte integrante del principio di precauzione” e che “ in questo contesto si inseriscono le conferenze di consenso”.

Il Comitato, nei punti seguenti, ha avvertito come: “i cittadini hanno bisogno di interlocutori chiaramente identificabili ai quali rivolgersi qualora si sentano minacciati. Creare un clima di fiducia significa predisporre una struttura che si faccia carico di tale responsabilità nel quadro di un meccanismo europeo. Tale dispositivo sociale, organizzativo e scientifico rientra nel concetto più ampio di principio di precauzione. Occorrono delle nuove modalità di decisione per far avanzare la democrazia: le decisioni andranno prese tenendo conto dell'incertezza e dell'eccessiva complessità e non già delle certezze scientifiche. Ciò determina un radicale cambiamento di prospettiva. Solo in tal modo l'esigenza di sicurezza sanitaria, lungi dall'alimentare le idee totalitarie, potrà promuovere la democrazia”.

Tale punto di vista, all'epoca avallato dalla Dichiarazione di Rio e dall'Agenda 21<sup>60</sup>, fa constatare come i principi di informazione, partecipazione e precauzione siano legati a doppio filo dall'incertezza.

---

<sup>57</sup> B. Caravita Di Toritto, *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, Milano, 1993

<sup>58</sup> F. G. Scoca, *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, relazione Convegno Vibo Valentia 1988, in *Quaderni regionali*, 1989, p. 550

<sup>59</sup> La volontà di ampliare “l'etica della responsabilità” include lo sviluppo degli strumenti dell'analisi costi-benefici, dell'accertamento del rischio e della valutazione del rischio ambientale. Procedimenti questi che tentano di combinare le analisi fattuali e le proiezioni future dei possibili impatti con le forme di accordo sociale globale relative al valore dei progetti proposti.

<sup>60</sup> J. Harrison, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2000, n. 1, p. 27 e ss.

La libertà di accesso<sup>61</sup> ai dati ed ai processi decisionali, velocizza la raccolta e lo scambio delle conoscenze, catalizzando la formazione del consenso tra soggetti destinati a subire le conseguenze delle decisioni, permettendo di influire sui risultati.

Il sopracitato parere così conclude: “ il principio di precauzione presenta tre componenti fondamentali: la precauzione richiede innanzitutto maggiori sforzi volti ad accrescere le conoscenze; la precauzione presuppone la creazione di strumenti di vigilanza scientifica e tecnica per identificare le nuove conoscenze e comprenderne le implicazioni; la precauzione comporta infine l’organizzazione di un ampio dibattito sociale in merito a ciò che è auspicabile ed a ciò che è fattibile”.

L’accordo di Maastricht del 1993 ha decretato l’inserimento del canone di precauzione nell’art. 174 del Trattato CE, successivamente modificato ed integrato dal Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea, rubricandolo all’art. 101.

La norma enuncia il principio senza però definirlo; la sua interpretazione, che può essere realizzata soffermandosi su di una interpretazione sistematica dell’intero corpus normativo del Trattato, non dissipa le vivaci polemiche al centro delle quali il principio costantemente si ritrova, realizzando una divisione tra coloro che gli addebitano l’attitudine a sostenere insani ed estremi atteggiamenti di chiusura nei confronti del progresso scientifico, e quelli che lo considerano come un baluardo essenziale alle minacce all’ambiente, di varia natura ed origine<sup>62</sup>.

##### **5) Premessa sulla precauzione. L’informazione come presupposto della scelta ragionevole.**

La Commissione Europea, con la comunicazione del 2 febbraio 2000, n.1, ha realizzato un importante sforzo interpretativo, soffermandosi su tre punti fondamentali: l’identificazione dei fattori che “ attivano” l’approccio precauzionale; la concreta attivazione e le misure conseguenti.

Preliminare all’applicazione del principio è l’identificazione di una situazione di pericolo, basata su di una valutazione scientifica e su di un’oggettiva “ insufficienza dei dati, sul loro carattere non concludente o sulla loro imprecisione”<sup>63</sup>.

Non appare chiaro in quali termini sia virtuale il pericolo la cui evocazione vale a giustificare l’anticipazione della soglia di tutela. La giurisprudenza comunitaria<sup>64</sup> ha specificato come “uno Stato

---

<sup>61</sup> “L’istituto dell’accesso alle informazioni ambientali rappresenta lo strumento mediante il quale si è andato realizzando quello che è il c.d. metodo procedurale.” cfr. M.C.Fagioli, op. cit., p. 538

<sup>62</sup> N. De Sadeleer, Gli effetti del tempo, la posta in gioco ed il diritto ambientale, in Riv. Giur. Ambiente, 2001, 1, p. 589

<sup>63</sup> Corte Giust. CE, Sez. III, 2 dicembre 2004, c 41/02; Corte Giust. CE, 5 febbraio 2004, n. 24, in Foro Amm. - CdS, 2004, p. 1285: “secondo la giurisprudenza della Corte, dal principio di precauzione deriva che, quando sussistono incertezze riguardo all’esistenza o alla portata dei rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi”.

<sup>64</sup> Sent. Tribunale, sez. III, 11 settembre 2002, causa T - 13 / 99, Pfizer AnimalHealth / Consiglio; conforme: Corte di Giustizia, 9 settembre 2003, causa C - 236 /01, Monsanto Agricoltura Italia SpA; Cons. Stato, Sez. VI, 6 marzo 2002, n. 1371, in [foro.it](#), 2003, III, ha disconosciuto: “ l’interesse ad impugnare l’assegnazione delle licenze UMTS per sistemi di telefonia

membro possa, partendo dal principio di precauzione, adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi. La valutazione del rischio non può fondarsi su considerazioni puramente ipotetiche, né su semplici supposizioni”.

La stessa azione intrapresa allo scopo di anticipare, identificare e ridurre l’impatto delle sorprese viene definita di tipo precauzionale.

L’obiettivo ragionevole dell’ordinamento non può consistere nell’illusoria pretesa di cancellare ogni deficit informativo, ma nel conformare strutture decisionali e procedimenti valutativi affinché produca il minor danno. La mancanza di dati e la coscienza della potenziale gravità delle conseguenze impreviste dell’errore richiedono di agire con prudenza, all’insegna di strategie conservative, cautamente retrocedendo all’insorgere delle prime avvisaglie di pericolo.

Il canone della precauzione<sup>65</sup> evidenzia l’impossibilità di attendere che il danno sia sicuro, in un contesto in cui la congenita precarietà delle conoscenze porrebbe l’eventuale scelta di posticipare l’intervento alla rimozione del dubbio in contrasto con il principio di prevenzione<sup>66</sup>.

L’incessante impegno delle organizzazioni economiche e sociali teso a bilanciare il cauto sfruttamento dell’informazione accumulata in passato e l’aleatoria esplorazione di versanti sconosciuti<sup>67</sup>, ha evidenziato come le lacune conoscitive e la rapidità dei cambiamenti ambientali siano due fattori direttamente proporzionali. La ricerca, particolarmente complessa, di un punto di equilibrio tra questi due elementi necessita di un approccio che non tenda ad un’astratta ottimalità, ma alla scoperta di soluzioni concretamente soddisfacenti<sup>68</sup>.

---

mobile di terza generazione, perché, se anche si invoca il principio di precauzione, non è dimostrato che tali licenze producano effetti pregiudizievoli per l’ambiente e per la salute pubblica”.

<sup>65</sup> “Il principio precauzionale supera l’incertezza scientifica, ma non può minimamente valere a coprire limitazioni frutto di mode del momento o di demagogie politiche, che nulla hanno in comune con una funzione di tutela ambientale; ovvero anche ad affermare limiti alle attività che si traducono in una tutela ambientale solo di facciata, per la manifesta non idoneità della norma a realizzare una seria protezione ambientale. La scelta dei dati scientifici cui dar credito rappresenta una questione di merito; ma l’esistenza dei dati stessi, la loro sufficiente attendibilità e la necessaria consequenzialità tra gli elementi conoscitivi di partenza e gli obiettivi di realizzazione normativa costituiscono presupposti di logicità intrinseca, indispensabili alla ragionevolezza della scelta politica” cfr. A. Rallo, op. cit., p. 295

<sup>66</sup> Il criterio di prevenzione è sufficiente a guidare scelte in condizioni di “rischio”, ma in presenza di incertezza la cautela diviene necessaria malgrado le conseguenze paventate siano ancora ipotetiche e sfornite di prove scientificamente inoppugnabili. La precauzione si distingue dalla prevenzione. Per scegliere la prevenzione di fronte ad un rischio, occorre poterlo misurare: la prevenzione è possibile solo quando il rischio è misurabile e controllabile. Per precauzione si intende l’atteggiamento che ci si aspetta da qualcuno al quale si dice che, oltre al rischio da controllare e misurare, deve correre un rischio che non può ancora conoscere ma che potrebbe manifestarsi in futuro in una nuova fase di evoluzione della scienza. Il rischio contemporaneo è contraddistinto da una dimensione particolare, ovvero dal fatto di essere legato ad una straordinaria dilatazione del tempo. Cfr. EEA Report N. 1/ 2013, Late lessons from EarlyWarnings: the Precautionary Principle; F. De Leonadis, Il Principio di precauzione, Milano, 2005

<sup>67</sup> “Un concetto fondamentale di intelligenza adattiva entro percorsi storici è la relazione tra l’esplorazione di nuove possibilità e lo sfruttamento di vecchie certezze. Scelte esplicite fra esplorazione e sfruttamento si trovano in decisioni calcolate su strategie ed investimenti alternativi. Scelte implicite sono mascherate in molte regole e consuetudini caratteristiche dei processi decisionali. A seguito dei legami fra turbolenza ambientale, diversità decisionale e vantaggio competitivo, l’efficacia di un processo decisionale è sensibile alla relazione fra indice di variazione nell’esplorazione dell’ambiente riflesso dalla procedura e l’indice di cambiamento ambientale”. cfr. H. A. Simon, Scelte razionali e struttura dell’ambiente, in Causalità, razionalità, organizzazione, Bologna, 1985

<sup>68</sup> H. A. Simon, Scelte razionali e struttura dell’ambiente, in H. A. Simon, Casualità, razionalità, organizzazione, Bologna, 1985, p.143 :e ss “ L’ eliminazione di forme inferiori, di routine e di procedure, è essenziale per la sopravvivenza, ma lo è anche la creazione di nuove procedure, in particolare in un ambiente in mutamento. A seguito dei legami fra turbolenza am-

Il principio precauzionale realizza un'esigenza difensiva, prescrivendo, in linea attitudinale, limiti prudenziali in caso di dubbio.

In alcuni lavori<sup>69</sup> si scorge come, nell'affermazione del principio di precauzione, si possa essere in presenza di un volano per la costruzione di apparati e di procedimenti giuridici adatti alla promozione di un continuo apprendimento istituzionale, finalizzato alla raccolta e all'affinamento dell'informazione disseminata alla varie scale, sia pur rispettando le soglie imposte dalla prudenza. Questo tipo di approccio necessita di dispositivi giuridici funzionali al relativo trattamento, non prescindendo dalla ricerca di soluzioni cooperative.

A ben vedere la precauzione<sup>70</sup> e la prevenzione sono una mera endiadi<sup>71</sup>.

Il fine oggettivo della prevenzione, stella polare di ogni seria politica di tutela dell'ambiente, è *in re ipsa*, allorché si decide di sottoporre ad un certo ordine programmato, ed entro una cornice temporale pre-stabilita, l'evoluzione di un intero comparto o settore d'attività umane.

La forza e la debolezza del principio di precauzione<sup>72</sup> originario dalla combinazione di flessibilità e sicurezza; la messa in campo del principio, da un lato, consente l'adozione di scelte coraggiose, sorrette comunque da un rischio calcolato, mentre, dall'altro, impone un obbligo di continua investigazione, di ricerca e di miglioramento permanente della qualità e della quantità degli elementi della nostra conoscenza in vista del raggiungimento di più sicuri obiettivi di protezione ambientale.

Ogni discorso condotto intorno al principio di precauzione<sup>73</sup>, al fine di esaltarne il ruolo di strumento di *flex-security* e per stigmatizzare le insufficienze e le incongruenze, si è concretamente svolto in relazione alle misure precauzionali pensate, progettate ed eventualmente attivate nei riguardi dei singoli progetti, di singole attività antropiche, di specifici interventi.

La stessa Commissione dell'UE<sup>74</sup>, pronunciandosi sul principio di precauzione<sup>75</sup>, ha evidenziato come la prevenzione sia l'espressione di ogni seria politica di tutela dell'ambiente, aparendo come regola gene-

---

bientale, diversità decisionale e vantaggio competitivo, l'efficacia di un processo decisionale è sensibile alla relazione fra indice di variazione nell'esplorazione dell'ambiente riflesso dalla procedura e l'indice di cambiamento ambientale".

<sup>69</sup>F. De Leonardis, Il principio di precauzione dell'amministrazione del rischio, cit.; R. Ferrara, La protezione dell'ambiente ed il procedimento amministrativo nella "società del rischio", in AA. VV., Ambiente, attività amministrativa e codificazione, p. 338 e ss., osserva che: " il principio di precauzione si rivela come una tecnica di cognizione e ricognizione flessibile ed elastica, calca di condurre all'elaborazione di proposizioni e congetture, che debbono essere sempre sottoposte alle necessarie operazioni di verifica - falsificazione", Milano, 2005

<sup>70</sup> "La precauzione si presenta come una strategia strutturata di controllo e gestione dei rischi, e sarà dunque possibile che anche i privati possano partecipare a quel delicatissimo procedimento selettivo e valutativo che porta a ritenere come sufficientemente testata una particolare tecnologia." cfr. R.Ferrara, op. cit., p. 76

<sup>71</sup> R.Ferrara, Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?, in Riv. Giurid. dell'Edilizia, Milano, 2012, p.76

<sup>72</sup> La straordinaria capacità confermativa che il principio di precauzione può possedere in ragione della sua attitudine a manifestarsi come regola di flessibilità e sicurezza.

<sup>73</sup> "La Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione ci dice che il principio medesimo si risolve in una "strategia strutturata di controllo del rischio": sicché esso viene, abbastanza coerentemente, introdotto nel sistema di valori, di regole e "principi istituzionali" del diritto originario dell'Unione europea alla stregua di un modello cognitivo caratterizzato da opportuna flessibilità in vista della messa in sicurezza degli obiettivi di tutela non rinunciabili, ossia come uno strumento relazione di *flexsecurity*." cfr. R.Ferrara, op. cit., p.68

<sup>74</sup>Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000

rale dell'ordinamento in un sistema multilivello, stabilendo che sia la precauzione stessa a riempire di contenuti concreti il valore di tale regola, consentendole di passare dalla mera programmaticità alla pre-cettività. Chiamata a pronunciarsi sul valore di questo principio, la Commissione stessa

## **6) La condizione di “rischio”: la prevenzione e la precauzione come rimedi.**

La necessità di assumere una decisione richiede uno sguardo sul futuro integra una condizione di “rischio”, scongiurata dalla disposizione di informazioni sufficienti ad anticipare tanto gli eventi possibili quanto le oggettive probabilità di accadimento di ognuno<sup>76</sup>.

Cambiamenti demografici, tecnologici, economici ed istituzionali, inducono trasformazioni sociali, che a loro volta modificano le interazioni con l'ambiente, che a sua volta retroagisce sui comportamenti, secondo altalenante e moti circolari spesso difficili da comprendere e prevedere, non appena lo sguardo sia proteso oltre lo steccato del futuro più prossimo.

L'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ( già art. 174 Trattato Nizza) stabilisce che l'azione di salvaguardia ambientale è fondata “sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente”.

## **7) Il principio di prevenzione<sup>77</sup>.**

La prevenzione esprime l'impossibilità di attendere che il danno si sia verificato, specialmente nel campo ambientale, dove, la virtuale irreversibilità dei danni concorre a determinare la non adeguatezza di un approccio squisitamente economico.

La potenziale non eliminabilità del danno smentisce l'assunto dell'equivalenza delle opzioni<sup>78</sup>; la leva economica deve certamente essere manovrata per influire sui comportamenti umani, con il rischio che

---

<sup>75</sup> La Commissione, chiamata a rispondere sul tema della “preliminare valutazione scientifica”, ha precisato come esso si risolva in “una strategia strutturata di controllo del rischio”, venendo introdotto nel sistema di valori, di regole e “principi istituzionali”.

<sup>76</sup> Economia del rischio. Antologia di scritti su rischio e decisione economica, a cura di D. Pace, Milano, 2004; K. J. Arrow, L'economia dell'informazione e del rischio. Approcci alternativi alla teoria delle scelte in condizioni rischiose, Milano, 1975

<sup>77</sup> L'operatività del principio di precauzione in Italia ha dato origine ad un dibattito relativamente recente. Diverse sono le fonti normative nazionali che hanno recepito il suddetto principio, adattandolo ai vari campi di applicazione, senza trascurare le norme di ratifica di accordi internazionali ed a parecchi decreti ministeriali.

Il d. lgs. 152/2006 dedica la Parte VI al danno ambientale, riservando al tema della precauzione disposizioni mirate.

L'art. 301, rubricato “attuazione del principio di precauzione”, in applicazione dell'art. 174, paragrafo 2 del Trattato CE, dispone che: “in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione”. Lo stesso articolo individua, al comma 3, nell'operatore il soggetto deputato ad avvertire “senza indugio” tutte le amministrazioni del territorio minacciate dal pericolo incombente, per poi indicare, al comma seguente, il solo Ministero dell'ambiente come soggetto avente la facoltà di adottare le occorrenti misure operative.

<sup>78</sup> R. Ferrara, I principi comunitari della tutela dell'ambiente, Torino, 2006

una completa monetizzazione dell'inquinamento determinerebbe una pericolosa indifferenza tra la salvaguardia della risorsa e l'assunzione del costo della dissipazione<sup>79</sup>.

L'imposizione dell'onere della riparazione è in altri termini diretta ad influire sulla condotta dei consociati con la prospettiva della responsabilità nei rispettivi calcoli di convenienza dei costi di ripristino ambientale.

La volontà di adeguare condotte umane e processi naturali, in base alla variabile temporale, si traduce nell'anticipazione della soglia di tutela, al fine di scongiurare il rischio di perdite, caratterizzate dalla tendenziale unidirezionalità.

---

<sup>79</sup> “ Sebbene le sue concrete applicazioni siano a posteriori indicative di un fallimento della prevenzione, il principio vale a condizionare preventivamente le scelte, promuovendo l' internalizzazione dei costi ambientali nel processo decisionale” cfr. V. M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; P. Dell'Anno, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004

## CAPITOLO SECONDO

### La partecipazione alla governance ambientale:

#### la diffusione informativa come metodo democratico.

##### **1) Il principio di partecipazione: l'espressione della solidarietà.**

Seguendo le trasformazioni della società<sup>80</sup>, è andata affermandosi una nuova centralità della funzione amministrativa, realizzando un progressivo, ma costante, avvicinamento tra l'amministrazione e le persone, connotando il confronto del carattere della priorità, al fine di ricercare una soluzione condivisa<sup>81</sup>. Dovendo affrontare il tema della costituzionalizzazione del principio di partecipazione delle persone all'azione amministrativa, la Corte Costituzionale, dopo averlo inquadrato come un principio generale dell'ordinamento, ne afferma il carattere costituzionale, ogni qual volta la funzione svolta sia retta dalla ragione di imparzialità<sup>82</sup>.

La doverosità costituzionale della partecipazione trova precisi agganci nell'art. 3 della Costituzione, quale espressione sia dell'esigenza di uguaglianza delle parti, sia della partecipazione alla vita del paese<sup>83</sup>.

Essa risponde ad un bisogno di conoscenza<sup>84</sup>, soddisfatto mediante la partecipazione in contraddittorio di più soggetti, in conformità con quanto avviene nell'esperienza americana<sup>85</sup>, dove la dottrina tende a riconoscere la funzione di legittimazione della supremazia del potere, mediante la partecipazione del cittadino alla formazione degli atti ( c.d. Due processClause).

La necessità per la Pubblica Amministrazione di sperimentare e praticare forme comunicative e procedurali capaci di legittimare lo Stato di diritto, tra le quali si inserisce anche la partecipazione, che trasforma la "mitezza" dei valori in "mitezza" degli strumenti utilizzati dagli apparati politico-amministrativi per assolvere i loro compiti<sup>86</sup>.

---

<sup>80</sup> "Il passaggio dalla visione ottocentesca dei rapporti tra l'amministrazione ed i cittadini, dove la garanzia della libertà dei secondi passava nella limitazione dell'intervento della prima, ad una visione costituzionale, secondo la quale l'amministrazione è (...) completamente subordinata al sistema dei valori costituzionali" cfr. G. Sorrentino, op. ult. cit. p.177

<sup>81</sup> G. Sorrentino, op. ult. cit. p. 176

<sup>82</sup> M. Clarich, Garanzia del contraddittorio nel procedimento, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), p. 17, già nel saggio Contraddittorio, in Enc. Dir., Milano, 1961

<sup>83</sup> M. Chiti, Partecipazione popolare e pubblica amministrazione, Pisa, 1977

<sup>84</sup> "Prima ancora che ad un bisogno di difesa, essendo comunque esigenza elementare che la conoscenza venga prima della difesa" cfr. G. Berti, Procedimento, procedura, partecipazione, in Studi in memoria di Enrico Guicciardi, Padova, 1975, p.780

<sup>85</sup> G. Sorrentino, Diritti e partecipazione nell'amministrazione di risultato, op. cit., p. 195

<sup>86</sup> R. Ferrara, Introduzione al diritto amministrativo, Bari, 2011

La circostanza che la partecipazione sia un valore assoluto viene in luce provando a fare un parallelo con l'esperienza maturata nel campo della cooperazione internazionale<sup>87</sup>, dove le procedure basate sulla "deliberative democracy"<sup>88</sup>, rappresentano modelli di democrazia che usano lo scambio dialogico come modalità essenziale di formazione delle decisioni pubbliche, consentendo ai consociati di giungere ad un esito non determinato aprioristicamente, ma conseguito sulla base di una procedura democratica strumentale ad un certo tipo di risultati<sup>89</sup>.

L'affermata incapacità dell'amministrazione ad operare in solitudine, rende opportuno affermare come abbia assunto specifica importanza e particolare spessore la presenza attiva dei singoli individui nel processo decisionale, dimensionando il tutto sul problema da risolvere<sup>90</sup>.

La partecipazione procedimentale è definita come un'espressione della sussidiarietà filiale<sup>91</sup>, diversa dal generale paradigma bipolare sussidiarietà orizzontale / verticale. Una partecipazione sempre verticale, ma dal basso verso l'alto, essendo il cittadino chiamato ad intervenire, e a "concorrere al buon esercizio dei poteri pubblici"<sup>92</sup>.

L'adesione dei privati alla cura dell'ambiente costituisce attuazione del principio di sussidiarietà, sulla base della certezza che i cittadini siano portatori non solo di bisogni, ma anche di capacità<sup>93</sup>, talvolta maggiori di quelle dell'amministrazione.

Attuazione del principio di sussidiarietà<sup>94</sup> che può essere realizzata anche mediante l'utilizzo di determinati strumenti di mercato, al fine di garantire la più ampia partecipazione degli operatori, realizzando il rafforzamento della partecipazione.

La tutela dell'ambiente si caratterizza per la doverosità delle azioni imputabili a tutti i membri della società, tanto istituzioni quanto privati<sup>95</sup>, basandosi su quella che è stata definita come la "solidarietà ambientale"<sup>96</sup>.

---

<sup>87</sup> G. Sorrentino, op. cit., p.207

<sup>88</sup> "Il metodo deliberativo promuove il buon funzionamento ed il rinnovamento della democrazia; migliora la qualità dei processi decisionali che divengono più inclusivi e condivisi; rafforza la legittimità delle scelte effettuate dalle autorità preposte; (...) consente di conseguire una maggiore efficienza e trasparenza dell'azione pubblica ed incentiva la responsabilità del decisore istituzionale; assolve una funzione civica, in quanto alimenta lo spirito di solidarietà e di coesione tra gli individui. cfr. F. del Conte, in *La Costituzione Francese*, op. cit. p. 180

<sup>89</sup> A. Pintore, *I diritti della democrazia*, Bari, 2003, p. 91 e ss.

<sup>90</sup> G. Sorrentino, op. cit., p. 215

<sup>91</sup> L. Pardi, op. cit., p. 125, nota 190

<sup>92</sup> F. Benvenuti, op. cit., p. 48

<sup>93</sup> "La possibilità che queste capacità vengano messe a disposizione della collettività in cooperazione, non più solo in contrapposizione, con l'amministrazione, in un'attuazione del principio di sussidiarietà che è sempre verticale, ma ha un moto che va dal basso verso l'alto e quindi potrebbe essere definita filiale" cfr. G. Arena, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*. cit.; F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, cit.

<sup>94</sup> L. Pardi, *Gli strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, op. cit., p. 131

<sup>95</sup> "Anche sulle associazioni ambientaliste incombe il dovere di solidarietà predicato dall'art. 2 Cost. I caratteri di non contrapposizione, ma di collaborazione doverosa e responsabile nella ricerca del bene comune devono impegnare anche il loro operato, nella consapevolezza che la tutela dell'ambiente si incontra e si scontra con altri tipi di interessi e bisogni meritevoli di tutela. Poiché il senso del diritto lo si ritrova oggi in un'attitudine fraterna, in un'espressione di come siamo uniti in una comunità pur essendo diversi nei progetti, negli interessi, nelle convinzioni." cfr. F. Pugliese, *Valori costituzionali ed ambiente*, Ravenna, 1994, p. 30

L'idea di "amministrazione di partecipazione" porta a un ripensamento del tema generale della democraticità dell'ordinamento amministrativo non in senso individualistico, ma solidaristico. La partecipazione, che rappresenta un principio di superamento della visione conflittuale tra Stato e società, dovrebbe condurre al miglior perseguimento degli interessi collettivi nel cui ambito troveranno soddisfazione anche quelli individuali<sup>97</sup>.

Tra i nuovi diritti (definiti terza generazione)<sup>98</sup> emergono i diritti di solidarietà<sup>99</sup>, il diritto allo sviluppo, alla pace internazionale, ad un ambiente protetto e<sup>100</sup>, in particolare, quello rivendicato dai movimenti ecologici: il diritto a vivere in un ambiente non inquinato<sup>101</sup>.

I problemi dell'ambiente devono coinvolgere, sia a livello programmatico sia a livello procedimentale<sup>102</sup>, gli interessi<sup>103</sup> e la partecipazione di tutti i soggetti dell'ordinamento: essi sembrano esigere una nuova responsabilità che traduca concretamente i doveri di solidarietà<sup>104</sup>.

Seguendo questa impostazione, il passaggio dal modulo di azione unilaterale ed autoritario al modulo convenzionale e solidaristico, realizza una visione di integrazione tra il procedimento ed il processo. La concretizzazione del passaggio dal contraddittorio alla collaborazione cooperativa si configura come un

---

<sup>96</sup> "L'essenza della sussidiarietà e della solidarietà sta proprio nell'apporto di ciascuno in base alle proprie capacità e possibilità, dovendo comunque partecipare all'esercizio delle funzioni ed allo svolgimento del singolo procedimento amministrativo." cfr. F. Benvenuti, Introduzione, cit.; R. Guastini, voce *Dovere giuridico*, in *Enc. Giur.*, vol. XXI, Roma, 2007

<sup>97</sup> S. Tarullo, *Il principio di collaborazione procedimentale. Solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Torino, 2008, p. 23

<sup>98</sup> La qualificazione di questi diritti produce inevitabili ricadute in tema di legittimazione: la "vicinitas", ovvero il collegamento del ricorrente con l'ambiente che si vuole proteggere, deve essere indagato caso per caso e, in tale indagine, deve rilevare la dimensione dell'intervento che si vuole realizzare. cfr. Tar Lecce, sez. 1, 6 maggio 2008, n. 1290

<sup>99</sup> "Il diritto all'ambiente appare perciò una specificazione dei diritti di solidarietà e/o vi si aggiunge in una strettissima connessione" cfr. L. Iannotta - F. Pugliese, *Principio di solidarietà e tutela dell'ambiente*, relazione al Convegno "Il diritto dell'ambiente nell'Europa del mercato unico", Cervia, 1992

<sup>100</sup> N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, 1990

<sup>101</sup> Secondo l'impostazione più attuale la tutela dell'ambiente, qualunque significato si voglia dare, non può più essere considerata come l'espressione di un "nuovo diritto" del cittadino: né sul piano costituzionale; né su quello del diritto positivo, né infine sul piano dell'azione dei pubblici poteri, chiamati a garantire l'attuazione di questa specifica funzione di tutela. Non è più un "diritto mite", ma una posizione forte ed ormai compiutamente strutturata: non solo attraverso l'intervento costitutivo ad opera dalla giurisprudenza, ma dallo stesso legislatore che spesso, anche laddove introduce sistemi e procedimenti di semplificazione, impone che agli interessi ambientali sia attribuita una particolare valenza, se non derogatoria delle regole comunemente applicabili all'agire amministrativo, quantomeno di "supremazia procedimentale". cfr. Modugno, *I nuovi diritti della giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995; B. Caravita, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990; A. Rallo, *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Napoli, 2000, pp. 11 e ss.

<sup>102</sup> "Indipendentemente dalla normativa e sovranazionale, comunitaria e non, che ha ancorato all'ordinamento positivo il "diritto all'informazione ambientale" occorre riscontrare se tale ancoraggio non sia rinvenibile nell'ordito costituzionale consentendo così di ritenere quella ordinaria una normativa di attuazione." cfr. P. de Leonardis, *Valori costituzionali nell'ambiente - paesaggio*, Torino, 1997, p. 51

<sup>103</sup> "Stante la difficoltà ad immaginare un astratto interesse ambientale, che sorga improvviso nel corso di un procedimento e divenga centro di un'imputazione procedimentale autonoma, meglio potrebbe dirsi che, in realtà, le norme che si rinvengono nella legge sul procedimento valgono a qualificare la funzione di tutela, a darne cioè i contenuti minimi di attribuzione e di operatività, valendo anche quali regole generali del giusto procedimento in materia di protezione ambientale, paesaggistico-territoriale e del diritto della salute." cfr. A. Rallo, op. cit., p. 287

<sup>104</sup> "In questo senso sembra spingere l'art. 2 Cost. che, riconoscendo diritti inviolabili ed al tempo stesso richiedendo l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà, esclude che addirittura quei diritti si realizzino senza tener conto degli altri interessi in gioco e quindi attraverso modalità di tutela assolute ed incondizionate." cfr. L. Iannotta - F. Pugliese, op. cit. p. 11

elemento unificante, identificando la responsabilità ambientale come una diretta conseguenza del vincolo di solidarietà<sup>105</sup>.

## **2) Le regole della partecipazione procedimentale. Il superamento della concezione garantistica a favore di quella democratico - partecipativa.**

La necessità di garantire un intervento dei privati nei procedimenti amministrativi è la risposta all'esigenza di rafforzamento del privato, qualora questi possa vedere limitato un proprio interesse<sup>106</sup>.

L'origine del principio del contraddittorio<sup>107</sup> nell'azione amministrativa è connessa tradizionalmente a taluni tipi di procedimenti amministrativi capaci di incidere in modo particolarmente sfavorevole nei confronti dei destinatari.

L'evoluzione dell'ordinamento e il conseguente abbandono della netta contrapposizione tra pubblico e privato ha recepito istanze di legalità sostanziale non più soddisfabili mediante il richiamo al solo principio di legalità<sup>108</sup>.

Il mutamento dei parametri dell'azione amministrativa, non più semplicemente agganciata ai filtri dell'imparzialità e del buon andamento, ritenuti oramai non sufficienti, ha comportato la sostituzione del "primato dell'autorità" con il "primato del consenso"<sup>109</sup>. L'interesse pubblico viene oggi individuato non con la legge, ma in itinere, mediante l'attività istruttoria<sup>110</sup>, vero e proprio strumento di partecipa-

---

<sup>105</sup> Si tratta della solidarietà che consente al pluralismo di non degenerare per tendere verso un'unità consapevole e responsabile. cfr. L. Iannotta - F. Pugliese, op. cit., p. 22

<sup>106</sup> Il principio di legalità ha svolto un ruolo fondamentale per gli amministrati, in un periodo in cui il rapporto tra lo Stato ed il cittadino era di tipo conflittuale, attribuendo grande risalto al momento garantistico formale dell'azione amministrativa. M. Calabrò, Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente, pp. 143 e ss., Napoli 2004

<sup>107</sup> "La dottrina ha individuato tre diverse accezioni del principio del contraddittorio: come istituto di garanzia; come strumento collaborativo; come modello per l'apertura alla democrazia nell'amministrazione pubblica. Per la concezione garantistica, il contraddittorio realizzerebbe una tutela anticipata rispetto a quella giurisdizionale delle posizioni giuridiche soggettive dei privati; seguendo la seconda accezione, la partecipazione integrerebbe l'apporto collaborativo dei privati alla formazione di atti e decisioni, al fine di far emergere gli interessi collettivi per realizzare una buona amministrazione; l'apertura alla definizione democratica indica una maniera di essere alla Pubblica Amministrazione." cfr. G. Pizzanelli, La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche, Milano, 2010, pp. 4 e ss.; M.P. Vipiana - F. Fracchia, Osservazioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo e tutela delle parti, in Dir. Pubbl. Comp. Eur., 1999, p. 346

<sup>108</sup> Il principio di legalità ha avuto contenuto concreto come strumento di difesa del cittadino nei riguardi dello Stato, avverso il rischio di un uso scorretto del potere; l'amministrazione moderna deve non solo usare il potere nel rispetto della legge e dei principi dell'ordinamento, ma è chiamata a giustificare il proprio operato alla luce dei criteri di efficienza ed imparzialità. Non è più sufficiente il mero rispetto formale della legge, essendo necessario soddisfare concretamente l'interesse pubblico primario con il pregiudizio minore possibile per il privato coinvolto. cfr. F. Satta, Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico, Milano, 1969; A. Zito, Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo, Milano, 1996.

<sup>109</sup> F. Bassi, Autorità e consenso, in Riv. Trim. Dir. Pubbl. 1992, pp. 744 e ss.

<sup>110</sup> La Suprema Corte di Cassazione, con una pronuncia delle SS. UU. del 1 aprile 2000, n. 82, ha affermato il principio secondo cui la partecipazione al procedimento ha, come funzione, quella di contribuire all'accertamento dei "presupposti di fatto del provvedimento finale e l'interpretazione delle norme giuridiche che regolano il potere". Un'attività della P.A. priva dell'apporto del cittadino finirebbe per risultare carente delle necessarie giustificazioni giuridiche.

zione, prescindendo dal quale risulterebbe difficile giustificare l'esercizio di ampie potestà discrezionali da parte della p.a.<sup>111</sup>.

Occorre superare la concezione garantistica della partecipazione procedimentale per avallarne una di stampo democratico - collaborativa; la democrazia partecipativa<sup>112</sup> orienta i diritti partecipativi verso la partecipazione popolare<sup>113</sup>.

La democrazia partecipata<sup>114</sup> costituisce un rimedio allo stato di debolezza della democrazia rappresentativa; un'interpretazione della partecipazione nella sua accezione collaborativa, contribuisce ad una nuova definizione di *governance*, che evidenzia quanta importanza abbia la costruzione di nuovi strumenti di interazione tra la società complessivamente considerata e gli attori delle politiche pubbliche, per realizzare la canalizzazione dei flussi informativi<sup>115</sup>.

L'incremento del livello di partecipazione garantito ai cittadini nei processi decisionali non comporta deliberazioni solitarie slegate dalla presenza istituzionale, la principale caratteristica della democrazia partecipativa<sup>116</sup> è proprio quella di mettere in rapporto dialogico società ed istituzioni. Non va dimenticato che il limite intrinseco della democrazia procedurale, è la sua frammentazione.

La democrazia procedurale potendo garantire che solo alcuni interessi vengano tenuti in conto e che alcune decisioni siano meglio accettate, non può sostituire la democrazia rappresentativa, e neppure integrarla, considerata la sua portata limitata<sup>117</sup>.

---

<sup>111</sup> Nella nuova amministrazione partecipata, l'intervento del privato diviene momento essenziale per una corretta individuazione dei fatti e degli interessi che vanno raccolti, definiti, comparati e composti in un quadro di prevalenza e coesistenza, dal quale soltanto scaturisce la scelta amministrativa legittima. cfr. M. Nigro, Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge) in *Dir. Proc. Amm.*, n. 1/1989

<sup>112</sup> Volendo guardare oltre confine, le esperienze di diversi ordinamenti hanno realizzato l'obiettivo di una democrazia partecipativa. Non possono non essere elencati gli istituti francesi dell'*democrazie de proximité (enquête publique, débat public)*, dell'urbanistica partecipata inglese (*public inquiry, public involvement*), della partecipazione procedimentale in materia ambientale, dell'economia partecipata. cfr. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, relazione al Convegno "La democrazia partecipata in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze, 2-3 aprile 2009

<sup>114</sup> La democrazia partecipativa ricorre allo strumento della consultazione delle parti sociali per valutare la qualità delle regole; concertazione e consultazione sono concetti vicini, ma diversi. Secondo quanto affermato da Y. Weber (*L'administration consultative, LGDJ, Paris, 1968*): la consultazione si colloca generalmente prima o immediatamente dopo l'adozione di una scelta, mentre la concertazione consente l'inizio del dialogo contestualmente all'apertura del processo decisionale.

<sup>115</sup> A. Valastro, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?*, in "Buone" regole e democrazia, Soveria Mannelli, 2007, p. 151

<sup>116</sup> "Si discorre di democrazia partecipativa non in riferimento ad un archetipo da contrapporre al modello democratico - rappresentativo, ma in termini di disparate esperienze e pratiche partecipative che si innestano nel circuito della rappresentanza (...). Con l'espressione "democrazia deliberativa" si allude ad un meccanismo decisionale basato sul dibattito aperto e sul libero confronto delle idee cui prendono parte, in condizioni di parità, tutti i soggetti interessati all'oggetto della discussione e coinvolti dall'esito della deliberazione stessa." cfr. M. C. Specchia, *La Costituzione Francese*, op. cit., p. 17

<sup>117</sup> G. Marcon, *L'administration entre contrôle parlementaire et participation des personnes privées - Un point de vue français*, *Revue Universelle des droits de l'homme*, vol. 16, 2004, p. 361-362

### 3) La valenza “democratica” della partecipazione.

La democrazia non ruota soltanto intorno all’aggregazione delle preferenze, ma anche intorno alla loro trasformazione.

Questa può avvenire mediante il dibattito tra tutti coloro che sono interessati alla decisione, ponendo rimedio all’intrinseca debolezza della democrazia cosiddetta rappresentativa.

La partecipazione collaborativa funge da valvola per l’apertura ad una possibile concezione democratica della partecipazione, che si realizza quando la legittimazione ad interloquire con l’amministrazione si apre indistintamente a tutti gli interessati e senza alcun distinguo. E’ l’amministrazione a porsi nella condizione di chi, al fine di decidere, necessita di istruire, e di essere istruita dai soggetti interessati alla decisione, realizzando una condivisione funzionale dei saperi<sup>118</sup>.

La necessità di individuare un punto di mediazione fra le motivazioni irrinunciabili di un’amministrazione volta al perseguimento di un “risultato” e le esigenze dell’efficacia e dell’efficienza delle scelte pubbliche, passa attraverso la considerazione delle ragioni di tutela ambientale.

La funzione di tutela ambientale passa attraverso la realizzazione di un interesse collettivo, costituente al tempo stesso un valore costituzionale. Si tratta di un interesse che, quanto al singolo cittadino, presiste e prescinde dall’azione del settore pubblico, in quanto proprio della persona.

Si ritiene allora che la funzione di tutela dell’ambiente sia un rapporto che vede l’esistenza di tre posizioni distinte<sup>119</sup>: il singolo cittadino, titolare del proprio personalissimo diritto individuale all’integrità ambientale e sanitaria e, titolare, altresì, del proprio diritto ad esercitare i diritti di proprietà e di libera iniziativa nei limiti dell’utilità sociale; il settore pubblico, sia in sede normativa che applicativa, il quale stabilisce i limiti della suddetta utilità sociale<sup>120</sup>.

La volontà di individuare nuovi modelli di elaborazione e di assunzione delle scelte pubbliche, più articolati e differenziati, potrebbe non coesistere pienamente con le esigenze di celerità, di efficacia e di efficienza delle decisioni pubbliche. Le ragioni stesse della “democrazia” potrebbero non collimare con i principi che governano le scelte politico-amministrative.

La partecipazione presenta dei costi: introduce democrazia nell’amministrazione, ma quanto più elevata è la trasparenza<sup>121</sup>, tanto più può essere rigido il procedimento.

---

<sup>118</sup>G.Pizzanelli, op. cit., p. 7

<sup>119</sup> A. Rallo, Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo, Napoli, 2000, p. 292

<sup>120</sup> Dalfino - Paccione, Basi per il diritto soggettivo di partecipazione, in Foro It., 1992, pp. 378 e ss.

<sup>121</sup> Le finalità pubbliche costituiscono il criterio discrezionale o la regola “arbitrale” fra gli interessi privati, che spetterà poi all’amministrazione di applicare. Il procedimento amministrativo è soprattutto il luogo dove, sviluppandosi secondo criteri di economicità, efficacia e pubblicità, una serie di rapporti intersoggettivi fra le posizioni di più soggetti, pubblici e privati, l’amministrazione procedente contribuisce a definire per approssimazioni successive il fine pubblico perseguito. Il criterio per cui l’azione amministrativa deve essere “pubblica”, nel senso di visibile, ha fatto sì che il legislatore ponesse come fine primario del diritto di accesso, la trasparenza dell’attività pubblica.

Disponere l’assetto degli interessi in vista del perseguimento di un fine pubblico che si viene precisando e definendo durante il procedimento stesso è, infatti, un’attività che, se svolta in condizioni che non ne garantiscono l’imparzialità, può dar luogo a pericolose distorsioni nella definizione del fine pubblico e nella disposizione del relativo assetto di interessi, con effetti dannosi per tutti i soggetti coinvolti, pubblici e privati.

La trasparenza, nella sua accezione più ampia, viene definita come “il risultato al cui raggiungimento concorrono strumenti diversi, dalla possibilità per il destinatario di assistere al compimento dell’atto e di partecipare al procedimento amministrativo alle modalità di svolgimento della seduta dell’organo collegiale, della conoscibilità degli atti attraverso la configurazione di un diritto all’accesso alle varie forme di pubblicità (...). Al pari dei precedenti, la realizzazione, diretta od indiretta, di un’amministrazione più trasparente è realizzata mediante la circolazione delle informazioni all’interno dello stesso sistema amministrativo”<sup>122</sup>, così considerata, risulta essere, seppur genericamente, un elemento trasversale, sottostante a istituti e settori molto diversi tra di loro.

La consultazione dei privati da parte dell’amministrazione costituisce un nucleo intorno al quale possono maturare scelte collettive autentiche e democratiche, che consentono la partecipazione privata alla decisioni pubbliche<sup>123</sup>.

Affinché ciò accada è necessario rivedere la posizione dell’amministrazione: se questa è in una posizione superiore, la decisione non è autenticamente collettiva. Una soluzione potrebbe essere quella di scindere l’amministrazione procedente in un ufficio che istruisce ed un altro che decide, così facendo la decisione rimarrebbe unilaterale, ma fondandosi su di un dibattito imparziale, condotto da un’autorità indipendente.

Andrebborivisitati lo svolgimento dell’istruttoria ed il peso che in essa occupa il contraddittorio, onde evitare che vi siano livelli diversi di partecipazione e che la decisione si sottragga alle regole del dibattito<sup>124</sup>.

#### **4) La disseminazione informativa: il paradigma da bipolare diventa sussidiario.**

Il coinvolgimento dei cittadini nell’esercizio delle funzioni della Pubblica Amministrazione è una risposta all’esigenza di proteggere e promuovere un duplice pluralismo<sup>125</sup>, espressione di democraticità<sup>126</sup> dell’Amministrazione: il pluralismo degli interessi, pubblici e privati, coordinato in vista della realizzazione dell’interesse pubblico primario.

---

L’esperienza dimostra come vi siano vari modi con cui si può garantire l’imparzialità dell’amministrazione: uno dei più efficienti consiste nel rendere visibile a tutti gli interessati il processo decisionale, mediante il quale l’amministrazione dispone l’assetto degli interessi e definisce il fine pubblico nel caso concreto, perché la consapevolezza di essere osservati costituisce il miglior deterrente nei confronti di comportamenti scorretti. cfr. G. Arena, voce Trasparenza Amministrativa, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXXI, Roma, 2007

<sup>122</sup> cfr. G. Arena, voce Trasparenza Amministrativa, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, cit.

<sup>123</sup> cfr. S.Cassese, La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato., in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n.1/2007, p.40

<sup>124</sup> cfr. S.Cassese, op.cit., p. 41

<sup>125</sup> A. Andreani, Funzione amministrativa, procedimento, partecipazione nella L. n. 241/1990 (quaranta anni dopo la produzione di Benvenuti), in *Dir. Proc. Amm.*, 1992, 4

<sup>126</sup> “Può dirsi veramente democratico, “demarchico”, soltanto uno Stato che (...), consenta anche la partecipazione diretta dei cittadini, come singoli od associati, all’esercizio delle funzioni amministrative sia a fini istruttori sia in vista della definizione del rapporto sostanziale”. cfr. F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994

L'evoluzione dei potenziali destinatari dell'atto, da uno stadio di libertà passiva ad uno di "libertà attiva", di co-amministrazione e di "partecipazione all'atto destinato ad incidere", realizza contemporaneamente sia il diritto alla libera esplicazione della personalità, sia il dovere costituzionale di solidarietà<sup>127</sup>.

Il privato, per la materia ambientale, è tenuto a rispondere alla chiamata dell'amministrazione, in adempimento di quei principi di sussidiarietà e solidarietà consacrati nella Costituzione, assumendosi le responsabilità conseguenti all'oramai pieno riconoscimento delle libertà garantite<sup>128</sup>.

Il cambiamento del paradigma, da bipolare a sussidiario, realizzato riconoscendo la centralità della comunicazione, tesa all'educazione della società a più elevati valori e responsabilità, sta nell'aumentata considerazione del rapporto tra cittadino ed amministrazione, prima fondato sulla diffidenza e la separazione, ora sulla cooperazione e sulla collaborazione<sup>129</sup>.

La comunicazione assume un ruolo fondamentale, consentendo, non solo, la condivisione delle informazioni necessarie ai soggetti pubblici e privati per poter operare insieme, ma anche dei punti di vista, degli obiettivi, potendo organizzare l'azione comune. La realizzazione di una cooperazione circolare tra privati ed amministrazione rappresenta più di un obiettivo da raggiungere, ma un fenomeno in via di realizzazione; in particolare, con riferimento alla tutela dell'ambiente, oggi sembra pienamente realizzarsi quel fenomeno di sovranità normativa della collettività<sup>130</sup>.

La prospettiva dei diritti come libertà esalta il ruolo delle persone che, nell'esercizio delle loro capacità, assolvono essi stessi, in via primaria, ai compiti di protezione<sup>131</sup>. La libertà<sup>132</sup> che si identifica con la partecipazione, apre alla demarchia; essa si completa e qualifica con la solidarietà, con l'obbligo di tener conto degli altri.

Dovendo tratteggiarne i contorni, essa si caratterizza per non essere una libertà indiscriminata, ma relazionale, in quanto "solo realizzandosi nel molteplice l'individuo realizza se stesso: non con la difesa, ma con l'arricchimento di se stesso si esercita la libertà nel suo profondo significato"<sup>133</sup>.

La prospettiva verso la quale si tende è una concezione paritaria del potere, dove l'interesse pubblico scaturisce dalla composizione e dal confronto di tutti gli interessi in una dialettica nella quale la forza unilaterale del potere non deve prevalere sul momento delle libertà politiche, sociali ed economiche di cui sono portatori i cittadini<sup>134</sup>.

---

<sup>127</sup> F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino*, cit.

<sup>128</sup> F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino*, cit.; L. Pardi, *Gli Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, Napoli, 2012

<sup>129</sup> G. Arena, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Bari, 2002

<sup>130</sup> G. Arena, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, cit.

<sup>131</sup> "La libertà dei cittadini è la meta cui deve tendere lo Stato, che viene a trovarsi come strumento per la realizzazione del benessere dei cittadini, della loro capacità di raggiungere i massimi livelli di dignità sociale e di effettiva partecipazione alla vita politica, economica e sociale del paese" cfr.

F. Benvenuti, *L'ordinamento Repubblicano*, Padova, 1996

<sup>132</sup> F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, pp. 9 e ss

<sup>133</sup> F. Benvenuti, *Op. ult. cit.*, p. 128

<sup>134</sup> G. Sorrentino, *Diritti e partecipazione nell'amministrazione di risultato*, Napoli, 2003, pp. 42 e ss.

L'attività di raccolta delle informazioni deve essere portata avanti anche attraverso la collaborazione con i titolari delle attività industriali fonte del potenziale inquinamento, ciò può avvenire mediante l'istituzione di meccanismi obbligatori di informazioni dell'autorità circa le attività dannose o pericolose per l'ambiente ed i loro impatti, e l'introduzione di meccanismi volti ad incentivare la diffusione volontaria, da parte dei titolari di attività industriali, di informazioni sugli impatti ambientali.

##### **5) Dal principio di informazione alla democrazia ambientale<sup>135</sup>: la Convenzione di Aarhus.**

L'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea non codifica espressamente principi dell'informazione, né costituisce apertamente un diritto all'informazione. L'articolo prevede, infatti, come la Comunità e gli Stati membri, nel quadro delle rispettive competenze, cooperino con gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali, dal momento che la politica ambientale, in base all'art.191 stesso, è una competenza concorrente tra la Comunità e gli Stati membri.

L'acquisizione di informazioni costituisce un utile presupposto<sup>136</sup> per il formarsi di una consapevole scelta per il futuro, che dovrà concernere i dati connessi alle problematiche ambientali ed ai risultati degli studi di queste<sup>137</sup>.

Nella configurazione della tutela costituzionale del diritto all'ambiente, il diritto all'informazione ambientale non potrà che ritenersi strumentalmente necessario. Il suo esercizio assicura una più ampia ed effettiva garanzia ad una specifica situazione di vantaggio, rispetto ad ognuna di queste, andrà riscontrata l'eventuale sussistenza di un'eguale strumentalità dell'informazione ambientale<sup>138</sup>.

L'autonomia che si è progressivamente delineata per il diritto all'informazione, si pone in riferimento al disegno del costituente che, assegnando centralità alla persona umana, ha, mediante l'art. 2 Cost.<sup>139</sup>, enunciato una summa di quei principi particolari che hanno trovato compiuta espressione nel testo costi-

---

<sup>135</sup> cfr. [www.evpsi.org/evpsifiles/UE-Diritto-accesso-Salvadori.pdf](http://www.evpsi.org/evpsifiles/UE-Diritto-accesso-Salvadori.pdf)

<sup>136</sup> L'acquisizione di una maggiore consapevolezza ambientale da parte dei cittadini va considerata come una condizione necessaria, ma non sufficiente, per un'azione più incisiva per la protezione dell'ambiente.

<sup>137</sup> "Per l'iniziativa economica che potrà dirsi libera (art. 41, comma 1, Cost.) a condizione che sia garantito all'imprenditore non solo l'esercizio dell'attività, ma anche la scelta del luogo dove allocarla, dell'organizzazione relativa ed in genere della strategia d'impresa. Potrà avere a proprio oggetto l'ambiente l'informazione presupposta all'esercizio del diritto di ricerca scientifica che, essendo ricerca della soluzione dei problemi che si pongono, è indirizzata anche all'esame delle problematiche ambientali; del diritto di domicilio (art. 14 Cost.), di circolazione e di soggiorno (art. 16 Cost.) atteso che sulla scelta dei luoghi, in cui si concretizzano tali diritti, può evidentemente incidere l'apprezzamento della loro situazione ambientale." cfr. P. de Leonardis, op. ult. cit., p.54

<sup>138</sup> P. de Leonardis, Valori costituzionali nell'ambiente-paesaggio, op. cit., p. 53

<sup>139</sup> "La cosiddetta "formazione sociale" dell'art. 2 Cost. non può intendersi né come soggetto né come forma organizzativa, piuttosto come termine dinamico di collegamento fra le persone e gli interessi sociali; la formazione sociale non è che l'espansione sociale della capacità individuale di partecipazione alla società." cfr. M.S.Giannini, La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi, in Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio, Pavia 11 - 12 giugno 1974, Padova, 1976, pp. 23 e ss.

tuzionale, assicurando tra i diritti inviolabili dell'uomo, una particolare importanza al libero sviluppo della persona.

La Convenzione di Aarhus<sup>140</sup> può essere classificata come un accordo misto<sup>141</sup>, comprendente sia la Comunità europea, sia i suoi Stati membri. Questa Convenzione costituisce la realizzazione del decimo principio della Dichiarazione di Rio, circa la necessità di un ampio coinvolgimento dei cittadini<sup>142</sup> nelle questioni ambientali<sup>143</sup>.

La Convenzione garantisce l'accesso all'informazione<sup>144</sup> su un doppio versante: dal lato passivo, l'obbligo di fornire specifiche informazioni richieste dai cittadini<sup>145</sup> (art. 4 della Convenzione di Aarhus)<sup>146</sup>, dal la-

---

<sup>140</sup> Essa rappresenta una nuova tipologia di trattato internazionale in materia ambientale perché ha sancito il collegamento tra la protezione dell'ambiente ed i diritti umani. L' accordo firmato ad Aarhus realizza un approccio diverso e nuovo alla tutela dell'ambiente; gli altri trattati individuano parametri di qualità delle risorse naturali che gli Stati devono garantire al fine di tutelare l'ambiente.

La Convenzione, siglata il 25 giugno 1998, dispone che gli Stati Parte debbano garantire agli individui la possibilità di essere coinvolti nel processo di gestione dell'ambiente, mediante l'accesso all'informazione, la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia ( definiti i tre pilastri della Convenzione).

<sup>141</sup> La Convenzione di Aarhus rappresenta il punto di riferimento della regolamentazione nazionale e comunitaria; essa, ratificata con la legge 16 marzo 2001, n. 108, lascia il dubbio sulla sua immediata operatività, legata al tenore letterale di alcune previsioni che sembrano viaggiare in questa direzione, al fianco di altre che, invece, sembrano rimettere la loro effettiva entrata in vigore all'intermediazione delle misure attuative dei singoli Stati.

Gli elementi sui quali la Convenzione agisce, con il fine di modellare un coinvolgimento pubblico, sono di ordine soggettivo ed oggettivo. Il corpo normativo individua tre categorie di processi decisionali aperti all'intervento del pubblico: quelli funzionali a determinazioni riguardanti attività specifiche, impattanti sull'ambiente; quelli strumentali a scelte pianificatorie o programmatiche relativa all'ambiente e quelli preparatori di atti regolamentari.

Le modalità previste dall'art. 6 della Convenzione, relativamente a provvedimenti su attività specifiche, fissa il principio secondo cui il pubblico interessato dovrebbe essere " informato in modo adeguato, efficace ed a tempo debito, mediante un avviso od individualmente, secondo i casi, all'inizio del processo" decisionale. La Convenzione prescrive agli Stati di allestire condizioni tempestive di partecipazione, in una fase utile del procedimento.

Ferma la discrezionalità lasciata agli stati aderenti per stabilire quali siano le modalità partecipative all'iter di approvazione di atti pianificatori o normativi, tenendo ben presente la volontà di realizzare un intervento efficace, aggiornato e trasparente.

cfr. R. Montanaro, La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale, in *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela* (a cura di) Mazzaroli - Pericu - Roversi Monaco - Scoca, vol. II, Bologna, 2005; R. Caranta, *Interessi in cerca di soggetto: posizioni giuridiche e ambiente*, Padova, 2002; J. Harrison, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Riv. Giur. Ambiente*, Milano, 2000, n.1

<sup>142</sup> Il diritto interno dovrebbe riconoscere agli interessati la libertà di consultazione di alcuni documenti, concedendo di sottoporre, per iscritto o verbalmente, osservazioni, informazioni, analisi e opinioni. Andrebbero previste misure in grado di indurre l'autorità procedente a tenere in debito conto gli esiti del processo di partecipazione, al momento di realizzazione della decisione. cfr. M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente, come sistema complesso, adottivo, comune*, Torino, 2007

<sup>143</sup> "La Direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003 - "Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico ed all'accesso alla giustizia" - afferma che tra gli obiettivi della Convenzione di Aarhus "vi è il desiderio di garantire il diritto di partecipazione del pubblico alle attività decisionali in materia ambientale, per contribuire a tutelare il diritto di vivere in un ambiente adeguato ad assicurare la salute ed il benessere delle persone", e che "la partecipazione, compresa quella di associazioni, organizzazioni e gruppi, e segnatamente di organizzazioni non governative che promuovono la protezione ambientale, dovrebbe essere incentivata di conseguenza, tra l'altro promuovendo l'educazione ambientale del pubblico" cfr. P.Dell'Anno - E.Picozza, *Trattato di Diritto dell'Ambiente, Profili generali*, vol. 1, p. 227, nota 150, Padova, 2012

<sup>144</sup> "It is essential that an early start is made to the public participation process, as well as ensure that there is sufficient time for effective participation. This is important to promote and facilitate public awareness, education and participation in decision-making as well as enable the public to participate adequately. Identification of the public, and of those who will participate and

to attivo, l'obbligo per le autorità pubbliche di raccogliere e divulgare l'informazione in materia ambientale a prescindere da qualsiasi richiesta <sup>147</sup>(art. 5 della Convenzione di Aarhus).

Il carattere "multilivello" della disciplina di tutela ambientale richiede che l'intervento di tutti gli attori debba avere una propria rilevanza, nel rispetto di una partecipazione democratica, al fine di realizzare un controllo sociale diffuso sul bene ambiente <sup>148</sup>.

L'importanza sistematica della Convenzione di Aarhus sta nell'aver dedicato attenzione e messo in rilievo l'aspetto procedurale ed organizzativo della partecipazione del pubblico, evidenziando il ruolo pedagogico <sup>149</sup> recitato dalla partecipazione, facendo capire come l'effettiva realizzazione delle situazioni giuridiche soggettive sia vanificata se i soggetti portatori di istanze collettive <sup>150</sup> non sono messi in grado di incidere sul *farsi* della decisione <sup>151</sup>. L'informazione ambientale <sup>152</sup> è resa progressivamente disponibile attraverso banche dati elettroniche, facilmente accessibili, comprendenti un minimo di dati, allo scopo di

---

contribute, is also important as this will ensure adequate participation and useful deliberation. Any participatory process will gain legitimacy only if the relevant stakeholders are first identified and then included.

Notification of the public is equally essential. Without adequate notice the public will remain unaware of the participatory process and lack of access to documents can lead to confusion and mistrust. Finally, due account has to be given to the outcome/feedback obtained from the participatory process." cfr. D'Silva - van Calster, op. cit., p. 21

<sup>145</sup> "(...) citizens have a crucial role in providing value to the decision making process. There has also been growing debate over the years about the role of the public in determining general environmental policy as well as in issues of science and technology, within the context of health and environmental risk management. Governments, scientific institutions and industrial bodies also appear to have realized that they need to pay greater attention to the public, become more accountable as well as involve the public in decision making processes as and when possible.

Public participation is also perceived to have an impact on accountability. However the nature of accountability itself is often uncertain." cfr. J.D'Silva - G.vanCalster, For me to know and you to find out? Participatory Mechanisms, The Aarhus Convention and New Technologies, Studies in Ethics, Law and Technology, Vol.4, Issue 2, Article 3, 2010, pp. 1 e ss.

<sup>146</sup> Il diritto di accesso è sancito dalla Convenzione in termini di trasparenza e controllo democratico dell'operato delle autorità; fermo restando che l'informazione ambientale è patrimonio di conoscenza di chiunque.

<sup>147</sup> Gli Stati sottoscrittori della Convenzione devono prevedere che le autorità pubbliche siano in costante aggiornamento rispetto alle informazioni ambientali possedute.

<sup>148</sup> F. Fonderico, Il diritto di accesso all'informazione ambientale, in *Giornale di dir. amministrativo*, Milano, n. 6/ 2006, p. 676

<sup>149</sup> Il ruolo pedagogico emerge in tutta evidenza da una lettura del Preambolo della Convenzione e dai considerando 3 e 4 della dir. 2003/35/CE, secondo cui è obiettivo della Convenzione permeare nei suoi destinatari una mentalità ambientale che richiede un approccio razionale teso a salvaguardare l'ambiente, senza frenare lo sviluppo economico ed infrastrutturale.

<sup>150</sup> "Soprattutto innovativa è quella forma di circolazione delle informazioni denominata <<diffusione dell'informazione ambientale>>, in cui è previsto l'obbligo per le autorità pubbliche, relativamente ai dati posseduti od anche solo detenuti dalle stesse, di un'attiva e sistematica diffusione al pubblico, mediante tecnologie di telecomunicazione." cfr. P. Dell'Anno - E. Picozza, op. cit., p. 230

<sup>151</sup> P. Dell'Anno - E. Picozza, op. cit., p. 228

<sup>152</sup> "Il diritto all'informazione ambientale, che costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, non può essere esercitato a fini genericamente ispettivi, e non dà luogo ad una pretesa meramente strumentale alla difesa in giudizio, essendo piuttosto finalizzato al conseguimento di un autonomo bene della vita qual è quello alla conoscenza dell'attività amministrativa per consentire alla pubblica amministrazione di adottare un "giusto" provvedimento che postula la completa conoscenza di tutti gli interessi in gioco, anche quelli privati, onde limitare quanto più possibile i sacrifici loro imposti.

Il diritto di accesso non può essere utilizzato come strumento per un mero generico e generalizzato controllo esplorativo sull'azione amministrativa per verificare la possibilità di eventuali, future lesive di interessi privati, né può essere configurato come un particolare tipo di azione popolare" cfr. Tar Lazio, sez. I ter, n. 9486/2012 [http://www.giuristiambientali.it/documenti/071212\\_AMB.pdf](http://www.giuristiambientali.it/documenti/071212_AMB.pdf)

incentivare le amministrazioni pubbliche ad attivarsi per incrementare il patrimonio informativo messo “d’ufficio” a disposizione del pubblico, attraverso la libera consultazione di banche dati.

Il testo della Convenzione non solo definisce un modello d’azione in cui sono coinvolti tutti i soggetti interessati alla tutela dell’ambiente<sup>153</sup>; la realizzazione di questo obiettivo passa attraverso l’impegno degli Stati affinché i cittadini abbiano prima il diritto di accesso all’informazione ambientale, ma anche un’agevole partecipazione alle decisioni<sup>154</sup>. In considerazione del fatto che un miglior so<sup>155</sup> all’informazione ed un’ampia partecipazione del pubblico al processo decisionale, consentono di prendere decisioni migliori e di applicarle in maniera più efficace.

Viene in tal modo favorita la realizzazione del principio di responsabilità delle autorità pubbliche sulla protezione ambientale, la trasparenza del processo decisionale delle amministrazioni pubbliche ed un maggior appoggio del pubblico in campo ambientale.

Il diritto di accesso all’informazione nella Convenzione di Aarhus viene garantito sia sul versante passivo, come obbligo di fornire le specifiche informazioni richieste dai cittadini, sia sul versante attivo, come obbligo per le autorità di raccogliere e divulgare l’informazione in materia ambientale a prescindere da qualsiasi richiesta.

Il diritto di accesso passivo all’informazione è disciplinato all’articolo 4 della suddetta Convenzione, in base al quale le autorità pubbliche degli Stati Parte devono mettere a disposizione del pubblico le informazioni ambientali richieste, e le copie dei documenti che le contengono, senza che il richiedente debba vantare un interesse particolare. Tale ultimo inciso connota il diritto di accesso sancito dalla Convenzione in termini di trasparenza e controllo democratico dell’operato delle autorità: l’esercizio del diritto di accesso non è per forza di cose finalizzato a tutelare una determinata posizione giuridica. Non vi è, dunque, una selezione dei titolari del diritto di accesso: l’informazione ambientale è patrimonio di conoscenza di chiunque.

Il diritto di accesso c.d. attivo all’informazione è disciplinato dall’art. 5, che stabilisce in capo alle pubbliche autorità un obbligo di attivarsi per raccogliere l’informazione ambientale.

I singoli paesi firmatari devono prevedere che le autorità pubbliche siano in possesso di informazioni sull’ambiente utili all’esercizio delle loro funzioni, curandone il periodico aggiornamento.

---

<sup>153</sup> S. Ruina, La disciplina comunitaria dei diritti di partecipazione ai procedimenti ambientali, in Quaderni della Rivista Giuridica dell’Ambiente, Milano, n. 22/2008

<sup>154</sup> “Nonostante le aperture di una parte della giurisprudenza, l’interesse che risulta essere più facilmente dimostrabile è quello connesso con un bene della vita “economicamente rilevante”, perché risulta essere di più semplice riconoscimento ogni interesse collegato alla sfera dell’avere e non a quella dell’essere.” cfr. F. G. Scoca, Tutela dell’ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell’interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile, in Dir. e Soc., 1985, p. 644

<sup>155</sup> A livello europeo, la Commissione ed il Consiglio hanno adottato un Codice di condotta comune sull’accesso del pubblico ai documenti; già riconosciuto come diritto ad opera del Trattato di Amsterdam, come “una regola di funzionamento delle istituzioni” e non come un “diritto dei cittadini”, con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è stato annoverato tra i diritti di cittadinanza, riconoscendogli un doppio statuto: quello di diritto fondamentale e di principio generale di diritto dell’Unione Europea. cfr. [www.evpsi.org/evpsifiles/UE-Diritto-accesso-Salvadori.pdf](http://www.evpsi.org/evpsifiles/UE-Diritto-accesso-Salvadori.pdf)

L'attività di raccolta delle informazioni deve essere svolta anche in collaborazione con i titolari delle attività industriali. Vanno pertanto istituiti dei meccanismi obbligatori di informazioni dell'autorità circa le attività dannose o pericolose per l'ambiente ed i loro impatti, mediante l'implementazione delle banche dati elettroniche accessibili al pubblico, contenenti i dati sull'inquinamento.

Oltre alle informazioni che le imprese industriali devono necessariamente mettere a disposizione dell'autorità per la divulgazione al pubblico, la Convenzione prevede l'introduzione di meccanismi volti ad incentivare la diffusione volontaria, da parte dei titolari di attività industriali, di informazioni sugli impatti ambientali delle attività svolte e dei beni prodotti.

Essa obbliga inoltre gli Stati Parte ad introdurre strumenti che mettano a disposizione del pubblico informazioni sulle prestazioni ambientali dei prodotti, per consentire ai consumatori di operare scelte ecologiche e di premiare i prodotti *environmental - friendly* attraverso i meccanismi di mercato.

Gli stessi soggetti privati traggono profitto dall'atteggiamento di apertura dei poteri pubblici ultrastatali, la legittimazione di questi ultimi permette al pubblico di fruire di spazi partecipativi che conferiscono un'opportunità di codecisione<sup>156</sup>.

La pluralità di "voci"<sup>157</sup> e la sovranità della trasparenza sono considerati, al fine di creare un *modus procedendi* nel quale ogni decisione sia il frutto dell'equilibrio degli interessi e dei contributi di tutti i soggetti coinvolti, strumenti essenziali ed efficaci per conseguire un elevato grado di tutela.

La disciplina dell'informazione assurge a colonna portante del procedimento di V.I.A. e, in generale, della prevenzione integrata dell'inquinamento. Non esiste infatti una normativa comunitaria<sup>158</sup> di settore che non avverta l'esigenza di dedicare qualche disposizione al tema del trasferimento delle conoscenze.

La consapevolezza del bisogno di alimentare e dirigere il flusso informativo<sup>159</sup> è maturata al punto che il diritto comunitario derivato e quello nazionale<sup>160</sup> hanno ritenuto necessario predisporre una disciplina

---

<sup>156</sup> La partecipazione è un presidio dell'ambiente, è uno strumento strettamente connesso alla difesa dell'ecosistema. La protezione dell'ambiente è il fondamento della partecipazione del pubblico, più che le esigenze di trasparenza dell'attività amministrativa.

<sup>157</sup> Gli individui, portatori di un diritto-dovere alla qualità dell'ambiente, vengono coinvolti nella Convenzione nel processo decisionale relativo all'ambiente, divenendo parte attiva nella sua gestione, conservazione e tutela, con ruolo di supporto rispetto agli organi istituzionali.

<sup>158</sup> Cfr. artt. 5, 9 e 12 della Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, sulla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente; artt. 15, 15 bis, 17 ed allegato V della Direttiva 96/61/CE n.61 del Consiglio del 24 settembre 1996, come modificati ed integrati dalla Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 maggio 2003, n. 35.

<sup>159</sup> L'informazione ambientale è definita come ogni conoscenza disponibile, a prescindere dalla forma materiale, che comprende lo stato degli elementi dell'ambiente; le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale; le analisi costi-benefici e altre ipotesi economiche usate nell'ambito delle misure e attività.

<sup>160</sup> La garanzia d'accesso all'informazione ambientale e la sua diffusione si basa, a livello nazionale, sul d. lgs. 19 agosto 2005, n.195, che, abrogando il d.lgs. del 1997, ha attuato quanto disposto dalla Direttiva 2003/4/CE. La divulgazione dell'informazione, tenendo conto della specialità della disciplina ambientale, riflette la variazione del peso relativo dei costi e dei benefici della disseminazione informativa.

generale, che nell'attuale formulazione riprende la convenzione di Aarhus<sup>161</sup>. Poggiando su questa solida piattaforma normativa, la dottrina suole condivisibilmente sistemare il "principio di informazione" tra i cardini del diritto dell'ambiente<sup>162</sup>.

La Convenzione codifica anche alcune buone pratiche in materia, suggerendo la compilazione di registri e schedari accessibili al pubblico, l'istituzione di *contactpointed* enfatizzando l'obbligo per i funzionari di fornire assistenza nel reperimento dell'informazione.

Una previsione particolare è dedicata alla diffusione delle informazioni in situazioni di minaccia imminente per la salute e l'ambiente dovute a cause naturali o antropiche: in tal caso l'autorità pubblica è tenuta alla divulgazione immediata delle informazioni di cui è in possesso, che consentano al pubblico di prendere provvedimenti per prevenire o limitare eventuali danni e rischi.

A livello nazionale viene riconosciuto il diritto di ogni individuo ad avere idoneo accesso alle informazioni riguardanti l'ambiente in possesso delle autorità pubbliche, comprese le informazioni su materiali e attività pericolose nelle loro comunità, prevedendo espressamente la possibilità di partecipare ai processi decisionali<sup>163</sup>.

Gli Stati firmatari sono chiamati a facilitare e incoraggiare la consapevolezza e la partecipazione dei cittadini, non solo mediante la messa a disposizione delle informazioni, ma anche con la garanzia di accesso effettivo ai procedimenti giudiziari e amministrativi, comprese le iniziative di riparazione e di rimedio".

## **6) L'importanza dell'informazione nel sistema nazionale.**

Nell'ordinamento nazionale, il d. lgs. n.195/2005 costituisce il testo di riferimento per la disciplina organica in materia di informazioni ambientali e diritto di accesso.

Alla luce delle disposizioni in esso contenute, il valore dell'informazione può declinarsi in una duplice direzione: da un lato, si rinviene la necessità di rendere consapevole l'umanità delle condizioni ambientali in cui vive, mediante la diffusione dei dati che descrivono lo stato effettivo dell'ambiente ;

---

<sup>161</sup> Il 25 giugno 1998, nella cittadina danese di Aarhus, nell'ambito dell'UNECE, è stata sottoscritta la Convenzione sull'accesso all'informazione, la partecipazione alle decisioni e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (c.d. Convenzione di Aarhus). La Convenzione è stata firmata da trentanove Stati più la Comunità europea ed è entrata in vigore il 30 ottobre 2001.

<sup>162</sup> D. Borgonovo Re, Informazione ambientale, ovvero quando un problema procedurale si fa sostanziale, in Riv. Giur. Amb., Milano, n.6 /1998, p. 120; N. Brutti, Diritto all'informazione ambientale ed "activedissemination", in Dir. Informatica, Milano, n. 2/ 2004; R. Ferrara, Intervento pubblicato in AA. VV., I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto d'informazione, Torino, 2005

<sup>163</sup> "Alla luce di questo testo normativo, il valore dell'informazione può declinarsi in una duplice direzione: da un lato, si rinviene la necessità di rendere consapevole l'umanità delle condizioni ambientali in cui vive e vivrà, nella conseguente diffusione di dati che descrivano lo stato effettivo dell'ambiente e delle risorse che lo compongono e, dall'altro, viene concessa ai soggetti destinatari del diritto di accedere agli atti della P.a., la possibilità di avere un ruolo attivo rispetto ai procedimenti che incidono sul bene ambientale." cfr. G. Rossi, Diritto dell'Ambiente, Torino, 2011, pp. 88 e ss.

dall'altra, riconoscendo la possibilità ai soggetti destinatari del diritto di accedere agli atti della P.A. che riguardano procedimenti volti ad incidere in bene ambientale stesso.

Il d.lgs. n.195/2005 contempla un'accezione molto ampia di informazione, che non coincide con quella di documento, poiché include i dati concernenti le singole componenti dell'ambiente o i rapporti tra questi elementi, informazioni sul paesaggio e sui beni paesaggistici, sulle norme, sugli atti o sulle attività in grado di influire sulla salute e sugli elementi che compongono l'ambiente. L'art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. n.195/2005 definisce l'informazione ambientale come “qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente:1) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi (...) e, inoltre, le interazioni tra questi elementi; 2) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente,(...); 3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente(...); 4) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale; 5) le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività(...); 6) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente(...)”. Il profilo soggettivo è definito con un'ulteriore peculiarità, poiché le autorità pubbliche onerate degli obblighi informativi ed i soggetti passivi dell'accesso non sono solo le amministrazioni pubbliche in senso stretto, le aziende autonome e speciali ed i concessionari di pubblici servizi, ma “ogni persona fisica o giuridica che svolga funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali o eserciti responsabilità amministrative sotto il controllo di un organismo pubblico” (art.2, comma 1, lett.b).

A tal proposito, risulta opportuno evidenziare come una parte della giurisprudenza<sup>164</sup>, anche in materia ambientale, sia orientata per una regolamentazione dell'accesso stesso, onde evitare che lo stesso possa

---

<sup>164</sup> cfr. Cons. Stato, sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2557, secondo cui la disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi in materia ambientale “prevede un regime di pubblicità tendenzialmente integrale dell'informativa ambientale, sia per ciò che concerne la legittimazione attiva, ampliando notevolmente il novero dei soggetti legittimati all'accesso in materia ambientale, sia per quello che riguarda il profilo oggettivo, prevedendosi un'area di accessibilità alle informazioni ambientali svincolata dai più restrittivi presupposti di cui agli artt. 22 e segg., l. 7 agosto 1990 n. 241”.

Nella medesima pronuncia, il Consiglio di Stato ha precisato come le informazioni concernano esclusivamente lo stato dell'ambiente, e i fattori incidenti sull'ambiente, sulla salute e sulla sicurezza umana.

Si veda anche Tar Campania di Napoli, 17 dicembre 2014, n. 6687, che ha confermato come il diritto di accesso sia finalizzato a garantire la più ampia diffusione delle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche. L'interesse all'accesso all'informazione ambientale va considerato “in re ipsa” per ciascun essere umano o ente che lo rappresenti ( ex pluris Tar Calabria di Catanzaro, sez. I, 19 settembre 2011, n.1231; Tar Sicilia di Palermo, sez. I, 17 marzo 2014, n.809; Consiglio di Stato, sez. VI, 22 dicembre 2004, n.8200).

Quanto esposto è l'attuazione del principio comunitario in base al quale “l'esigenza che le informazioni ambientali trovino ampia diffusione, si fonda essenzialmente sul fatto che la conoscenza di questo tipo di dati non realizza semplicemente un

essere utilizzato come uno strumento finalizzato ad un mero controllo generico e generalizzato sull'azione amministrativa. La richiesta, infatti, non solo non deve essere formulata in termini eccessivamente generici, ma deve essere specificamente individuata con riferimento alle matrici ambientali ovvero ai fattori od alle misure di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 195 del 2005.

Il diritto all'informazione ambientale<sup>165</sup>, principio generale dell'attività amministrativa teso a favorire la partecipazione e ad assicurare l'imparzialità e la trasparenza, non può essere esercitato per fini genericamente ispettivi, e non dà luogo ad una pretesa strumentale alla difesa in giudizio, essendo piuttosto finalizzato al conseguimento di un autonomo bene della vita, qual è quello alla conoscenza dell'attività amministrativa per consentire alla P.A. di adottare un "giusto" provvedimento che postuli la completa conoscenza di tutti gli interessi in gioco, anche quelli privati, onde limitare quanto più possibile i sacrifici loro imposti.

L'informazione, da semplice strumento difensivo, sembra diventare un fattore propulsivo in vista di un'acrescita economica sostenibile. La diversa *ratio* dell'informazione ambientale rispetto al più generico diritto all'informazione, giustifica il rapporto di specialità della disciplina ambientale rispetto a quella generale sull'accesso, anche per le peculiarità degli interessi in materia di ambiente. Dall'informazione ambientale dovrebbe emergere, tra l'altro, nelle intenzioni del legislatore comunitario un vero e proprio controllo sociale diffuso<sup>166</sup>.

## 7) Il diritto all'informazione.

Il diritto di accesso viene a declinarsi come diritto civico di informazione<sup>167</sup>, volto a consentire la conoscenza senza collegamento alcuno con una situazione sostanziale di diritto soggettivo o di interesse legittimo riferita ai beni oggetto dell'attività amministrativa.

Il conflitto tra segreto ed informazione viene risolto a favore di quest'ultima, in linea astratta ed *ex tunc*, consentendo la formazione di un'opinione individuale relativa all'ambiente, nella prospettiva del compimento di scelte successive. L'esistenza di un diritto civico di informazione non esclude la possibilità che esso si realizzi anche su istanza individuale, nella prospettiva del compimento di scelte successive. Il diritto alla conoscenza viene riconosciuto, in via generale, a prescindere dalla verifica puntuale della legittimazione del richiedente.

---

interesse del privato richiedente, ma è condizione per la realizzazione di un interesse pubblico: quello alla tutela dell'ambiente e della salute della collettività" (Corte di Giustizia UE, sez. III, 28 luglio 2011, n.71).

<sup>165</sup>Il nostro ordinamento considera informazione ambientale qualsiasi dato endo-procedimentale, che abbia attinenza con l'ambiente intendendo sia quella relativa allo stato dell'ambiente sia quella relativa alle attività, ai provvedimenti ed alle decisioni della pubblica amministrazione che abbiano effetto sull'ambiente (cfr. Tar Calabria, 9 dicembre 2014 n. 793; Cons. Stato, sez. IV, 7 settembre 2004, n. 5795)

<sup>166</sup> In questo senso sono meglio interpretabili le questioni relative alla riservatezza dei terzi ed al diritto alla riservatezza delle imprese ( sintomatica la tutela del c.d. "segreto industriale").

<sup>167</sup> Siamo in presenza di un vero e proprio diritto alla trasparenza od alla pubblicità in materia ambientale, qualificando la pubblicità come la qualità dell'atto, "naturalmente" disponibile per chiunque. cfr Studi sul codice dell'ambiente, a cura di M. Pilade Chiti, R. Ursi, Torino, 2009, . pp. 219 e ss.

Le difficoltà riscontrabili dal privato nel procedimento di accesso finalizzato alla conoscenza dell'esistenza di un determinato documento, costituiscono un dato estrinseco alla titolarità del diritto all'informazione, che consente peraltro di chiarire un profilo centrale del diritto civico di informazione<sup>168</sup>.

Volendo concentrarsi sulle visioni centrate sui diritti individuali, gli eventuali limiti all'attività informativa vengono identificati mediante un'astrazione dai contenuti delle informazioni, e fissando le priorità degli interessi coinvolti sulla base della comparazione e del bilanciamento dei valori costituzionali in gioco<sup>169</sup>.

La trasparenza va qui intesa come un principio dalla portata generale, volto a garantire "la conoscibilità per la conoscibilità", che precede e prescinde completamente dall'informazione finalizzata alla partecipazione politica, amministrativa od all'eventuale difesa di situazioni giuridiche individuate<sup>170</sup>.

Gli istituti del diritto di accesso e di informazione ambientale sono la cartina di tornasole di una relazione giuridica tra il "chiunque" e l'autorità pubblica relativamente a dei beni che però non sono della P.A., bensì di tutti (*uticives*) in quanto universali, "comuni". Tant'è che le norme domestiche, in ricaduta comunitaria, prevedono il rafforzamento della tutela dei beni *de quibus*, con l'estensione soggettiva (dove la "desoggettivazione") e la non necessità di motivazione (dove la a-motivazione).

E' proprio la legittimazione attiva a differenziare la disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali rispetto a quanto previsto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Va probabilmente rimediata la prevalente opinione dottrinale e giurisprudenziale, secondo la quale l'accesso "ambientale" si connoterebbe per la sua "specialità" rispetto a quello "documentale".

La tesi suddetta presuppone che l'ambito di operatività delle relative discipline possa racchiudersi in due sfere concentriche: l'una (accesso "documentale") di maggiore estensione dell'altra (accesso "ambientale"), che presenterebbe rispetto alla prima note distintive "aggiuntive" (specializzanti), rispetto al nucleo comune costituito dalla disciplina "generale" sul procedimento. Sembra, piuttosto, che vadano considerate come discipline tendenzialmente "autonome", ispirate come sono a logiche strutturalmente alternative ("accessibilità" *versus* "pubblicità"), con il temperamento costituito da un'area di parziale sovrapposizione in cui il legislatore, per ragioni non aprioristicamente criticabili, ha uniformato il relativo regime di tutela.

---

<sup>168</sup>La predeterminazione di un vincolo di scopo va considerato incompatibile con la stessa esistenza di un diritto. Il diritto di informazione è un diritto individuale, che può ricevere una tutela più intesa laddove assolve ad una funzione sociale, ma senza che questa ponga il diritto al servizio di un fine predeterminato" cfr. p. 220, op. ult. cit.

<sup>169</sup>L'Amministrazione, definita come "operatore informativo", nell'esercizio del potere discrezionale, si pone fuori dal diritto alla pubblicità e dentro quella dei rimedi *ex post* al segreto amministrativo. cfr. p. 221, op. ult. cit.

<sup>170</sup>Il diritto civico all'informazione amministrativa viene considerato come un vero e proprio diritto soggettivo alla pubblicità, i cui limiti sono esclusivamente di carattere esogeno. All'Amministrazione sarà infatti affidato il compito di bilanciare il diritto di informazione con il diritto alla *privacy*, senza lasciare alcuno spazio per valutazioni di opportunità. Il bilanciamento va inteso in questo caso come la risoluzione di un mero conflitto di diritti tra privati, non ostando alla costruzione dell'accesso come diritto. La problematica della qualificazione di una situazione come diritto soggettivo non è tanto l'individuazione di un obbligo corrispondente, quanto la sua necessaria corrispondenza con altri diritti.

Se l'accesso "ambientale" è "autonomo" e non "derogatorio" rispetto all'accesso "documentale", viene meno ogni ragionevole giustificazione di quegli orientamenti della giurisprudenza nazionale tesi a restringere surrettiziamente l'ambito soggettivo od oggettivo di applicazione della disciplina, in base all'assunto del carattere "speciale" od addirittura "eccezionale" del primo rispetto al secondo.

Si tenta, così, di ricondurre l'accesso "ambientale" nell'alveo più rassicurante di quello "documentale", introducendo distinzioni estrinseche e criteri ultronei, ovvero escludendo dall'accesso gli atti che non "possono effettivamente incidere sull'ambiente".

La disciplina<sup>171</sup> del diritto di partecipazione si articola in tre parti: comunicazione al pubblico interessato dell'avvio di un processo decisionale che riguarda l'ambiente; accesso endo-procedimentale alle informazioni riguardanti il processo decisionale in corso; modalità di intervento dei privati.

Per rendere la partecipazione del pubblico più efficace possibile, e in grado di influenzare veramente il processo decisionale, nel momento in cui tutte le scelte sono ancora possibili, ciascuna parte deve fare in modo che la partecipazione cominci fin dall'inizio della procedura.

La normativa riconosce alle parti un'ampia discrezionalità per la definizione della struttura e delle forme di partecipazione, anche se l'esercizio di tale discrezionalità deve essere governato dai principi della Convenzione, non ledendo i diritti partecipativi "minimi"<sup>172</sup> riconosciuti agli individui. La possibilità che il pubblico sia selezionato dall'Autorità competente per la partecipazione al procedimento, può, in base ai principi di trasparenza e di responsabilità dell'amministrazione pubblica, essere mitigata per includere nel procedimento il più ampio numero possibile di soggetti, ponderando il principio di partecipazione con quello di celerità.

La consapevolezza che solo attraverso la più ampia divulgazione e conoscenza delle notizie in merito allo stato dell'ambiente si possa riuscire ad ottenere la sensibilizzazione necessaria per un'efficace protezione realizza la tutela ambientale<sup>173</sup>.

L'acquisizione delle informazioni scientifiche rappresenta una fase preliminare alla tappa successiva e centrale, relativa alla gestione operativa<sup>174</sup>.

---

<sup>171</sup> E. Pelosi, Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE, In Riv. Giur. Ambiente, Milano, n. 1/2004; F. Franzoso, Il diritto d'accesso alle informazioni ambientali, in Riv. Giur. Ambiente, Milano, n.5/2004

<sup>172</sup> La partecipazione si collega al principio di condivisione della responsabilità, principio, quest'ultimo, connesso con la strategia di garantire uno sviluppo sostenibile delle attività economiche. Ciò attraverso "la partecipazione di tutti i settori sociali in uno spirito di corresponsabilità che si estende all'amministrazione pubblica, alle imprese pubbliche e private ed alla collettività".

<sup>173</sup> G. Grassi, Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente, in Scritti in Onore di Barile, Padova, 1990, pp.309 e ss.

<sup>174</sup> "Il principio di precauzione comporta che l'assenza di prove scientifiche certe sulla pericolosità di una tecnologia non esclude che la legge possa e talora debba adottare, verso l'utilizzo di essa, determinate precauzioni" cfr. L. Butti, L'utilizzo della scienza nel diritto ambientale, in Riv. Giur. Ambiente, Milano, n. 2/2014, p. 154

La Commissione, accentuando la politicità di questa fase, in linea con le istanze di raccolta del consenso e dell'informazione, si misura con il trattamento collettivo dell'incertezza e pone un richiamo alla Convenzione di Aarhus, sottolineando come, nello studio delle opzioni praticabili, "tutte le parti in causa dovrebbero essere coinvolte nel modo più completo", realizzando una procedura decisionale quanto più possibile "trasparente".

Tradizionalmente il legame tra diritti umani ed ambiente è stato concepito in termini di influenza del contesto ambientale sul godimento dei diritti umani di base ovvero sugli effetti prodotti sull'ambiente dal godimento di alcuni diritti umani. A differenza dei modelli tradizionali, la Convenzione di Aarhus concepisce l'ambiente come un vero e proprio diritto dell'uomo, garantendone tutela a livello internazionale; in particolare, l'accordo siglato nella cittadina danese non definisce in linea astratta la qualità ambientale a cui gli individui hanno diritto<sup>175</sup>, più correttamente formula una disciplina che, partendo da un'analisi "caso per caso", riconosce ai cittadini il diritto di partecipare al processo decisionale.

Essa, infatti, determina un diritto all'ambiente in senso procedurale: l'oggetto della tutela non è una determinata qualità dell'ambiente, ma il diritto dei cittadini ad essere associati alle istituzioni nell'assunzione delle decisioni che riguardano l'ambiente.

La comunicazione precisa come la scelta dei rimedi debba accompagnarsi all'analisi comparativa dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dall'azione e dall'inazione, tenendo presente le variabili economiche e non.<sup>176</sup> I rimedi, così analizzati, non si sottraggono al sindacato giurisdizionale, che si connota ugualmente di discrezionalità, restando circoscritti alla verifica dell'insussistenza di errori manifesti, di un vizio di sviamento di potere o di un palese superamento dei limiti al potere di apprezzamento<sup>177</sup>.

---

<sup>175</sup> "La nozione di cittadinanza, scomposta nella componente della titolarità dei diritti e in quella del loro godimento effettivo da parte dei cittadini, prospetta un'apertura verso l'inclusione dei cc.dd. diritti di terza e quarta generazione, in relazione ai quali si connettono un insieme di doveri e responsabilità nei confronti dello Stato. *Homme e citoyen*, persona e cittadino, personalità e cittadinanza, formano, negli ordinamenti moderni e nelle Costituzioni, inclusa quella italiana, i due status soggetti ai quali sono collegate due classi distinte di diritti fondamentali: i diritti della personalità, che spettano a tutti gli esseri umani in quanto individui o persone, e i diritti di cittadinanza, che spettano solo ai cittadini" cfr. G. Pizzanelli, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, op. cit. p. 67; N. Bobbio, *L'età dei diritti*, op. cit. pp. 14 e ss.; D. Zollo, *La strategia della cittadinanza*, in *La cittadinanza*. Appartenenza, identità, diritti. Roma - Bari, 1994, p. 16

<sup>176</sup> "L'esame dei vantaggi e degli oneri non può ridursi soltanto ad un'analisi economica costi / benefici. Tale analisi è più vasta nella sua portata e comprende considerazioni non economiche. L'esame dei vantaggi e degli oneri dovrebbe tuttavia comprendere un'analisi costi/benefici quando ciò sia adeguato e realizzabile. Potrebbero tuttavia essere presi in considerazione altri metodi di analisi, come quello relativo all'efficacia delle opzioni possibili ed alla loro accettabilità da parte della popolazione. E' possibile, infatti, che una società sia pronta a pagare un costo più elevato al fine di garantire un interesse, quale l'ambiente o la salute, riconosciuto come di grande rilievo". cfr. M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente, come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007

<sup>177</sup> In linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia (cfr. Tribunale di primo grado, Sez. III, dell'11 settembre 2002, *AlpharmaInc.*, nonché della sentenza del Tribunale di primo grado, Sez. II, del 21 ottobre 2003, causa T - 392/02, *Solvay Pharmaceuticals BV*), la giurisprudenza nazionale applica limiti al sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni complesse delle pubbliche amministrazioni. Il Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2004, n. 926, in *Servizi Pubblici ed Appalti*, 2004, p. 583: "in armonia con il sindacato esercitato in materia dalla Corte di Giustizia, il giudice amministrativo, se ritiene le valutazioni dell'Autorità corrette, ragionevoli, proporzionate ed attendibili, non deve spingersi oltre fino ad esprimere autonome scelte, perché altrimenti assumerebbe egli la titolarità del potere, mentre non può sostituirsi ad un potere già esercitato, ma deve solo stabilire se la valutazione complessa operata nell'esercizio del potere sia corretta." cfr. A. Travi, *Il giudice amministrativo e le questioni tecnico-scientifiche: formule nuove e vecchie soluzioni*, in *Dir. Pubbl.*, 2004, 439 e ss.; F. Cintioli, *Tecnico e processo amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2004, f. 181, p. 439 ss. Nel quadro delle fonti comunitarie un particolare accenno merita il Regolamento CE n.178/2002 del 28 gennaio 2002, in materia alimentare, all'art. 7, intitolato

## 8) I modelli di intervento: la partecipazione. Le funzioni della partecipazione ambientale.

Il principio n. 10<sup>178</sup> della Dichiarazione di Rio esordisce affermando come: “i problemi ambientali sono meglio gestiti se vi è partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli”<sup>179</sup>.

La partecipazione produce effetti diversi: essa, da un lato, realizza una funzione di garanzia e di corresponsabilizzazione dei cittadini e, dall'altro, consente alle autorità pubbliche di entrare in possesso di dati, informazioni e contributi utili alla formazione di decisioni consapevoli e maggiormente condivise.

La partecipazione non può essere considerata un valore assoluto. Sono concreti i rischi che essa precipiti in esasperati e poco edificanti localizzi e che la sua realizzazione comporti dei costi marginali rilevanti, come l'appesantimento della funzione decisoria e l'aumento delle cc.dd. “attività di influenza”<sup>180</sup>; i benefici marginali, nella duplice valenza dell'apporto conoscitivo e della visibilità dei processi divisionali, sono viceversa decrescenti, di pari passo con l'innalzamento del livello di partecipazione<sup>181</sup>.

La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche”<sup>182</sup>.

---

appositamente al “principio di precauzione” non si limita ad un semplice richiamo, ma riporta una precisa definizione, agganciandola alla valutazione delle informazioni disponibili ed alla possibilità degli effetti dannosi per la salute. Le misure, anche se provvisorie, saranno comunque determinate seguendo un canone di proporzionalità, prevedendo le sole restrizioni al commercio che siano necessarie.

<sup>178</sup> La dichiarazione di Rio del giugno 1992 si sofferma sull'importanza del controllo diretto da parte dei cittadini. Il principio n. 10 contiene alcuni indirizzi di orientamento per i legislatori nazionali, ove si afferma che ogni individuo deve aver accesso alle informazioni ambientali, comprese quelle concernenti i prodotti e le attività pericolose.

E' opportuno evidenziare come l'ordinamento francese abbia recepito questa direttiva. Il diritto all'informazione si esplica almeno su due livelli: il primo più generale, il secondo connesso alle norme di tutela ambientale. Dal punto di vista generale, il diritto all'informazione è riconosciuto in Francia sulla base di una legge del 1978 in tema di libertà d'accesso ai documenti amministrativi, ispirata in buona misura al modello americano. Il meccanismo, molto simile al modello poi adottato dall'ordinamento italiano con la legge n. 241 del 1990, da essa previsto si è rivelato estremamente efficace, prevedendo l'intervento della Commissione al fine di esaminare la denuncia.

<sup>179</sup> “In applicazione del principio 10 della Dichiarazione di Rio vanno menzionate le “*Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision - Making*”, tramite le quali, nel 1995, la Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Europa, poi adottate nell'ambito della Terza Conferenza Europea dei Ministri dell'Ambiente. Esse, pur non essendo strumenti giuridicamente vincolanti, cercano di rispondere in maniera sistematica ai bigini della comunità, dotandola di una regolamentazione per le modalità di accesso alle informazioni e per i processi decisionali in materia ambientale. All'interno di queste linee guida si evidenzia il par. 19, il quale dispone come la partecipazione del pubblico debba essere resa effettiva sin dall'inizio dei processi decisionali e le autorità competenti debbano essere disponibili a fornire qualsiasi ulteriore informazione al pubblico, in modo da garantire la piena partecipazione.” cfr. M.C.Fagioli, Il diritto di accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale nel diritto internazionale, Riv. Giur. Ambiente, Milano, n. 2 / 2014, pp. 535 e ss.

<sup>180</sup> “Quanto maggiori sono le implicazioni distributive di una decisione, tanto più si innalza il rischio della intensificazione dei tentativi di condizionamento, potenzialmente atti a compromettere l'efficienza o comunque a distogliere il decisore dal raggiungimento dei fini programmati.” cfr. P. Milgrom, J. Roberts, Economia, organizzazione e management, Bologna, 2002

<sup>181</sup> J. M. Buchanan - G. Tullock, Il calcolo del consenso, Bologna, 1998

<sup>182</sup> COMMISSIONE EUROPEA, La governance europea, un libro bianco, Bruxelles, 2001, p. 10, [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001\\_0428it02.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001_0428it02.pdf)

La necessità di realizzare un bilanciamento tra costi e benefici sociali passa anche attraverso i principi di trasparenza e di non aggravamento, così come sanciti nell'art. 1 della l. n. 241/1990; con la consapevolezza che, essendo paesaggio e natura sistemi condivisi, la partecipazione abbia un'utilità più alta, in materia ambientale. Dal punto di vista soggettivo, la formula "pubblico interessato" definisce l'insieme dei soggetti che hanno titolo ad essere informati dell'attivazione del procedimento, non riconoscendo una garanzia partecipativa a favore di chiunque, ma a soggetti portatori di interessi qualificati<sup>183</sup>.

La contiguità tra il criterio di favore per un'amministrazione condivisa<sup>184</sup> e corresponsabile dell'ambiente ed il ruolo di primo piano che l'ordinamento riconosce alle associazioni ambientaliste, ha reso possibile il riconoscimento di una facoltà di impulso e di controllo diffuso, affermando come esse svolgano un ruolo di completamento e comunicazione con le funzioni pubbliche<sup>185</sup>.

Aldilà delle prerogative legate alla legittimazione ad agire in giudizio, si evidenziano le funzioni di gestione e tutela di aree protette, le funzioni consultive e propositive, di denuncia dei fatti lesivi dell'ambiente e di sollecitazione all'intervento della mano pubblica.

### **9) Il fine collaborativo quale presupposto di un'effettiva partecipazione.**

La partecipazione, finalizzata a coinvolgere i privati nelle decisioni amministrative di carattere generale od individuale, realizza la c.d. funzione procedimentale, permettendo, da una parte, all'amministrazione di acquisire interessi e fatti utili per la decisione, dall'altra, ai privati di fare valere i propri diritti nei confronti del soggetto pubblico<sup>186</sup>.

Il diritto di partecipazione in materia ambientale si connota per la contrapposizione tra diritti civici a titolarità generalizzata e diritti di partecipazione a legittimazione ristretta, evidenziata dalle "definizioni" dell'art. 5 d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il quale prevede la contrapposizione tra il "pubblico" al "pubblico interessato", circostanziando quest'ultimo come quello che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse in tali procedure.

---

<sup>183</sup> Il par. 5 dell'art. 2 della Convenzione specifica che sono detentrici di una posizione differenziata "le organizzazioni non governative che operano a favore della tutela dell'ambiente.

<sup>184</sup> Assume inoltre certamente rilievo la recente *Carta europea della partecipazione*, stilata nell'ambito del progetto *Partecipando* all'interno del programma europeo *Urbact* dedicato alla città. I risultati delle più significative esperienze di progettazione urbana partecipata nei paesi dell'UE sono raccolti nel "Manuale europeo per la partecipazione" e nella "Carta della Partecipazione" ad uso delle pubbliche amministrazioni locali, nazionali e internazionali, per diffondere la cultura e le metodologie della partecipazione come strumento indispensabile per il governo del territorio. URBACT - PARTECIPANDO, Manuel europeen de la participation Bruxelles, 2006  
[http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/manuel\\_europeen\\_de\\_la\\_participation.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/manuel_europeen_de_la_participation.pdf)

<sup>185</sup> Una parte della dottrina ha suggerito di qualificarle come associazioni private di interesse pubblico, abilitate a svolgere attività di interesse collettivo. cfr. N. Lugaresi, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2012

<sup>186</sup> S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, in *Saggio di diritto comparato*, in Riv. Trim. dir. Pubbl., Milano, n. 1/2007

L'intimo collegamento esistente tra il momento della conoscenza e quello della partecipazione mette in luce l'importanza non solo dell'adeguatezza dell'informazione sui dati di fatto, ma dello stretto collegamento tra accesso e partecipazione, tra procedimento e processo, tra le acquisizioni procedurali e la fase istruttoria del processo amministrativo. La partecipazione costituisce "una funzione di garanzia degli interessi ed al contempo dell'interesse dell'amministrazione che, sintentizzandosi con i primi, dà vita ad una realtà definibile in termini di interesse reale, tendente al bene comune"<sup>187</sup>.

Il principio di partecipazione<sup>188</sup> nei procedimenti amministrativi, compresi quelli ambientali, migliora la qualità dell'istruttoria e, di conseguenza, la decisione finale<sup>189</sup>. L'intervento dei privati all'interno del procedimento realizza finalità di controllo, permettendo loro di esprimere il proprio parere in merito al caso oggetto di esame<sup>190</sup>.

Nei procedimenti ambientali la partecipazione del pubblico può essere ricondotta a due modelli: partecipazione collaborativa e partecipazione finalizzata alla tutela di situazioni giuridiche; nel primo modello il privato fornisce all'Amministrazione dati, informazioni, pareri ed osservazioni al fine di consentire all'autorità di decidere in modo più efficace; nel secondo, gli interventori tutelano interessi che possono essere lesi dal provvedimento amministrativo, con la possibilità di prevenire un possibile ricorso al giudice, anticipando l'esercizio del diritto di difesa.

In materia ambientale, il diritto di essere ascoltati assume una portata più ampia, divenendo ambivalente: oppositivo e collaborativo. La doppia natura della partecipazione si riflette nella motivazione<sup>191</sup> del provvedimento, elemento all'interno del quale si manifestano gli elementi collaborativo e difensivo della partecipazione, rafforzandone l'efficacia e l'utilità ed aumentando la responsabilità dei poteri pubblici.

La responsabilità dell'amministrazione e l'attivismo del pubblico sono alimentati da una sensibilizzazione alle questioni dell'ambiente che solamente una cultura ambientale può indurre negli attori pubblici e privati. Il collegamento tra il diritto di partecipazione e la tutela dell'ambiente è ancora più evidente se si considera la funzione preventiva – precauzionale da questo assolta. La partecipazione ambientale è una

---

<sup>187</sup> L. Iannotta, op. cit., p. 119

<sup>188</sup> T. Di Nitto, La partecipazione procedimentale, Milano, n. 5/2005

<sup>189</sup> La partecipazione ha effetti bidirezionali. Da una parte, l'amministrazione trae vantaggio da questa, giungendo a decisioni più efficaci ed ottenendo il consenso del pubblico. Dall'altra, i soggetti privati hanno l'opportunità di far sentire la propria voce nel procedimento e di tutelare i propri diritti.

<sup>190</sup> A. Rallo, Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo, Napoli, 2000

<sup>191</sup> "La motivazione diviene anche essenziale momento di informazione e partecipazione (...), integra quello che si è visto essere elemento irrinunciabile della funzione di tutela ambientale: " la motivazione è la migliore garanzia per il cittadino: l'amministrazione è tenuta ad esternare il perché della propria determinazione, essa costituisce trasparenza e chiarezza, imponendo all'amministrazione la ponderazione del suo agire che non potrà essere giustificato con incertezze od elucubrazioni interpretative" cfr. O. Sepe, Partecipazione e garantismo nel procedimento amministrativo, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., Milano, 1992, p. 342

manifestazione dei principi di precauzione – prevenzione<sup>192</sup>, enunciati dall’art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea ( ex art. 174 Trattato CE).

Malgrado l’incertezza scientifica possa essere considerata come un elemento ineluttabile, va esorcizzato il rischio che il “diritto della paura”<sup>193</sup> possa prendere piede, dando eccessivo spazio all’emotività ed all’irrazionalità umana, tanto da frenare ogni tentativo di crescita e sviluppo.

Nel processo decisionale devono essere prese in considerazione le preoccupazioni della popolazione, e non solo i risultati scientificamente rilevanti. Una partecipazione di qualità può consentire ai poteri pubblici di prevenire i rischi ambientali, individuando in anticipo i pericoli per l’ambiente e predisponendo le misure necessarie per prevenirli o ridurli. Il modello partecipativo, se spinto alle estreme conseguenze, realizzando l’interdizione di ogni attività umana senza il consenso del pubblico, è di dubbia efficacia laddove prevalgano le spinte emotive ed irrazionali.

La procedura, che persegue la finalità di bilanciare la libertà degli individui e delle imprese con la necessità di mantenere un elevato livello di protezione dell’ambiente e della salute, deve seguire un procedimento decisionale ben definito<sup>194</sup>. Il coinvolgimento del pubblico deve avere come oggetto di dibattito anche informazioni di natura scientifica, onde evitare l’adozione di provvedimenti discriminatori ed inefficaci.

Il principio di precauzione si propone come guida dell’azione amministrativa e della partecipazione in campo ambientale; garantendo il bilanciamento tra i valori coinvolti, nonché tra i potenziali rischi ambientali e l’efficacia delle misure cautelari<sup>195</sup>.

La partecipazione ambientale realizza la legittimazione dei poteri pubblici a livello globale, comunitario e nazionale<sup>196</sup>. I poteri pubblici globali e comunitario<sup>197</sup> esercitano un’ autorità legittima che non deriva

---

<sup>192</sup>“tra i due principi sussiste un rapporto da genus a species, con il principio di precauzione che si presenta come una specificazione del principio di azione preventiva. Il principio di precauzione viene delineato come una strategia di controllo del rischio, come un metodo di analisi e di studio sui rischi ambientali e sulle misure necessarie a limitare pregiudizi all’ambiente. Il principio di precauzione plasma l’azione preventiva, dandole concretezza ed applicazione, attraverso lo studio dei rischi e la conseguente adozione o, al limite, non adozione di misure adeguate alla tutela dell’ambiente.” Cfr. S. Ruina, Quaderni della rivista giuridica sull’ambiente, La disciplina comunitaria dei diritti di partecipazione ai procedimenti ambientali, Milano, 2008

<sup>193</sup> R. Sunstein/Rass, Il diritto della paura, oltre il principio di precauzione, Bologna, 2010; P. Dell’Anno, Principi del diritto ambientale europeo e nazionale, Milano, 2004

<sup>194</sup> La Corte Costituzionale, con la sentenza 7 marzo 2006, n.116, dovendo analizzare la questione relativa a quali rischi vadano prima affrontati, ha sancito come “*il punto di sintesi tra i divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà di iniziativa economica dell’imprenditore (...) e dall’altro lato dall’esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l’utilità sociale*”; tale punto di equilibrio andrebbe individuato nell’adozione di quegli interventi che impediscano al progresso economico e tecnico di recare “*danni sproporzionati all’ambiente ed alla salute*”.

<sup>195</sup> Il principio di proporzionalità è il parametro per definire la priorità all’interno delle applicazioni del principio precauzionale; la proporzionalità, rispetto a quest’ultimo, può essere considerata come la misura, perché ogni applicazione deve essere pertinente, equilibrata, motivata e coerente, ed il ritmo, onde evitare un’inutile compressione dei diritti di proprietà e di libera iniziativa economica. cfr. L. Butti, The Precautionary Principle in Environmental law. Neither Arbitrary nor Capricious if interpreted with equilibrium, Milano, 2007, pp. 154 e ss.

<sup>196</sup> C. Mongardini, La società politica, Vol. I, Genova, 2004

da un consenso popolare, ma dall'agire secondo il diritto. Tale *modus agendi* percorre la direzione dell'ampliamento della sfera giuridica dei privati, limitando i poteri delle amministrazioni nazionali. In questo modo, non si rende necessario acquisire il consenso popolare, attraverso gli organi rappresentativi, rispetto a decisioni che implicano un restringimento dei diritti degli individui.

Su questa linea di tendenza si trovano la Convenzione di Aarhus<sup>198</sup> e la direttiva 2003/35 CE, che influenzano i procedimenti amministrativi nazionali ambientali, garantendo il diritto di partecipazione del pubblico. Nello spazio giuridico globale si formano alleanze nuove tra poteri pubblici sovranazionali e soggetti privati, in una realtà in cui i confini nazionali si dissolvono e vengono attribuiti diritti non da un'attività normativa interna, ma da una ultra-statale. La legittimazione dell'ordinamento globale e comunitario può derivare, quindi, dalla *rule of law*<sup>199</sup>, attraverso la conferma ed il rafforzamento delle garanzie procedurali che gli Stati devono assicurare.

#### **10) La direttiva n. 2007/2/Ce: c.d. INSPIRE ( INFrastructure for SPacialInfoRmation in Europe).**

La direttiva INSPIRE<sup>200</sup> ha istituito l'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità Europea, con la finalità di supportare le politiche ambientali e le attività che hanno un diritto o indiretto impatto sull'ambiente degli Stati membri<sup>201</sup>.

Il contenuto di questa direttiva si basa sulle infrastrutture per l'informazione territoriale, con la finalità di assicurare che i dati siano archiviati, resi disponibili e conservati al livello più appropriato, e sui principi della perfetta integrazione dei dati provenienti da diverse fonti, nonché sulla condivisione delle informazioni raccolte a tutti i livelli di governo del territorio.

---

<sup>197</sup> Il diritto comunitario ed il diritto globale, nella disciplina della partecipazione ambientale, hanno operato in maniera alquanto favorevole per i soggetti privati, dotandoli degli strumenti necessari per intervenire nei processi decisionali delle amministrazioni nazionali e comunitaria. Inoltre, la Convenzione di Aarhus ha previsto, come ulteriore favor per il pubblico, la possibilità di partecipare alla fase di elaborazione governativa degli atti normativi giuridicamente vincolanti, anche se tale previsione non pone alcun obbligo di attuazione, essendo una semplice esortazione, che, tuttavia, se applicata, rappresenterebbe una novità di notevole rilievo.

<sup>198</sup> La Convenzione poggia sull'assunto che una partecipazione *effettiva* del pubblico ai processi decisionali in materia di ambiente (*i.e.* una partecipazione informata, tempestiva, in grado di incidere potenzialmente sul risultato) legittima la decisione finale, rendendola condivisibile, o quanto meno più accettabile, dai destinatari stessi. La novità della Convenzione risiede pertanto nell'attribuzione ai cittadini della titolarità di situazioni soggettive – in linea di principio direttamente azionabili – che si inseriscono nei delicati rapporti “verticali” tra cittadini ed autorità pubbliche: per tale via i primi percepiscono la decisione non come derivante dall'autoritativa imposizione delle seconde, ma come soluzione di sintesi tra i diversi soggetti istituzionali e sociali coinvolti, idonea a bilanciare i differenti interessi in gioco proprio perché fondata sul principio di trasparenza, sulla ricerca del consenso e sulla distribuzione del potere decisionale.

<sup>199</sup> S. Casese, *Globalizzazione e “rule of law”*. Esiste uno “Stato di diritto” oltre lo Stato?, In *Oltre lo Stato*, Bari, 2006

<sup>200</sup> La direttiva 2007/2/Ce, entrata in vigore il 15 maggio 2007 e recepita in Italia con d. lgs. 27 gennaio 2010, n. 32

<sup>201</sup> V. Cavanna, *INSPIRE: l'infrastruttura per l'informazione territoriale della Comunità europea*, Ambiente & Sviluppo, n. 8-9, Milano, 2015

L'obiettivo di garantire il coordinamento tra gli utilizzatori ed i fornitori delle informazioni è realizzato mediante l'utilizzo di "regole di implementazione", assicurando la condivisione delle informazioni detenute sotto formato elettronico dalle autorità pubbliche<sup>202</sup>.

Viene garantito al pubblico l'accesso alle informazioni territoriali, salva comunque l'applicazione della direttiva sulle informazioni ambientali. L'accesso alle informazioni è tendenzialmente gratuito, salva l'applicazione di una tariffa per garantire il mantenimento di set di dati territoriali e dei corrispondenti servizi ad essi relativi.

In Italia, la direttiva Inspire è stata recepita con il d. lgs. n. 32 del 2010, recentemente modificato dal d.l. n. 91/2014, convertito in l. 116/2014.

Il d. lgs. del 2010 consente allo Stato italiano di partecipare ad INSPIRE per gli scopi delle politiche ambientali e delle attività che possono avere ripercussioni sull'ambiente, stabilendo norme generali per lo scambio, l'accesso e l'utilizzazione dei dati in maniera integrata con le realtà regionali e locali.

Il decreto del 2010 ha istituito presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare la CNITA (Consulta nazionale per l'informazione territoriale ed ambientale), al fine di assicurare il raccordo tra le pubbliche amministrazioni che producono set di dati territoriali<sup>203</sup>.

---

<sup>202</sup> Ai sensi dell'art. 15, gli Stati membri mettono a disposizione i servizi di rete, soprattutto per quanto riguarda la ricerca e la consultazione delle informazioni territoriali, attraverso il geoportale INSPIRE, gestito dalla Commissione a livello comunitario, al quale possono essere affiancati geoportali nazionali.

<sup>203</sup> L'Italia manca ancora di un registro INSPIRE. Al fine di rimediare a questa mancanza, nel corso del 2014, è stata lanciata l'omonima iniziativa.

## CAPITOLO TERZO

### Il procedimento di Valutazione d'Impatto Ambientale:

#### inquadramento normativo ed analisi della disciplina.

##### **1) Le fattispecie autorizzatorie: la primarietà dell'ambiente.**

Il principio di prevenzione trova una sua concretizzazione nella subordinazione metodica delle attività munite di significativo impatto ambientale, al fine di ottenere un apposito provvedimento permissivo<sup>204</sup>.

Malgrado i profili delle fattispecie autorizzatorie siano numerosi, è possibile individuare degli elementi trasversali, quali: la cosiddetta infungibilità, la loro attitudine "conformativa" e la temporaneità.

Il primo carattere determina la necessità di una verifica puntuale ed espressa rispetto alla congruenza dell'attività bisognosa di assenso ai vincoli ambientali<sup>205</sup>: non sono ritenute ammissibile forme di amministrazione tacita o sommaria degli interessi ambientali, per garantire una loro ponderazione mirata ed antecedente alla decisione<sup>206</sup>.

In materia ambientale, i vantaggi relativi ai meccanismi di silenzio significativo, in termini di semplificazione, e le garanzie offerte dal provvedimento espresso non si caratterizzano per la fungibilità<sup>207</sup>. Lo stesso Testo Unico dell'Ambiente, agli artt. 12 e 31, prima in tema di V.A.S. e poi di V.I.A., stabilisce

---

<sup>204</sup> A. Gandino - S. Grassi, *Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e provvedimenti*, in AA. VV., *Diritto all'ambiente salubre*, Padova, 2005

<sup>205</sup> G. Morbidelli, *Profili giurisdizionali*, pp. 307 e ss. cit.; P. Dell'Anno, *Manuale*, cit., p. 314 e ss.

<sup>206</sup> Relativamente alla infungibilità delle autorizzazioni ambientali, la Corte di Giustizia, prima, la Corte Costituzionale, poi, hanno riaffermato questo concetto: la Corte di Giustizia, nella sentenza 28 febbraio 1991, C 360/87, *Commission CE c. Repubblica Italiana*, in *Riv. dir. Pubb. Comun.*, 1992, p. 900 e ss., ha dichiarato come "un'autorizzazione tacita non può considerarsi compatibile con le prescrizioni della Direttiva 80/68/CEE, tanto più che una siffatta autorizzazione non consente la realizzazione di indagini preliminari, né di indagini successive e di controlli". La Corte Costituzionale, nella pronuncia del 1 luglio 1992, ha statuito che "i principi fondamentali da osservarsi in tema di smaltimento di rifiuti, stante la necessità di tutelare la salute e l'ambiente prevedono per tutte le fasi l'obbligo dell'autorizzazione, senza alcuna eccezione, ed escludo la possibilità di un'autorizzazione implicita o tacita ed il ricorso al silenzio - assenso".

<sup>207</sup> L'art. 16, legge 241/1990, in tema di attività consultiva, ai primi due commi, accorda alle amministrazioni precedenti la facoltà di prescindere dall'acquisizione dei pareri che non siano stati resi nell'apposito termine; ma, ai sensi del successivo comma 3, tale prerogativa viene meno, se i pareri competano ad amministrazioni preposte alla tutela ambientale o paesaggistica.

Il successivo art. 17, legge 241/1990, ripete lo schema, occupandosi di valutazioni tecniche propedeutiche all'adozione del provvedimento.

L'attivazione del potere sostitutivo del Ministero, qualora il giudizio di compatibilità non pervenga nel termine stabilito e, in caso di ulteriore inerzia, la valutazione vada intesa come non positiva, ma negativa.

L'esigenza di perseguire l'obiettivo di un elevato livello di tutela, in particolare nell'ottica dei principi dell'azione preventiva e di precauzione, realizza il c.d. "principio di primarietà dell'ambiente", così classificato da una parte della dottrina<sup>208</sup>. Detto principio non impone una sovra-ordinazione a prescindere degli interessi ambientali a quelli costituzionalmente rilevanti, quanto l'allestimento di uno spazio procedimentale che assicuri una bilanciata ponderazione<sup>209</sup>.

Il legislatore comunitario, dovendo realizzare un confronto tra l'imponderabilità dei cambiamenti ambientali e le modalità del progresso tecnico, ha optato per la temporaneità degli atti permissivi.

Il potere autorizzatorio abitualmente non si esaurisce in una preliminare manifestazione di assenso o di dissenso, ma realizza un intervento confermativo dell'attività o dell'iniziativa, tramite la possibilità, conferita alle amministrazioni, di poter specificare presupposti e condizioni<sup>210</sup> a cui le varie attività o lavorazioni devono attenersi.

## 2) La Valutazione d'Impatto Ambientale<sup>211</sup>: le fonti della disciplina.

L'istituto della Valutazione d'Impatto Ambientale è conosciuto e regolamentato a vari livelli, dal diritto internazionale<sup>212</sup>, dalla normativa europea, dalla disciplina nazionale, dalla legislazione regionale.

---

<sup>208</sup> S. Grassi - M. Cecchetti, Profili costituzionali della regolazione ambientale nel diritto comunitario e nazionale, in AA. VV., Manuale delle leggi ambientali, Milano, 2002, p.37: "tanto il "regime amministrativo speciale", quanto la necessità di integrazione dell'ambiente in tutti i processi decisionali o l'esigenza di coinvolgimento di tutti i livelli territoriali, non smentiscono affatto il principio della valutazione comparativa e del bilanciamento nel caso concreto di tutti gli interessi coinvolti. Si tratta, infatti, di istituti o principi che non impongono affatto un vincolo di risultato, ossia la soddisfazione automatica dell'interesse ambientale e quindi la sua prevalenza certa ed assoluta nei confronti degli altri interessi; più semplicemente, impongono una considerazione particolare della tutela ambientale nei processi decisionali, una ponderazione peculiare che risulta rafforzata sotto il profilo della certezza che tale interesse venga sempre e comunque preso in considerazione".

<sup>209</sup> cfr. Corte Cost., 28 giugno 2004, n.196

<sup>210</sup> A. Gandino - S. Grassi, Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e provvedimenti, Milano, 2005; R. Ferrara, La protezione dell'ambiente ed il procedimento amministrativo nella "società a rischio", in AA. VV., Ambiente, attività amministrativa e codificazione, Milano, 2005, p. 338 e ss. : "l'evoluzione del potere autorizzatorio in intervento confermativo dell'attività o dell'iniziativa soggetta a benessere, si realizza anche mediante la discrezionale imposizione di condizioni e di limiti il cui perdurante rispetto condiziona permanentemente l'efficacia del permesso".

<sup>211</sup> "La Valutazione d'impatto ambientale costituisce uno degli strumenti più significativi per un corretto assetto del territorio. Ciò in quanto, essendo finalizzata a verificare gli effetti anche indotti di un'opera sull'ambiente, consente di risolvere già alla fonte i contrasti tra i vari interessi concorrenti attraverso l'adozione di tecniche che permettano di conciliare le esigenze sottese all'opera da realizzare come la protezione dei valori ambientali." cfr. R.D'Alessio - A.Tancredi, voce Valutazione Impatto Ambientale, in Enciclopedia Giur. Treccani, vol. XXXII Roma, 2007

<sup>212</sup> "L'esistenza di una pratica consistente nell'includere clausole di V.I.A. in trattati bilaterali e multilaterali, unica anche ad importanti affermazioni di principio come la Carta Mondiale della Natura, potrebbe essere considerata come la manifestazione dell'esistenza di una norma consuetudinaria di diritto internazionale, volta ad imporre la valutazione preventiva degli effetti delle attività pianificate sull'ambiente. Qualora l'esistenza di tale norma fosse dimostrata, anche in assenza di obblighi convenzionali nessuno Stato potrebbe intraprendere determinate attività senza una preventiva valutazione di impatto ambientale. Tanti documenti, taluni di portata globale, o negoziati in fori favorevoli alle istanze di Paesi in via di sviluppo, sembrerebbero inoltre dimostrare il consolidarsi di un consenso generale sempre più lontano dalla opposizione degli Stati che alle origini definirono al V.I.A. come "*just another bureaucratic stumbling-block in the path of development*".

La “valutazione” non è solo una mera verifica di natura tecnica, ma un’analisi comparativa finalizzata a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all’utilità socio - economico, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi della c.d. opzione - zero<sup>213</sup>.

Partendo dal presupposto che non qualsiasi tipo di interferenza comporta effetti inaccettabili sull’ambiente e suoi usi, che l’ambiente ha una capacità finita di assorbimento e che questa capacità può essere quantificata, una procedura efficace per prevedere e quantificare i rischi potenziali insiti in determinate attività è data dalla cosiddetta “valutazione impatto ambientale”. La V.I.A., sulla base dei dati raccolti<sup>214</sup>, consente un quadro chiaro delle possibili alternative che sono disponibili per ogni progetto, al fine di determinare, in funzione dei vantaggi e degli svantaggi di ogni alternativa, una combinazione ottimale dei costi e benefici ambientali ed economici.

La V.I.A. può essere fatta risalire al 31 dicembre 1969, quando negli Stati Uniti di America fu approvato il c.d. “National Environmental Policy Act” (NEPA)<sup>215</sup>, mediante il quale si tentò di accertare anticipatamente gli effetti negativi derivanti all’ecosistema dalla realizzazione di determinate opere<sup>216</sup>.

L’attenzione della Comunità Europea per l’ambiente, considerato come presupposto indispensabile del progresso umano per la diretta connessione con la qualità della vita, fin dall’origine incentrata sulla necessità di accertare anticipatamente le conseguenze di un determinato intervento sull’ecosistema. La politica ambientale della Comunità si pone l’ulteriore obiettivo di avvicinare le legislazioni degli Stati membri, in modo da evitare l’insorgere di distorsioni economiche.

### 3) Il contesto normativo nazionale.

---

La dottrina internazionalistica appare divisa, considerando, da una parte, l’obbligo di V.I.A. come una norma di diritto internazionale ormai consolidata ( <<there can be littledoubtthattodaystates must be considered to be under a customaryinternationallegalobligation to perform an ELA whenactivities pose a risk of transnationaleenvironmentaleffects>>, Handl in ASIL Proceedings, International Transfer of Hazardous Technology and Substances: CaveatEmptor or State Responsibility? The Case of Bhopal, India, 1985), dall’altra, considerando il tutto come un mera tendenza evolutiva del diritto internazionale (<<thereis a developin-grule of international law in theserespects, butthatwecouldnotfindsufficient state practice to establishthat the respectiverules are alreadyexistinginternational law>>, Wirht, Environmental Impact Assessment for Activities with ExtraterritorialEffects, Aja, 1985).” cfr. Laura Pineschi, La valutazione di impatto ambientale e il diritto internazionale del mare, Riv. Giur. Ambiente, Milano, 1988, n. 3

<sup>213</sup>cfr. Cons. Stato, sez. V, 30 settembre 2009, n. 5893; sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4246; sez. V, 17 ottobre 2012, n. 5292; sez. V, 18 aprile 2012, n. 2234

<sup>214</sup> “Sulla base di una serie di informazioni, comprendenti, da un lato, i dati relativi ai rischi connessi all’attività pianificata e le conoscenze, dall’altro, della capacità dell’ambiente di assimilare l’impatto senza che si producano effetti inaccettabili.” cfr. L. Pineschi, La Valutazione di Impatto Ambientale ed il diritto internazionale del mare, Riv. Giur. Ambiente, Milano, 1989, p.485

<sup>215</sup> “Uno degli aspetti innovativi del NEPA è quello di aver introdotto nel processo decisionale il concetto di qualità ambientale come criterio autonomo e sufficiente, direttamente utilizzabile per la valutazione delle diverse alternative di azione praticabili. Secondo questo approccio, la VIA può esser considerata come lo studio della variazione della qualità ambientale nel tempo, in funzione dell’attuazione o meno delle proposte di azione considerate.” cfr. S. Malcevski, Qualità ed impatto ambientale. Teoria e strumenti della valutazione di impatto, Milano, 1991

<sup>216</sup> Cfr. R. D’Alessio – A. Tancredi, Valutazione Impatto Ambientale, in Enc. Giur. Treccani, Milano, 2007, pp.1 -9

La legge n. 349 dell' 8 luglio del 1986 ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto della V.i.a., successivamente oggetto di frequenti modifiche<sup>217</sup>, finalizzate ad ampliare il campo di applicazione della procedura<sup>218</sup>, e a superare le censure della Commissione europea in merito alla non corretta applicazione delle varie direttive.

Il c.d. Terzo decreto correttivo al Codice dell'Ambiente, il d. lgs. 29 giugno 2010, n. 128, ha ribadito che la funzione della VIA è di assicurare che, nella fase di formazione delle decisioni per la realizzazione dei progetti contemplati negli allegati I e II delle direttive comunitarie, siano adeguatamente considerati la protezione della salute, il miglioramento dell'ambiente e delle qualità della vita, il mantenimento della varietà delle specie e della capacità di riproduzione dell'ecosistema.

Va sottolineato come, per effetto delle frequenti modifiche apportate, la VIA sia divenuta un procedimento più articolato e complesso. Essa assume i contorni di un' "autorizzazione unica" in materia ambientale, andando a "sostituire o coordinare tutte le autorizzazioni, le intese, le concessioni, le licenze, i pareri, i nulla osta in materia ambientale"; in tal modo il provvedimento di valutazione positiva dell'impatto ambientale acquisisce *ex lege* tutti i connotati e le caratteristiche dell'atto del quale è stato chiamato a "fare luogo".

E' di assoluto rilievo la modifica dell'ambito di applicazione della VIA: il decreto stabilisce infatti che la procedura di VIA sia effettuata non più sul progetto preliminare, bensì sul progetto definitivo, lasciando al progetto preliminare una diversa rilevanza per le sole fasi di "Screening" e "Scoping".

Un nuovo ruolo viene attribuito alla disciplina dell'informazione e della partecipazione<sup>219</sup> del pubblico, che sono estese a tutte le fasi del procedimento e rese effettive attraverso l'uso di tutti i mezzi di informazione disponibili. La partecipazione può avvenire in diverse forme, che comprendono: la semplice comunicazione di osservazioni; l'inchiesta pubblica; il contraddittorio tra i proponenti del progetto e coloro che hanno presentato osservazioni.

La stessa introduzione della validità temporale del provvedimento di valutazione, per cui le opere devono essere realizzate entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento, rende il procedimento coerente con i principi di efficacia ed efficienza che devono caratterizzare l'azione amministrativa.

---

<sup>217</sup> In conseguenza della delega concessa al Governo con legge n.308 del 15 dicembre 2004, è stato emanato il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, relativo a "Norme in materia ambientale"; l'entrata in vigore della seconda parte, relativa proprio alla Valutazione d'Impatto Ambientale, fu prorogata al 31 luglio 2007, a causa di alcuni aspetti controversi, che necessitavano di correzioni.

<sup>218</sup> Il Governo è stato delegato, con l. 69 del 18 giugno 2009, ad adottare uno o più decreti legislativi, recanti disposizioni integrative e correttive della disciplina d'impatto ambientale.

<sup>219</sup> Ai fini della decisione, si ritiene comunque essenziale raccogliere il "parere" del pubblico interessato (si parla di "consultazione") prima dell'avvio del progetto, e tenerne conto nel quadro della procedura di autorizzazione, al pari delle informazioni conseguite.

Il d. lgs. 128 del 2010 ha altresì istituzionalizzato il ricorso alla conferenza di servizi istruttoria, affinché l'amministrazione preposta acquisisca le determinazioni di tutti i soggetti competenti in materia ambientale, garantendo, quindi, coerenza e speditezza al procedimento.

La semplificazione è caratterizzata dal coordinamento tra la disciplina ambientale e il sistema generale di regole sull'azione amministrativa, allo scopo di risolvere le ambiguità del coordinamento tra il Testo Unico Ambientale e le disposizioni della legge n. 241 del 1990.

L'apertura dei procedimenti amministrativi "a chiunque reputi di avere un interesse da rappresentare all'Autorità" rende gli stessi "molto più idonei a quella valutazione comparativa degli interessi a cui sono destinati"<sup>220</sup>. L'intervento previsto si concretizza quindi in una collaborazione nei confronti della P.A., in quanto diretto a contribuire alla ricerca di una soluzione ottimale della composizione di interessi. Esso deve essere inteso come sintomo della sempre crescente spinta alla ricerca del consenso tra gli amministratori e gli amministrati

#### **4) La collaborazione e l'effettiva partecipazione.**<sup>221</sup>

La dottrina e la giurisprudenza propongono spesso la distinzione tra "tipi" di partecipazione, in funzione delle finalità dell'intervento privato.

Nello stesso art. 3 *sexies* del Testo Unico dell'Ambiente, rubricato "diritto accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo", la posizione giuridica relativa all'ambiente si palesa come un diritto - dovere in base al quale il cittadino non è semplicemente legittimato a pretendere un'attività di tutela da parte della P.A., ma si fa carico dei propri doveri di solidarietà, in una prospettiva non solo etica<sup>222</sup>, ma giuridica<sup>223</sup>.

---

<sup>220</sup> L'interesse pubblico non appartiene come proprio all'amministrazione, ma al corpo sociale, e nasce dalla composizione, valutata appunto nel procedimento, tra i vari interessi pubblici, gli interessi privati e di gruppo. La procedura non può più essere unisoggettiva, nel senso più ristretto e quasi inverificabile, della provenienza da un solo organo, né in quello, pur esso limitativo, che si arresta a comporre fra loro l'espressione dei vari organi pubblici, ma deve impiantarsi su una dialettica tra gli uffici ed i portatori di interessi, esterni all'amministrazione: così U. Allegretti, *Legge generale sui procedimenti e moralizzazione amministrativa*, in Scritti Giannini, Milano, 1988

<sup>221</sup> La partecipazione ha, per un verso, evidente funzione difensiva, essa si riconduce agli artt. 24 e 97 della Costituzione, vale a dire ai principi di imparzialità e di tutela delle situazioni giuridiche soggettive e, per altro verso, realizza l'amministrazione in un ordinamento democratico.

<sup>222</sup> Gran parte del dibattito che cerca una combinazione tra l'etica ambientale e l'azione politica nel mondo occidentale si basa sul concetto di "sviluppo sostenibile", largamente diffuso a partire dagli anni '80 per mezzo del lavoro della Commissione Brundtland "Il futuro di noi tutti".

La nascita di questo principio ha le sue radici nel movimento della "Social Ecology", che porta alla luce la dimensione sociale e politica del mutamento ambientale. I sostenitori di questa teoria, al pari di quelli della "Deep Ecology", corrente più vicina ad una visione mistica od intuitiva, sostenevano come l'attuale struttura socio-politica fosse avviata alla catastrofe.

Negli ultimi anni si è assistito ad un allargamento degli orizzonti spaziali e temporali dei nostri interessi. Questo aspetto ha una particolare rilevanza per l'etica ambientale: se oggi l'umanità può integralmente "modellare la terra" ai fini di uno "sviluppo sostenibile".

<sup>223</sup> cfr. M. Calabrò, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Napoli, 2004, p. 184

La partecipazione risulta avere una “valenza polifunzionale”, mezzo di garanzia e di collaborazione per il perseguimento dell’interesse pubblico. Alla base della partecipazione “popolare” si colloca il principio democratico, finalizzato a coinvolgere i cittadini nel processo decisionale al fine di renderlo più “diffuso”. L’efficienza dell’Amministrazione si declina nella prospettiva della partecipazione “collaborativa”, consentendo la partecipazione dei soggetti privati al fine di garantire una netta emersione dell’interesse pubblico di cui l’Amministrazione è la sola portatrice; integrando, in linea con un’accezione difensiva, la garanzia delle posizioni soggettive dei privati che intervengono nel procedimento<sup>224</sup>.

In relazione agli effetti della presentazione di osservazioni, il significato della partecipazione non va sopravvalutato, le scelte discrezionali vanno comunque lasciate sotto la responsabilità dell’Amministrazione<sup>225</sup>. Ciò non significa che gli interventi privati siano ininfluenti, ma si tratta di strumenti per la manifestazione di interessi che vanno tenuti in considerazione da parte dell’Amministrazione, fermo l’obbligo di motivare alcune scelte orientate in direzione contraria al loro soddisfacimento<sup>226</sup>.

## **5) Analisi della nuova direttiva 2014/52/UE: la rilevanza del momento partecipativo.**

Il 15 maggio 2014 è entrata in vigore la direttiva n. 2014/52/UE del 16 aprile 2014, il cui recepimento dovrà avvenire entro il 16 maggio 2017.

La direttiva 2014/52/UE, pubblicata nella G.U.U.E. del 25 aprile 2014, n. L 124<sup>227</sup>, reca modifiche alla direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. La nuova direttiva costituisce un’importante novità nel panorama normativo in tema ambientale, definendo, diversamente dalla precedente direttiva, la procedura di VIA, come “l’elaborazione di un rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione da parte dell’autorità competente, tenendo conto della relazione ambientale e dei risultati delle consultazioni nel quadro della procedura di autorizzazione, come pure la fornitura di informazioni sulla decisione.

---

<sup>224</sup> M. P. Chiti, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977, p. 122

<sup>225</sup> cfr. Studi sul codice dell’Ambiente, op. cit., p. 231

<sup>226</sup> Va evidenziato come esista un consolidato filone giurisprudenziale che, in tema di procedimenti di pianificazione territoriale, ha interpretato l’obbligo di motivazione in senso “blando”. Sono evidenti i limiti di un approccio simile, che minimizza e marginalizza l’effettività della partecipazione privata, così il Cons. Stato, sez. IV, 21 maggio 2007, n. 2577, in *Foro Amm. - CdS*, 2007, f.5, p. 1462: “nella formazione dello strumento urbanistico generale l’Amministrazione ha un’ampia potestà discrezionale per quanto concerne la programmazione degli assetti del territorio, senza la necessità di motivare in maniera specifica le scelte compiute in ordine alla destinazione delle singole aree. L’obbligo di motivazione non viene rafforzato, imposto o mutato in base alla presentazione delle osservazioni al piano regolatore generale da parte dei privati, queste ultime sono semplici apporti collaborativi dati dai cittadini alla formazione dello strumento urbanistico ed il loro rigetto non richiede una specifica motivazione, essendo sufficiente che siano state esaminate e ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano”.

<sup>227</sup> Gli Stati membri dovranno recepirlo entro il 16 maggio 2017.

La direttiva in commento dà atto, tra l'altro, della necessità di modificare la direttiva n. 2011/92/UE “per rafforzare la qualità della procedura” di VIA ed “allineare tale procedura ai principi della regolamentazione intelligente (*smartregulation*)<sup>228</sup>.

## 6) Le novità<sup>229</sup> della direttiva.

La direttiva è composta da 5 articoli, ciascuno dei quali riporta le modifiche rispetto alla direttiva precedente.

Lo spirito della nuova direttiva si concentra particolarmente sulla volontà di semplificare le procedure di valutazione ambientale, attraverso la previsione di procedure coordinate comuni. Tale coordinamento potrà avvenire attraverso la designazione di una singola autorità, c.d. “one-stop shop.

La Commissione in tema fornisce orientamenti in merito all'istituzione di una procedura che siano coordinate e comuni, improntate alla maggior promozione della partecipazione dei soggetti interessati a partire dall'avvio del procedimento. Quest'ultimo subisce rilevanti modifiche relative sia all'oggetto, si parla a tal proposito di salute umana e di biodiversità, all'interno dei contenuti del rapporto prodotto dall'istante, sia alla sua durata: le tempistiche, più brevi, vengono ridotte a 90 giorni per lo screening e 30 giorni per la consultazione<sup>230</sup>. Gli stessi Stati membri sono coinvolti nella decisione finale, che dovrà essere adottata in un tempo ragionevole, senza però compromettere il raggiungimento di elevati standard per la protezione dell'ambiente.

L'art. 1, par. 2, lett. g), riporta una nuova definizione della Valutazione d'Impatto Ambientale, tenendo in debito conto l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>231</sup>.

Questo processo comprende la preparazione di un rapporto di valutazione dell'impatto ambientale da parte del committente; lo svolgimento delle consultazioni e l'esame, da parte dell'autorità competente, delle informazioni presentate nel rapporto di valutazione dell'impatto ambientale e di eventuali infor-

---

<sup>228</sup> Il considerando 7 afferma che alcune questioni ambientali, come l'efficienza delle risorse e la sostenibilità, la tutela della biodiversità, i cambiamenti climatici ed i rischi di incidenti e calamità dovrebbero costituire elementi importanti all'interno dei processi di valutazione e decisionali. Il considerando 9, richiamando la Comunicazione della Commissione del 22 settembre 2006 (“strategia tematica per la protezione del suolo”), la “Tabella di marcia per un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse” e la Conferenza di Rio de Janeiro del 2012, sottolinea l'importanza economica e sociale di una corretta pianificazione territoriale, inclusi l'uso del suolo e la necessità di un'azione urgente intesa ad invertirne il degrado. Si afferma poi che l'applicazione della direttiva sulla VIA dovrebbe garantire una “crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva”, in linea con gli obiettivi di Europa 2020 (considerando 17).

<sup>229</sup> La nuova direttiva sulla VIA: prima lettura, V. Cavanna, Ambiente e sviluppo n. 5/2014, p. 96 e ss.

<sup>230</sup> E' comunque prevista una proroga per i casi eccezionali; essa deve essere comunicata per iscritto, con le ragioni che la rendono necessaria e la data entro la quale la determinazione è prevista.

<sup>231</sup> Corte di Giustizia 3 marzo 2011, C-50/09

mazioni supplementari; la conclusione, supportata da un'adeguata motivazione dall'autorità competente, relativamente agli effetti significativi del progetto sull'ambiente.

La revisione dell'istituto, operata da parte della presente direttiva, introduce la possibilità di non applicare la disciplina in caso di “progetti o parti di progetti aventi quale unico obiettivo la difesa” o “aventi quale unico obiettivo la risposta alle emergenze che riguardano la protezione civile”<sup>232</sup>.

La nuova disciplina ha realizzato una modifica dei fattori (art. 3) alla base della valutazione degli impatti, sostituendo l'espressione “popolazione e salute umana” al più generico “uomo”, aggiungendo la “biodiversità”, con particolare attenzione alle specie ed agli habitat protetti, in virtù della direttiva n. 92/43/CEE e della direttiva n. 2009/147/CE e del territorio.

Tra i criteri intesi a stabilire se i progetti elencati nel c.d. Allegato II debbano essere sottoposti alla procedura di Valutazione, vengono annoverate le caratteristiche del progetto e la sua localizzazione, nonché la tipologia e le caratteristiche dell'impatto potenziale.

Relativamente al possibile cumulo con altri progetti esistenti o approvati, la Corte di Giustizia<sup>233</sup> ha ripetutamente affermato come gli obiettivi della VIA non possano essere elusi mediante frazionamenti progettuali, il c.d. “salami slicing”, o “spezzatino”<sup>234</sup>. La mancata presa in considerazione dell'effetto cumulativo di più progetti non deve avere il risultato pratico di sottrarli nel loro insieme all'obbligo di valutazione, laddove, presi nell'insieme, essi possano avere un notevole impatto sull'ambiente.

Al centro del procedimento di VIA è posta la consultazione del pubblico, i cui esiti dovranno, a norma dell'Articolo 8 della suddetta Direttiva, essere presi “debitamente in considerazione nel quadro della procedura di autorizzazione”.

La nuova direttiva ha altresì introdotto l'art. 8 bis, avente ad oggetto la stessa autorizzazione, che dovrà contenere la conclusione motivata e, ove opportuno, una descrizione delle misure di monitoraggio. In caso di rigetto, la decisione definirà le ragioni principali del rifiuto.

Lo stesso art. 8 bis, al paragrafo 4, si occupa del c.d. monitoraggio degli “effetti negativi significativi sull'ambiente”: il committente è chiamato ad attenersi alle misure previste per evitare, prevenire, ridurre o, se possibile, compensare gli effetti di questo tipo. La tempistica del monitoraggio e la qualità dei parametri da prendere in esame sono proporzionati alla natura, ubicazione e dimensione del progetto ed alla significatività dei suoi effetti sull'ambiente.

---

<sup>232</sup> E' stato aggiunto il paragrafo 5 all'art. 2: “Fatto salvo l'articolo 7, qualora un progetto sia adottato mediante un atto legislativo nazionale specifico, gli Stati membri hanno la facoltà di esentare tale progetto dalle disposizioni in materia di consultazione pubblica di cui alla presente direttiva, a condizione che siano rispettati gli obiettivi della direttiva...”.

<sup>233</sup> Corte di Giustizia 28 febbraio 2008, causa C-2/07; 17 maggio 2011, causa C- 275/09; 18 ottobre 2011, C-128/09.

<sup>234</sup> Secondo la Corte, qualsiasi metodo gli Stati scelgano per stabilire se un progetto richieda la VIA, è necessario rispettare l'obiettivo della direttiva, tenendo presente il criterio del “cumulo dei progetti”.

L'art. 9 si sofferma sull'informazione del pubblico e delle autorità relative all'adozione della decisione. La norma dispone come l'informazione debba essere fornita "prontamente" e debba esser garantito l'accesso, al contenuto della decisione, alle principali motivazioni e alle considerazioni sulle quali la decisione stessa si fonda, con un particolare riguardo alla sintesi dei risultati delle consultazioni e l'indicazione di come i risultati siano integrati o presi in considerazione.

Il coinvolgimento del pubblico<sup>235</sup> risulta essere un principio generale della nuova Direttiva, applicabile a ciascuna delle diverse fasi del procedimento di valutazione<sup>236</sup>. Precedentemente questo passaggio costituiva una facoltà per i Paesi sottoscrittori, ai quali era rimessa la scelta relativamente alla consultazione del pubblico.

Il coinvolgimento della popolazione passa attraverso il miglioramento della qualità dell'informazione e della quantità del flusso informativo<sup>237</sup>. A testimonianza di come tra i punti chiave della nuova Direttiva vi siano l'informazione e la trasparenza, il modificatoparagrafo 2 dell'articolo 6<sup>238</sup> introduce un principio rilevante in materia di partecipazione del pubblico; la "partecipazione" secondo il citato articolo "in una

---

<sup>235</sup> L'eventualità di una partecipazione piena e libera del pubblico è stata confermata in più di una sentenza della Corte di Giustizia: in particolare, la Seconda Sezione, nella causa C 261-05 del 9/11/2006, fu chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del pagamento di una tassa imposta dallo Stato irlandese per l'accesso ad informazioni ambientali.

La Corte, partendo dal dato normativo, evidenziava come la libertà di mezzo e forma nell'applicazione di una Direttiva fosse espressamente sancita dall'allora art. 249, terzo comma, CE; ciò determinava un certo margine di autonomia nell'applicazione dei contenuti della Direttiva, in specie per quanto concerneva le modalità di consultazione, non avendo la Direttiva un'espressa volontà di rendere obbligatorio il passaggio della consultazione.

<sup>236</sup> Il paragrafo 6 dell'articolo 6 è stato così sostituito:

« Per le varie fasi vengono fissate scadenze adeguate, che concedano un tempo sufficiente per:

« a) informare le autorità di cui al paragrafo 1, nonché il pubblico;

b) consentire alle autorità di cui al paragrafo 1, nonché al pubblico interessato di prepararsi e di partecipare efficacemente al processo decisionale in materia ambientale ai sensi delle disposizioni del presente articolo.»;

La centralità della procedura di consultazione all'interno della VIA risulta evidente sia in fase preliminare, o di predisposizione del rapporto ambientale del progetto da autorizzare, sia nella fase di verifica per stabilire l'applicabilità della procedura di VIA ordinaria al progetto e, infine, nella fase ordinaria.

<sup>237</sup> Lungimirante dottrina esprimeva il suo convincimento per un'attività amministrativa che non si arrestasse alle soglie del processo. Così C. Varrone, Sulla tutela degli interessi diffusi nel processo amministrativo, in *Il processo amministrativo*, Scritti in onore di Giovanni Miele, Milano, 1979.

<sup>238</sup> Al paragrafo 2, la parte introduttiva è sostituita da quanto segue:

«2. Per consentire l'efficace partecipazione al processo decisionale da parte del pubblico interessato, quest'ultimo è informato sugli aspetti indicati in appresso, per via elettronica e mediante pubblici avvisi oppure in altra forma adeguata, in una fase precoce delle procedure decisionali in materia ambientale di cui all'articolo 2, paragrafo 2, e al più tardi non appena sia ragionevolmente possibile fornire le informazioni:»

fase precoce del processo decisionale” è finalizzata ad una “efficace partecipazione al processo decisionale da parte del pubblico interessato”<sup>239</sup>.

Volendo valutare il contenuto del rapporto<sup>240</sup>, si riscontra un maggiore impegno per la tutela della salute pubblica e per la salvaguardia del patrimonio culturale e paesaggistico.

Al fine di garantire l’accesso alle informazioni pertinenti viene previsto, a norma del par. 5 dell’art. 6, un portale informatico centrale. Questo mezzo per l’accesso e la diffusione dei dati si affianca alla durata minima della consultazione, fissata in almeno trenta giorni, ed alla tipizzazione di una buona prassi amministrativa, secondo la quale è consigliabile tenere conto delle osservazioni non richieste, eventualmente ricevute da altre fonti, anche nella fase dello screening, nonché prendere in considerazione qualsiasi informazione supplementare.

Relativamente alle modalità di informazione ed al coinvolgimento del pubblico nel processo decisionale della VIA, la Direttiva del 2014 afferma nel nuovo paragrafo 5 dell’ articolo 6<sup>241</sup> come siano gli Stati membri a stabilire dettagliate modalità di informazione e di consultazione del pubblico interessato, riconoscendo in favore della popolazione il diritto di scegliere le misure necessarie per garantire che le informazioni pertinenti siano accessibili elettronicamente al pubblico, mediante un portale centrale o punti di accesso facilmente accessibili.

Il legislatore europeo ha voluto assegnare, con la presente Direttiva, un ruolo di assoluta centralità al committente ed al tipo di informazioni fornite da quest’ultimo. Negli articoli 4 e seguenti si afferma come, al fine di migliorare la procedura di *screening*, il committente debba evidenziare gli aspetti chiave del progetto, dando risalto alla “descrizione delle alternative ragionevoli prese in esame da lui stesso adeguate al progetto e alle sue caratteristiche specifiche, con indicazione delle ragioni principali alla base

---

<sup>239</sup> La Corte di Giustizia, in data 15 gennaio 2013 Causa C-416/10, interrogata sul concetto di efficace partecipazione del pubblico, ha asserito quanto segue: “la partecipazione del pubblico comincia in una fase iniziale del procedimento, vale a dire quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un’influenza effettiva, e, dall’altro, che il pubblico deve avere accesso alle informazioni pertinenti non appena siano disponibili”.

<sup>240</sup> L’articolo 5, paragrafo I, così stabilisce: “Le informazioni che il committente deve fornire comprendono: a) una descrizione del progetto, comprendente le informazioni relative alla sua ubicazione e concezione, alla sue dimensioni e alle sue altre caratteristiche pertinenti; b) una descrizione dei probabili effetti significativi del progetto sull’ambiente; c) una descrizione delle caratteristiche del progetto e delle misure previste per evitare, prevenire o ridurre e, possibilmente, compensare i probabili effetti negativi significativi sull’ambiente; d) una descrizione delle alternative ragionevoli prese in esame dal committente, adeguate al progetto e alle sue caratteristiche specifiche, con indicazione delle ragioni principali dell’opzione scelta, prendendo in considerazione gli effetti ambientali; e) una sintesi non tecnica delle informazioni di cui alle lett. da a) a d); f) qualsiasi informazione supplementare di cui all’Allegato IV relativa alle caratteristiche peculiari di un progetto specifico o dei fattori ambientali che possono subire un pregiudizio”.

<sup>241</sup> c) il paragrafo 5 è sostituito dal seguente:

«5. Gli Stati membri stabiliscono le modalità dettagliate di informazione del pubblico, ad esempio mediante affissione entro un certo raggio o mediante pubblicazione nei giornali locali, e di consultazione del pubblico interessato, ad esempio per iscritto o tramite indagine pubblica. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le informazioni pertinenti siano accessibili elettronicamente al pubblico, almeno attraverso un portale centrale o punti di accesso facilmente accessibili, al livello amministrativo adeguato.»

dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli effetti ambientali” (lett. d, paragrafo 1, art. 5, Direttiva 2014/52/UE).

Allo stesso committente viene richiesto di far riferimento ai risultati disponibili di altre valutazioni pertinenti effettuate in conformità della legislazione vigente a livello europeo e nazionale, onde evitare duplicazioni nella predisposizione del rapporto di valutazione dell'impatto ambientale; su sua richiesta, e tenendo conto delle informazioni fornite da quest'ultimo, in merito alle caratteristiche peculiari del progetto, incluse l'ubicazione e le caratteristiche tecniche e al suo probabile impatto sull'ambiente, l'autorità competente è chiamata ad esprimere un parere sulla portata e il livello di dettaglio delle informazioni da riportare da parte del committente nel rapporto di valutazione dell'impatto ambientale (parr. 5 e 6, art. 4, Direttiva 2014/52/UE).

I risultati della consultazione del pubblico e le informazioni, afferma il nuovo articolo 8 della Direttiva 2014/52/UE, non solo devono essere “tenuti” genericamente in considerazione, ma, soprattutto, “debitamente”. Ciò sta a significare che i risultati delle consultazioni devono essere oggetto di una valutazione “ad hoc” dell'autorità competente alla VIA, motivando adeguatamente l'eventuale non accoglimento<sup>242</sup>. Al fine di rafforzare il momento partecipativo, la Direttiva, nel nuovo paragrafo 7 dell'articolo 6, afferma come i tempi di consultazione del pubblico interessato rispetto alla procedura di VIA, non possano essere inferiori a trenta giorni.

A confermare il quadro descritto, il nuovo paragrafo 1 dell'articolo 9 della Direttiva afferma come, dopo la decisione sulla VIA, il pubblico debba essere messo in condizione di accedere alle principali motivazioni e considerazioni su cui la decisione si fonda, includendo le informazioni relative al processo di partecipazione del pubblico<sup>243</sup>.

---

<sup>242</sup> Questa interpretazione trova riscontro nei recenti indirizzi espressi dalla Corte di Giustizia in materia di partecipazione del pubblico ai processi decisionali sui piani a rilevanza territoriale ed ambientale. La Corte, in data 20 ottobre 2011 causa C 474-10), ha sancito che il parere del pubblico deve essere oggetto di un vero e proprio contraddittorio tra autorità che elabora ed approva il Piano ed il pubblico stesso che partecipa al processo di Valutazione con proprie osservazioni, memorie e documenti. La Corte afferma: “ *La possibilità di stabilire caso per caso il termine entro il quale tali pareri possono essere espressi può, in taluni casi, consentire una maggiore considerazione della complessità di un piano o di un programma previsto e tradursi, eventualmente, nella concessione di termini più lunghi di quelli che potrebbero essere stabiliti per via legislativa o regolamentare*”. In questo caso siamo ben oltre le semplici osservazioni previste dalle norme tradizionali, intravedendosi la possibilità di accompagnare la procedura con apposite inchieste pubbliche, secondo i modelli del Débat Public francese.

<sup>243</sup> Il paragrafo 1 dell'articolo 9 della Direttiva 2014/52/UE è così formulato:

“Non appena sia stata adottata una decisione in merito alla concessione o al rifiuto dell'autorizzazione, l'autorità o le autorità competenti ne informano prontamente il pubblico e le autorità di cui all'articolo 6, paragrafo 1, secondo le procedure nazionali, e provvedono a che il pubblico e le autorità di cui all'articolo 6, paragrafo 1, possano accedere alle informazioni elencate in appresso, tenendo conto, ove opportuno, dei casi di cui all'articolo 8 bis, paragrafo 3:

- a) il contenuto della decisione e le condizioni che eventualmente l'accompagnano di cui all'articolo 8 bis, paragrafi e 2;

Volendo analizzare il peso delle conclusioni, così come emergenti dalle consultazioni sulla decisione che conclude il procedimento di VIA, risulta particolarmente interessante quanto affermato dal Comitato Economico e Sociale Europeo<sup>244</sup>. Essa afferma come la capacità di adottare decisioni valide riguardo all'impatto ambientale si basi essenzialmente sul dialogo costruttivo con la società civile. La qualità delle informazioni utilizzate nella documentazione relativa alla VIA e la qualità della procedura stessa dovrebbero essere fissate in base al principio di proporzionalità, lavorando molto sull'indipendenza dell'informazione e sulla competenza dei soggetti partecipanti alla procedura. Tale miglioramento passerebbe, secondo il CESE, attraverso un coinvolgimento delle autorità competenti, al fine di adattare la VIA a nuove sfide.

## 7) La Valutazione d'Impatto sulla Salute (Health Impact Assessment - HIA).<sup>245</sup>

L'inserimento della tutela della salute umana<sup>246</sup> nel contenuto del rapporto ai fini del procedimento di Valutazione d'Impatto Ambientale è una delle novità contenute nella direttiva del 2014.

La c.d. HIA<sup>247</sup> è uno strumento che consente di effettuare la previsione, nei diversi livelli del processo decisionale, degli impatti sulla salute delle decisioni; prendendo in considerazione tutti gli elementi aventi conseguenze negative sulla salute al fine di mitigarli e massimizzare le opportunità dei vantaggi<sup>248</sup>.

---

b) le principali motivazioni e le considerazioni su cui la decisione si fonda, incluse informazioni relative al processo di partecipazione del pubblico. Ciò comprende anche la sintesi dei risultati delle consultazioni e le informazioni raccolte ai sensi degli articoli da 5 a 7, nonché l'indicazione di come tali risultati siano stati integrati o altrimenti presi in considerazione, in particolare per quanto concerne le osservazioni ricevute dallo Stato membro interessato di cui all'articolo 7."

<sup>244</sup> In merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. COM (2012) 628 final - 2012/0297 (NLE), relatore: ZBORIL, Bruxelles, 13 febbraio 2013

<sup>245</sup> "HIA enables the systematic consideration of health inequalities early on within the development of policies and other initiatives prior to their implementation. In doing so, HIA becomes a practical policy intervention that can shift the rhetoric of healthy public policy into action", cfr. Ben F. Harris - Roxas, Patrick J. Harris, Elizabeth Harris, Lynn A. Kemp, A rapid equity-focused health impact assessment of a policy implementation plan: An Australian case study and impact evaluation, in International Journal for Equity in Health

<sup>246</sup> La HIA si basa su un concetto ampio di salute, definito dall'OMS: "*a state of complete physical, social and mental wellbeing, and not merely the absence of disease or infirmity*".

<sup>248</sup> L'Health Impact Assessment si è sviluppata a partire dalla seconda metà degli anni '90, grazie alla collaborazione tra i centri accademici di eccellenza e le iniziative nei vari Stati.

Volendo citare alcuni esempi di approfondimenti significativi in relazione alla HIA, non si può fare a meno di citare l'esempio della Gran Bretagna (tra le applicazioni della HIA possono ricordarsi quelle relative ai Giochi Olimpici di Londra del 2012; quella relativa allo sviluppo dell'aeroporto di Stansted).

Nel Regno Unito esiste anche la Mental Well-Being Impact Assessment (MWIA), che utilizza una combinazione di metodi, procedure e strumenti per individuare e diminuire gli impatti di una decisione, piano, programma o progetto sul benessere mentale della popolazione.

Tante le similitudini tra MWIA e HIA, ma la prima si focalizza principalmente sulla salute e sul benessere mentale, considerando quest'ultimo come un elemento indispensabile per la salute globalmente intesa.

L'esempio irlandese va preso in considerazione per l'elaborazione delle Linee Guida da parte dell'Institute of Public Health of Ireland. Sul sito internet di questo Istituto è possibile accedere alle informazioni relative alle attività connesse alla HIA.

Da un punto di vista normativo, la HIA è in linea con l'art. 168 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, il quale prevede espressamente la garanzia di un alto livello di protezione della salute umana nella definizione delle politiche e delle attività della Comunità<sup>249</sup>. Questo strumento in ottemperanza a quanto previsto dal principio dello sviluppo sostenibile, pone al centro della tutela il bene salute, sempre più indebolito dalla crescita economica e dal pericolo della tecnologia.

La novità della HIA, rispetto alla Valutazione d'Impatto Ambientale ed alla Valutazione Ambientale Strategica, risiede nella possibilità di ricorrere a un percorso integrato e a procedure elaborate per effettuare valutazioni improntate al rispetto dei valori di democrazia, equità<sup>250</sup> e sviluppo sostenibile<sup>251</sup>.

La salute, un diritto fondamentale di ogni essere umano, è una precondizione per il benessere e la qualità della vita un elemento fondamentale per una crescita economica sostenibile.

La HIA è un procedimento<sup>252</sup> multidisciplinare che utilizza una metodologia di analisi quantitativa e qualitativa<sup>253</sup>. Viene prevista una vasta partecipazione alla consultazione e ammessa la possibilità di utilizzare le conclusioni dei tecnici per la discussione, includendo nel procedimento i questionari e le interviste sottoposti alla cittadinanza, garantendo il diritto di partecipazione.

---

Per quanto concerne la Germania, si ritiene utile far riferimento al contributo di Rainer Fehr, l'autore, il cui autorevole saggio è stato pubblicato sulla rivista *Epidemiology* del 1999, ha proposto un modello di HIA da lui definito *Environmental Health Impact Assessment*, volto ad indicare che la HIA è un complementare rispetto alla VIA. L'Autore, articola questo modello in dieci fasi: partendo dall'analisi del progetto e del territorio, passando per le previsioni degli impatti sull'inquinamento e sulla salute, chiudendo con la comunicazione dei risultati e con la valutazione complessiva. cfr. V. Cavanna, *La Valutazione di Impatto sulla Salute (HIA): applicazione in ambito nazionale ed internazionale*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 2/2014, Milano; si vedano anche: R.J. Quigley - I.C. Taylor, *Evacuazione as a key part of health impact assessment: the English experience*, *Bulletin of the World Health Organization*, 2003, 81, 415-419; R. Fehr, *Environmental Health Impact Assessment. Evaluation of a TenStep Model*, in *Epidemiology*, Settembre 1999, 10, 5

<sup>249</sup> La HIA è inquadrata all'interno della strategia "Health 21 - The health for all policy framework" dell'Organizzazione Mondiale della Sanità per la Regione Europea. La stessa OMS ha messo a punto, a partire dagli anni 80, due strategie: per la "promozione della salute" e per la "salute per tutti", rivolte a Stati, istituzioni ed organizzazioni non governative. Alla base c'è la consapevolezza che la salute sia determinata da differenti fattori, di tipo sociale, ambientale, economico e genetico.

<sup>250</sup> L'equità con riferimento alla salute non è un concetto dall'approccio facile: in Australia è stata applicata una HIA rapida  
<sup>251</sup> V. Cavanna, *La Valutazione di Impatto sulla Salute (HIA): applicazione in ambito nazionale ed internazionale*, *Ambiente e Sviluppo*, n. 2/2014, p. 123 e ss.

<sup>252</sup> La HIA può essere di tre tipi: prospettiva, qualora la Valutazione venga effettuata quando una politica, un programma o un progetto sono nella fase preliminare di sviluppo e prima della loro implementazione; concorrente, quando una politica, un programma o un progetto sono in fase di attuazione; retrospettiva, quando il piano, programma o progetto è già attuato. Il procedimento, tenendo presente l'iter della VIA, si compone di 5 fasi.

La prima, c.d. *screening*, si verifica se la HIA debba essere applicata al piano, programma o progetto specifico; nella seconda si decide che tipo di HIA applicare, scegliendo tra una HIA rapida e una completa. A tal proposito si precisa come la Valutazione, c.d. "rapida", sia un procedimento che si svolge in un breve lasso di tempo e necessita di una documentazione limitata, viene, invece, definita "completa" quando occorre una raccolta di dati quantitativi e qualitativi sugli impianti, anche attraverso stime di tipo epidemiologico o tossicologico. La terza fase si caratterizza per il profilo relativo alla popolazione interessata, al rischio per la salute ed ai possibili impatti; la quarta ha come oggetto il rapporto nel quale si dettano anche raccomandazioni per ridurre i rischi e la quinta, momento di chiusura, prevede il monitoraggio degli effetti della HIA sulla procedura decisionale, nonché il monitoraggio della salute della popolazione.

cfr. V. Cavanna, *La Valutazione di Impatto sulla Salute (HIA): applicazione in ambito nazionale ed internazionale*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 2/2014, Milano

<sup>253</sup> Sono stati elaborati diversi approcci di HIA, tra i quali: il c.d. "modello Merseyside", di origine anglosassone, il quale si basa su un'idea di salute di tipo socio-economico, mirante al benessere della comunità; il c.d. "modello Bielefelde", di origine tedesca, legato al concetto biomedico di salute.

## **8) La procedura di Valutazione d'Impatto Ambientale.**

La Valutazione d'Impatto Ambientale rappresenta la concreta espressione della ponderazione edel bilanciamento di interessi differenti e contrapposti. Procedimento di natura tecnico-amministrativo, si prefigge l'obiettivo di individuare preventivamente gli effetti che determinati progetti pubblici e privati possono comportare sull'ambiente, al fine di poterne giudicare la compatibilità e individuare soluzioni più adatte ad uno sviluppo sostenibile.

Mediante la valutazione gli effetti, anche indotti, di un'opera sull'ambiente, consente di risolvere *ex ante* i contrasti tra i vari interessi concorrenti, attraverso l'adozione di tecniche che permettono di conciliare le esigenze sottese all'opera da realizzare con la protezione dei valori ambientali.

L'attività valutativa non è limitata ad una mera verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma realizza un'analisi comparativa, tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio-economica, tenendo conto delle alternative possibili e dell'opzione-zero.

Il procedimento di VIA ha inizio con la trasmissione all'autorità competente, da parte del committente dell'opera, della domanda che dovrà contenere: il progetto dell'opera, lo studio di impatto ambientale e la sintesi non tecnica.

Lo studio d'impatto ambientale (SIA) è il documento tecnico che racchiude tutte le opportune e specifiche informazioni che il proponente deve fornire all'autorità competente al fine di consentire la valutazione dell'impatto che il progetto può generare sull'ambiente. Le informazioni prodotte nello Studio, adeguate per consentire di giudicare la compatibilità ambientale di un progetto e le condizioni di accettabilità, devono valutare e verificare le interferenze, anche marginali, del progetto sull'ambiente.

## **9) La verifica di assoggettabilità.**

La verifica di assoggettabilità, il c.d. screening, è una fase preliminare, prima conosciuta come "verifica di esclusione", connotata dal forte contenuto tecnico, mediante la quale si valuta se un determinato progetto possa avere un impatto significativo sull'ambiente, tale da dover essere sottoposto alla procedura di VIA.

Nell'ordinamento nazionale, la procedura di screening è disciplinata dall'art. 20 del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui il proponente trasmette all'autorità competente il progetto preliminare e lo studio

preliminare ambientale. Dell'avvenuta trasmissione è dato avviso<sup>254</sup>, a cura del proponente, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana per i progetti di competenza statale, nel Bollettino Ufficiale della Regione per i progetti di rispettiva competenza, nonché nell'albo pretorio dei comuni interessati.

Il sub-procedimento preventivo di screening mira ad accertare la necessità della sottoposizione del progetto a VIA; qualora il progetto non presenti impatti ambientali significativi, o non costituisce modifica sostanziale, viene escluso dal procedimento di valutazione di impatto ambientale.

Il procedimento di verifica rappresenta una forma semplificata di VIA, espressamente contemplata dalle direttive comunitarie tra le opzioni disponibili per lo Stato membro. La verifica costituisce l'atto conclusivo di un sub-procedimento, che si conclude con un vero e proprio provvedimento, la cui eventuale lesività può essere direttamente impugnata dai soggetti interessati.

La c.d. verifica di assoggettabilità è una fase preliminare, attraverso la quale si valuta se un progetto possa avere un impatto significativo sull'ambiente<sup>255</sup>, tale da dover essere sottoposto alla procedura di Valutazione d'Impatto Ambientale<sup>256</sup>.

Alla luce della nuova direttiva n. 2014/52/UE, il legislatore comunitario ha imposto rilevanti modifiche, soprattutto in relazione alla procedura di screening<sup>257</sup>.

La modifica ha concretamente interessato l'art. 4, relativamente alla VIA c.d. facoltativa<sup>258</sup>, dove il legislatore comunitario ha precisato come le soglie e i criteri siano riportati nell'Allegato III, con la possibilità per gli Stati membri di fissare criteri diversi per stabilire in quali casi sia necessario che i progetti siano soggetti a determinazione.

---

<sup>254</sup> Nell'avviso sono indicati: il proponente, l'oggetto e la localizzazione prevista per il progetto, il luogo ove possono essere consultati gli atti nella loro interezza ed i tempi entro i quali è possibile presentare osservazioni. cfr. P. Dell'Anno - E. Picozza, Trattato di Diritto dell'Ambiente, vol. II, Discipline Ambientali di Settore, Padova, 2013, pp. 542 e ss.

<sup>255</sup> L'eventuale provvedimento di assoggettabilità, comprese le sue motivazioni, sono pubblicate, a cura dell'autorità competente, attraverso un sintetico avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana ed, inoltre, sul sito web della stessa autorità competente in forma integrale. cfr. P. Dell'Anno - E. Picozza, op. ult. cit., p.543

<sup>256</sup> La direttiva n. 2011/92/UE non è stata, a tutt'oggi, recepita dallo Stato Italiano. Questo ritardo, che nasce dalla natura della direttiva, congegnata per abrogare e sostituire la direttiva 85/337/Ce, è stato colmato dal lavoro della giurisprudenza che, in più occasioni, è riuscita a colmare il vuoto lasciato dal legislatore, applicando direttamente i principi e le regole previste dal legislatore comunitario.

La Corte di Giustizia, con la sentenza 21 marzo 2013, causa C - 244/12, aveva statuito il principio del c.d. effetto diretto della direttiva in materia di VIA, stabilendo che tutte le autorità nazionali competenti hanno il compito di garantire che si esaminino i progetti che possono avere un notevole impatto ambientale; da ciò deriva che anche il legislatore regionale non può derogare la disciplina comunitaria. La finalità che il legislatore europeo si è prefissata è quella di coordinare le procedure di autorizzazione dei progetti pubblici o privati che possono avere un impatto rilevante sull'ambiente.

<sup>257</sup> Come evidenziato nei "considerando" della direttiva, le procedure di screening e le valutazioni di impatto ambientale, al fine di garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente e della salute umana, dovranno tener conto dell'impatto del progetto in questione nel suo complesso.

Da ciò consegue che le Autorità competenti dovranno indicare criteri da prendere in considerazione e tener conto delle informazioni supplementari, al fine di applicare la procedura di screening in modo più efficace e trasparente. cfr. C. Prevete, Procedura di screening: non è più possibile dimenticarla" (nota a TAR Marche, n. 65/2014)

<sup>258</sup> Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con sentenza del 13 aprile 2016, n. 15453, hanno stabilito che la verifica di assoggettabilità sia obbligatoria in caso di notevole impatto sull'ambiente, a prescindere dalla soglia dell'impatto stesso. Nello stesso senso la Corte Costituzionale, con sentenza del 5 novembre 2015, n. 215.

Questa determinazione, che è stata inserita nel nuovo par. 5 dell'art. 4, rappresenta la decisione, adottata dall'Autorità competente, entro 90 giorni, dalla data in cui il committente ha presentato la domanda.

Rilevante è il fatto che essa venga resa pubblica sia qualora l'amministrazione decida che è necessaria la valutazione d'impatto ambientale, sia, viceversa, qualora valuti come superflua la VIA. In quest'ultima fattispecie l'autorità dovrà rendere pubblici i motivi specifici, in base ai quali ha deciso di non avviare la procedura di valutazione, precisando sia i motivi sia in relazione ai criteri dell'Allegato III, sia in attinenza alle informazioni messe a disposizione dal committente, al momento della presentazione del progetto.

#### **10) La fase dello “scoping”.**

La fase di “scoping” consiste in una consultazione tra il proponente e le autorità competenti, preliminare all'attivazione della procedura di VIA propriamente detta.

L'ordinamento riconosce in favore del proponente una facoltà, da esercitare prima della presentazione dell'istanza di VIA e prima che il livello di progettazione sia arrivato al progetto definitivo. La richiesta, da formulare prima dell'apertura di una fase di confronto con l'autorità competente e con i soggetti interessati, ha come obiettivo la definizione della portata delle informazioni da includere nello studio di impatto ambientale.

Lo “scoping”, introdotto dall'art. 5 della direttiva n. 97/11/CE, e attualmente trasposto all'art. 5 della direttiva n. 2011/92/UE, recepito poi all'art. 21 del d. lgs. n.152 del 2006, prevede una procedura preliminare, di iniziativa del committente, che consenta, prima dell'avvio della procedura di VIA, una consultazione con l'autorità competente per ottenere un parere sul contenuto ed il livello delle informazioni che devono esserne contenute nello SIA<sup>259</sup>.

#### **11) Le parti del procedimento.**

Il committente, mediante la presentazione dell'istanza di pronuncia di contabilità, se soggetto privato, oppure prendendone l'iniziativa, se soggetto pubblico, dà avvio al procedimento.

Una definizione di committente si ritrova nella direttiva n. 2011/92/UE, la quale lo qualifica come il soggetto richiedente l'autorizzazione relativa ad un progetto privato o, come la pubblica autorità che prende l'iniziativa relativa ad un progetto<sup>260</sup>.

---

<sup>259</sup> I risultati di questa procedura non possono vincolare l'autorità competente relativamente agli esiti ed allo svolgimento della successiva valutazione di impatto ambientale. cfr. P. Dell'Anno - E. Picozza, op. ult. cit., p. 544

<sup>260</sup> P. Dell'Anno - E. Picozza, op. ult. cit. p. 546; A. Crosetti - R. Ferrara - F. Fracchia - N. Olivetti Rason, Diritto dell'ambiente, Roma, 2008

La disciplina italiana, contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006, lo definisce, invece, come il soggetto pubblico o privato che elabora il piano, programma o progetto soggetto alle disposizioni del decreto.

L'autorità competente è l'altro soggetto coinvolto, essa rappresenta l'autorità designata per assolvere i compiti derivanti dall'applicazione della procedura di valutazione di impatto ambientale. La direttiva del 2001 stabilisce come gli Stati membri prendano le misure necessarie affinché le autorità che possono essere interessate al progetto, per loro specifica responsabilità ambientale, siano consultate all'atto della domanda e, a tal fine, dispone che ciascuno Stato designi le autorità da consultare in generale o caso per caso.

Nell'ordinamento italiano, il Testo Unico dell'Ambiente stabilisce come, in linea generale, l'autorità competente per la procedura di impatto ambientale sia la Pubblica Amministrazione a cui è richiesta l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità e l'adozione del provvedimento di VIA.

L'art. 7 precisa come l'autorità competente per le procedure di VIA, in sede statale, sia il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con il Ministro per i Beni e per le Attività Culturali, e, per le procedure in sede regionale, sia la Pubblica Amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle province autonome.

La Commissione tecnica, secondo quanto disposto dall'art. 9 del d.p.r. 14 maggio 2007, n. 90, provvede all'istruttoria dei progetti soggetti alla VIA ordinaria, nonché alla valutazione d'impatto speciale delle infrastrutture strategiche ed alle istruttorie dei piani e programmi soggetti a VAS; si esprime sui singoli progetti, piani e programmi con pareri che costituiscono elementi fondamentali per l'espressione del giudizio di compatibilità ambientale. In particolare, provvede a verificare se sussistano i presupposti per l'esclusione dalla fase di screening, occupandosi della realizzazione delle attività relative alla definizione delle informazioni da fornire nella fase di "scoping", e della verifica del rispetto del progetto definitivo, delle prescrizioni contenute nel provvedimento di VIA e di accertamento della rispondenza delle opere realizzate.

La Valutazione d'Impatto Ambientale consiste in un procedimento tecnico-amministrativo, che ha lo scopo di analizzare gli effetti – significativi e negativi – sull'ambiente di determinati progetti e, una volta individuate le possibili conseguenze degli stessi, di individuare le soluzioni idonee per assicurare che i progetti siano compatibili con il contesto ambientale in cui si collocano.

Il procedimento di valutazione si connota per la presenza di un importante passaggio tecnico: lo Studio d'Impatto Ambientale, che raccoglie la descrizione, la previsione e la valutazione degli effetti che l'opera stessa potrà potenzialmente produrre sull'ambiente circostante.

Si è assistito al passaggio da una connotazione tipicamente procedurale, che individuava la VIA come l'insieme delle fasi procedurali in cui si articolava il processo di valutazione d'impatto ambientale, a una definizione fondata su aspetti di natura sostanziale, focalizzata principalmente sullo scopo della

procedura di VIA: individuare quali siano gli effetti di un determinato progetto sull'ambiente<sup>261</sup>, approdando alle soluzioni migliori per garantirne la compatibilità.

## 12) La pubblicità e la fase di monitoraggio.

La fase di pubblicità è assai rilevante e strumentalmente connessa all'esercizio del diritto della collettività alla partecipazione attiva alla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale.

Il legislatore ha riservato all'istituto della partecipazione una considerazione di favore, prevedendo, di conseguenza l'intervento dei soggetti terzi nella procedura di valutazione di compatibilità<sup>262</sup>.

La partecipazione procedimentale assume un significato particolarmente pregnante proprio in una materia, come quella ambientale, che tocca le più varie e disparate posizioni giuridiche. Il pubblico deve essere informato, in modo tempestivo, efficace ed esaustivo, sia sull'avvio del procedimento, sia riguardo alle sue conclusioni; deve essere posto in grado di fornire le proprie osservazioni e queste devono essere prese in considerazione nel quadro della procedura di autorizzazione.

La normativa sul sistema di pubblicità della domanda, della partecipazione del pubblico, delle comunicazioni di avvio e di conclusione del procedimento, tiene implicitamente conto della elaborazione dottrinale e giurisprudenziale sui cc.dd. "procedimenti di massa"<sup>263</sup>, riferibili ad una moltitudine di soggetti, potenziali interessati dalla localizzazione e dall'esercizio di opere il cui impatto ambientale importante è qualificato tale dalla legge.

I partecipanti, attraverso il contraddittorio<sup>264</sup> e l'apporto di conoscenze e di contributi utili allo scopo dell'integrazione, concorrono, in ogni stadio, alla produzione di un giudizio conclusivo; realizzando

---

<sup>261</sup> Di notevole rilievo il contenuto della pronuncia del Consiglio di Stato, sez. IV, n.4246 del 05 luglio 2010, che descrive la valutazione ambientale come un'esigenza nel momento in cui l'impatto dell'opera è così significativo da incidere sull'ecosistema e sulla salute. L'Amministrazione eserciterebbe un potere lato, tradotto nella natura sostanzialmente insindacabile delle scelte effettuate, giustificato dal valore primario ed assoluto riconosciuto dalla Costituzione al paesaggio ed all'ambiente. La VIA, secondo quanto sostenuto da una parte della giurisprudenza, avrebbe una valenza procedimentale e non solo sostanziale: essa sarebbe posta a salvaguardia del diritto del singolo alla tutela dell'ambiente, realizzando una garanzia che si raggiunge attraverso una corretta attuazione dello strumento valutativo.

<sup>262</sup> Il giudizio di compatibilità deve essere tecnico e proprio del caso concreto, applicando il principio fondamentale dell'art. 9 Costituzione, il quale fa eccezione a regole di semplificazione a effetti sostanziali altrimenti praticabili. La norma costituzionalizza e al massimo rango la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione - e questo richiede, a opera dell'Amministrazione appositamente preposta, che si esprimano valutazioni tecnico - professionali e non già comparative di interessi, quand'anche pubblici e da altre amministrazioni stimabili di particolare importanza", Consiglio di Stato, sez. VI, 23 luglio 2015, n. 3652

<sup>263</sup> cfr. P. Dell'Anno - E. Picozza, op. ult. cit. pp. 551 e ss.; F. Fonderico, Valutazione d'impatto ambientale e amministrazione precauzionale, in *Giornale Dir. Amministrativo*, 2012, 1, p. 69; M. Cafagno, Principi e strumenti di tutela dell'ambiente, in F. G. Scoca - F. A. Roversi Monaco - G. Morbidelli, Torino, 2007; Cons. Stato, sez. IV, 24 gennaio 2013, n. 468, e ancora: Cons. Stato, sez. V, 22 marzo 2012, n. 1640; Cass. civ. SS. UU., 17 febbraio 2012, nn. 2312 e 2313

<sup>264</sup> L'impostazione ha trovato conferma anche nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che contiene un catalogo di diritti più "antico" e precedente all'emergere della sensibilità ambientale, in cui il diritto all'ambiente è stato affermato dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, quale diritto a vivere in un ambiente sano.

Differenziandosi dal modello tradizionale, la Convenzione di Aarhus concepisce l'ambiente come un vero e proprio diritto dell'uomo e ne offre tutela a livello internazionale; in particolare, il diritto all'ambiente è inteso in termini procedurali: ciò che viene tutelato non è il diritto ad una determinata qualità dell'ambiente, ma il diritto dei cittadini ad essere ascoltati dalle istituzioni nell'assunzione delle decisioni che riguardano l'ambiente. In tal modo la qualità ambientale a cui gli individui

un'intensa circolazione dei dati e degli apporti conoscitivi, mediante flussi che non legano solo e soprattutto il proponente e l'amministrazione, ma tutti i soggetti esposti agli effetti dell'intervento.

L'estensione del termine "chiunque" conferisce all'istituto partecipativo il connotato del pubblico interesse, consentendo alla Pubblica Amministrazione, mediante l'intervento di un alto numero di soggetti, la scelta della migliore soluzione.

Non necessariamente la partecipazione al procedimento è in contrasto con l'efficienza e la celerità dell'agire amministrativo<sup>265</sup>, l'istituto descritto consente alla Pubblica Amministrazione di avvelersi di numerose informazioni fornite dai privati intervenienti. Il timore che la mera partecipazione integri il requisito della legittimazione processuale si pone qualora si faccia riferimento alle teorie che costruiscono la partecipazione come momento di imputazione di interessi; la situazione soggettiva, indifferenziata e non tutelabile in origine, riceve dal procedimento la qualificazione giuridico-sostanziale, in quanto realizza il legame con il bene della vita coinvolto nell'azione amministrativa.

Tradizionalmente il legame fra diritti umani ed ambiente è stato concepito in termini di influenza del contesto ambientale sul godimento dei diritti umani di base, ovvero sugli effetti prodotti sull'ambiente dal godimento di alcuni diritti umani<sup>266</sup>.

## Sezione II.

### 12) Dell'inchiesta<sup>267</sup> amministrativa: in particolare l'inchiesta pubblica.

Uno dei campi in cui si è manifestata la maggiore crisi di democratica<sup>268</sup> dei sistemi giuridici è quello della tutela ambientale.

---

hanno diritto non viene definita una volta per tutte in astratto, ma di volta in volta nell'ambito di un processo decisionale a cui i cittadini hanno diritto a partecipare.

<sup>265</sup> Non sembrano essere fondate le obiezioni di una parte della dottrina che individua i rischi di un ampliamento prepotente della partecipazione procedimentale, da un lato, nell'appesantimento del procedimento, in direzione contraria ai criteri di efficacia, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, dall'altro, nella realizzazione del concreto rischio di moltiplicare il contenzioso, a seguito dell'accresciuta presenza del privato nella fase procedimentale. cfr. P. Dell'Anno..., op.ult.cit, p.553 e ss.

<sup>266</sup> Le forme di pubblicità non devono essere assoggettate a limitazioni, in quanto la spinta soggettiva del singolo o dell'organizzazione interveniente è contrastata, sul lato oggettivo, dalla funzione di collaborativa attribuita dall'ordinamento a tale istituto in vista dell'effettivo conseguimento dell'interesse pubblico. cfr. P. Dell'Anno, op. ult. cit.

<sup>267</sup> "Negli ordinamenti moderni la parte prevalente dell'attività delle amministrazioni pubbliche non è funzione amministrativa, ma attività di diritto comune. L'attività di conoscenza della Pubblica Amministrazione si estrinseca rispetto alle situazioni sulle quali interviene (...), vi è tutta una multiforme attività interna che ha per oggetto la raccolta di dati e di informazioni e si manifesta in mere azioni materiali ed intellettuali. Essa viene considerata come una semplice attività informativa, distinta dall'attività di accertamento vera e propria, perché non si esprime in atti aventi rilevanza giuridica esterna. (...) L'inchiesta non è e non può essere fine a se stessa, perché altrimenti, come attività interna non avrebbe alcun significato pratico." cfr. N. Saitta, voce Inchiesta Amministrativa, Enciclopedia Diritto, vol. XX, Milano, 1970, pp. 980 e ss.

<sup>268</sup> "Viene prevista la necessità di mettere urgentemente a punto adeguati strumenti istituzionali che colmino il deficit di partecipazione per non continuare ad alimentare un conflitto dagli esiti spesso drammatici" cfr. M. Ceruti, L'esperienza francese delle inchieste pubbliche per la tutela dell'ambiente, in Riv. Giur. Ambiente, 1996, Milano

L'interesse a prendere conoscenza è proprio<sup>269</sup> di tutti i componenti di una determinata comunità sociale<sup>270</sup>. Tra le molte esperienze straniere, il più rilevante e collaudato istituto di partecipazione<sup>271</sup> dei cittadini alle decisioni in materia urbanistica e ambientale è quello della *enquetepubliquefrancese*<sup>272</sup>. Tra le attività più rilevanti soggette ad inchiesta pubblica va rammentata la presenza degli impianti industriali inquinanti rientranti nell'elenco delle *installationsclassées*<sup>273</sup> la cui apertura è subordinata ad un'autorizzazione.

Nel diritto amministrativo il termine inchiesta<sup>274</sup> esprime generalmente uno specifico tipo di procedimento dichiarativo finalizzato ad accertare un fatto<sup>275</sup>. Partendo dal presupposto che l'inchiesta non può essere identificata in senso assoluto con l'istruttoria procedimentale<sup>276</sup>, viene in rilievo il ruolo esclusivamente servente che questa ha rispetto al provvedimento<sup>277</sup>, tanto da definire il potere di inchiesta<sup>278</sup> come un potere implicito.

---

<sup>269</sup> "L'azione della collettività è grande, è tanto più feconda, quanto sia meglio illuminata dalla conoscenza". cfr. S. Pugliatti, *Conoscenza e diritto*, Milano, 1961, p. 20

<sup>270</sup> S. Pugliatti, *La trascrizione*, Milano, 1957, p. 218

<sup>271</sup> Tra le attività più rilevanti soggette ad inchiesta pubblica va rammentata la presenza degli impianti industriali inquinanti rientranti nell'elenco delle *installationsclassées* la cui apertura è subordinata ad un'autorizzazione. Vengono così definite le fabbriche, le officine, i depositi e, in generale, gli impianti, sia pubblici che privati, che rientrano in un elenco di attività nominato nomenclature, che distingue tra stabilimenti la cui apertura è soggetta a semplice dichiarazione preventiva, e impianti che debbono essere autorizzati dal prefetto o dal Ministro dell'Ambiente.

<sup>272</sup> "L'inchiesta fu originariamente concepita come garanzia offerta ai privati di manifestare all'autorità amministrativa il proprio punto di vista nel corso dell'elaborazione delle decisioni suscettibili di incidere sul diritto *inviolable et sacré* della proprietà immobiliare" cfr. M. Ceruti, op. ult. cit.

<sup>274</sup> "Con l'accrescimento delle funzioni amministrative e le trasformazioni della pubblica amministrazione, l'inchiesta, nell'ambito dei processi decisionali complessi, coinvolgenti una molteplicità di interessi, perde il carattere di straordinarietà e diviene un mezzo ordinario di consultazione e partecipazione degli interessati. Essa delinea un procedimento finalizzato al governo del territorio, denominato << inchiesta pubblica >>". cfr. L. Casini, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2007, Milano, p. 45

<sup>275</sup> R. Tomei, voce *Inchiesta amministrativa*, in Enc. Giur. Treccani, Roma, 2007

<sup>276</sup> L'inchiesta non esaurisce l'intera gamma degli elementi compositivi dell'istruttoria procedimentale, la quale consta di vari altri atti. cfr. M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, p. 32

<sup>277</sup> "La ratio della partecipazione era quella di realizzare la democratizzazione del procedimento amministrativo rendendolo, da serie interna di atti finalizzati all'emanazione di un provvedimento, "luogo di confluenza e comparazione di tutti gli interessi pubblici e degli interessi cosiddetti privati" al fine dell'adozione della soluzione più idonea ed adeguata" cfr. M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazione dell'amministrazione* (a proposito di un recente disegno di legge), in Dir. proc. amm., 1989, p. 17. L'A. prosegue affermando di voler proporre un'idea di procedimento come "entità dinamica, flessibile, di natura organizzativa, soprattutto, come un'entità aperta, cioè non vincolata, né quanto all'istruttoria, né quanto alla conclusione, da modelli rigidi, ma suscettibile di assumere tutte le forme che la realtà concreta della vicenda suggerisce e impone" (p. 23). Forse ancor più esemplificativa della nuova concezione in chiave funzionale è la ricostruzione di Giannini secondo cui il procedimento "è il modo di svolgersi dell'attività (potestà) discrezionale, o la forma della funzione amministrativa". "Il decidente, e anche le altre parti del procedimento in un procedimento complesso si muovono in una rete di interessi pubblici, collettivi, diffusi e privati. Quanto più la rete degli interessi è complessa, tanto più il legislatore dovrebbe avere cura di congegnare le fasi del procedimento in modo da permettere una valutazione consapevole degli interessi compresenti: il procedimento amministrativo, sotto l'aspetto funzionale, è uno strumento per disciplinare la "compresenza degli interessi" (M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, III ed., Milano, 1993, vol. II, rispettivamente alle pp. 155-156 ed a p. 160).

<sup>278</sup> "(...) noi intendiamo per inchieste le ricerche, investigazioni e raccolte di informazioni, che sopra determinati fatti, avvenimenti, o oggetti si fanno, per mezzo di persone perite, sia con la visita di luogo, sia con l'esame di documenti, sia con interrogazioni di individui, che possano dare notizie sulle cose ricercate. Esse costituiscono uno dei mezzi principali e più idonei, con cui lo Stato può conoscere con esattezza le condizioni di fatto, ad esempio, della proprio vita amministrativa, della vita sociale, in genere delle singole materie, a cui debba provvedere con la sua azione; qualsiasi autorità in tanto può agire e provvedere convenientemente secondo i doveri del suo ufficio, in quanto conosca i bisogni della società a lei

A differenza delle inchieste amministrative, l'inchiesta pubblica rappresenta un importante mezzo istruttorio, strumentale all'emanazione di provvedimenti riguardanti interessi pubblici e privati, che possono essere rappresentati dalla localizzazione di un'opera di interesse pubblico od un nuovo assetto territoriale<sup>279</sup>. Essa rappresenta una delle garanzie partecipative degli amministrati nell'ambito dei procedimenti dove l'attività istruttoria è particolarmente complessa.

Per quanto riguarda la partecipazione nei procedimenti rivolti all'adozione di provvedimenti puntuali, il più rilevante campo di applicazione dell'art. 6 della Convenzione di Aarhus (relativo appunto alla partecipazione del pubblico alle decisioni relative ad attività specifiche) è rappresentato dalle previsioni settoriali in materia di Valutazione di impatto ambientale – Via, regolata a livello nazionale e regionale.

Considerata l'assenza di una normativa generale in materia di partecipazione ai procedimenti ambientali è dunque necessario, in tutti gli altri casi, fare riferimento alle regole generali della l. 241/1990, con conseguente perdita della specificità della partecipazione ambientale costantemente sottolineata nelle fonti ultrastatali.

A norma del d. lgs. 152 del 2006, il proponente deve dare notizia del progetto da sottoporre a Via a mezzo stampa e sul sito *web* dell'autorità competente.

L'avviso<sup>280</sup> deve contenere una breve descrizione del progetto e dei suoi possibili principali impatti ambientali, l'indicazione delle sedi ove possono essere consultati gli atti ed i termini entro i quali è possibile inviare commenti. A questo riguardo, chiunque può presentare osservazioni in forma scritta entro sessanta giorni da quando la documentazione è resa disponibile.

Il Codice dell'ambiente, accanto al modello tradizionale dell'osservazione scritta sopra esposto, prevede come l'autorità competente alla procedura di valutazione di impatto ambientale possa “disporre che la consultazione avvenga mediante lo svolgimento di un'inchiesta pubblica per l'esame dello studio di im-

---

*affidati, (...) in genere la materia, sulla quale è chiamata a provvedere. E questo importa necessariamente che ogni autorità, la quale abbia il potere ed il dovere di curare o di tutelare determinati interessi collettivi, debba anche avere i mezzi adatti per raccogliere le notizie più piene e sicure sui bisogni e sugli interessi, a cui essa deve provvedere (...). Attribuita ad un organo una data materia, è evidentemente necessario concedergli anche i mezzi idonei per avere le notizie più precise su di essa, onde esplicitamente, riguardo alla medesima, i propri poteri (...). Se l'autorità ha il potere di prendere un dato provvedimento, regolare una data materia, deve anche avere come conseguenza razionale la facoltà di ordinare un'inchiesta, quando la crede necessaria o utile, per l'accertamento di quegli elementi dell'esistenza ed entità dei quali deve dipendere la sua determinazione”. cfr. O. Raneletti, Le inchieste amministrative secondo il nostro diritto pubblico vigente, in Arch. Dir. Pubbl., 1902, pp. 166 e ss.*

<sup>279</sup> “Per nessun altro bene o valore, come per l'ambiente, la previa acquisizione e la circolazione adeguata delle informazioni e delle conoscenze, anche tecniche, è indispensabile per una corretta definizione degli oggetti e delle modalità della tutela” (S. GRASSI, Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente, in Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile), Padova, 1990, p. 309)

<sup>280</sup> Nel caso di progetti di competenza statale, la pubblicazione va eseguita su un quotidiano a diffusione nazionale e su un quotidiano a diffusione regionale per ciascuna Regione direttamente interessata. Nel caso di progetti per i quali la competenza allo svolgimento della valutazione ambientale spetta alle regioni, si provvede con la pubblicazione sul bollettino ufficiale regionale e su un quotidiano a diffusione regionale o provinciale.

patto ambientale, dei pareri forniti dalle pubbliche amministrazioni e delle osservazioni dei cittadini, senza che ciò comporti interruzioni o sospensioni dei termini per l'istruttoria"<sup>281</sup>.

L'inchiesta si conclude con una relazione sui lavori svolti, e un giudizio sui risultati emersi, che sono acquisiti e valutati ai fini del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale (art. 24, comma 6)<sup>282</sup>.

Qualora l'inchiesta non abbia luogo (la cui attivazione, essendo rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione, è meramente eventuale), il committente o il proponente, può, anche su propria richiesta, essere chiamato dall'autorità competente, prima della conclusione della procedura, ad un "sintetico contraddittorio" con i soggetti che hanno presentato pareri o osservazioni. Il verbale del contraddittorio, il cui contenuto andrà tenuto in debito conto per la stesura della motivazione, è acquisito e valutato ai fini del giudizio di compatibilità ambientale.

Accanto al modello generale, il nostro ordinamento presenta una procedura definita "VIA speciale", disciplinata dal D.lgs. n. 163/2006 e riguardante le grandi opere e le infrastrutture di interesse strategico. In tale procedura, che si applica ai progetti identificati dal Cipe come "strategici" o di "interesse nazionale", le fasi di partecipazione risultano fortemente compresse rispetto al modello ordinario: i termini per la presentazione delle osservazioni sono ridotti a soli trenta giorni, ed è persino precluso il ricorso a forme partecipative più sofisticate come l'inchiesta pubblica, di cui nella disciplina ordinaria di Via viene perlomeno prevista l'eventualità.

Se confrontata alle previsioni nazionali sulla Valutazione d'Impatto Ambientale, la legislazione regionale in tema di partecipazione pubblica si presenta in forma decisamente più articolata (sono infatti previste istruttorie pubbliche, inchieste pubbliche, consultazioni e udienze conoscitive, presentazioni pubbliche del progetto) e dettagliata (nella maggior parte dei casi si specificano il soggetto responsabile e i criteri per la sua nomina, il luogo e le modalità concrete di svolgimento della procedura, il valore da attribuire alle risultanze istruttorie).

La normativa regionale evidenzia difficoltà nella definizione di un adeguato modello partecipativo: l'attivazione delle forme partecipative più innovative come l'inchiesta pubblica – che si caratterizza per la terzietà del responsabile della procedura rispetto all'amministrazione decidente – è decisamente rara,

---

<sup>281</sup> La disciplina di Via si presenta quindi inadeguata e non conforme al dettato della Convenzione di Aarhus e delle direttive comunitarie: l'ascolto dei cittadini (salvi i rarissimi casi in cui, nell'ambito della sola procedura ordinaria, viene disposta l'attivazione di un'inchiesta pubblica) è legato al tradizionale meccanismo della forma scritta, che non permette un dibattito effettivo tra gli attori interessati; la procedura di consultazione, dalla forte caratterizzazione tecnico scientifica, si esaurisce poi entro un termine contenuto (sessanta giorni, o trenta nel caso della procedura speciale), non prevede il contraddittorio e si fonda su una base di informazioni limitata (uno studio d'impatto ambientale fornito dal proponente). cfr. L. Carbonare, Il principio di partecipazione al procedimento ambientale, op. cit., p. 21

<sup>282</sup> Nel caso di impianti per la produzione di energia elettrica sono tuttavia organizzate apposite inchieste pubbliche.

atteso il suo carattere facoltativo, visto e considerato che la Direttiva 2014/52/UE dovrà essere recepita entro il 16 maggio 2017.

La procedura ordinaria resta quindi quella tradizionale dell'osservazione scritta, cui a volte seguono limitate forme di contraddittorio tra gli interessati ed il proponente.

L'accesso "conoscitivo" è stato garantito con strumenti assai più adeguati di quelli previsti per l'accesso "partecipativo" e il D.lgs. n. 152/2006, come visto, non ha contribuito a correggere questo "disallineamento": non ha valorizzato forme di partecipazione e consultazione strutturate come l'inchiesta pubblica e ha mantenuto separate le due discipline (che invece a livello internazionale sono trattate congiuntamente).

### **13) Il procedimento amministrativo e la valutazione di impatto ambientale.**

La Valutazione d'Impatto Ambientale va inquadrata nella più vasta gamma procedimentale<sup>283</sup>, preordinata a verificare, in via preventiva, la compatibilità o meno con l'ambiente di progetti relativi a determinate opere. La direttiva n. 85/337/CEE del 27 giugno 1985, così come successivamente modificata ed integrata<sup>284</sup>, delineava la disciplina della VIA, offrendo un profilo riconducibile alla autorizzazioni amministrative<sup>285</sup>. Partendo dalla definizione generale dei procedimenti autorizzatori<sup>286</sup>, nell'ottica della su-

---

<sup>284</sup> Tale direttiva è stata nel tempo modificata ed integrata con due successive direttive: la n. 97/11/CE del Consiglio del 3 marzo 1997 e la n. 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003; da ultimo, per motivi di chiarezza, semplificazione e razionalizzazione, abrogata dall'art. 14 della direttiva n. 2011/92/UE.

<sup>285</sup> L'impostazione più antica concepiva le autorizzazioni come "rimozione di limiti posti alla libera attività individuale per ragioni di ordine pubblico", sostenendo quindi che il destinatario del provvedimento autorizzatorio fosse titolare di una situazione di diritto soggettivo, cfr. Ranelletti, Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative, in Giur. It., 1984, IV, p. 7 e ss. La successiva dottrina ha, invece, ricostruito le autorizzazioni come atti di natura ampliativa della sfera giuridica del destinatario, con efficacia costitutiva di nuovi poteri, facoltà e diritti, cfr. A. M. Sandulli, Notazioni in tema di provvedimenti autorizzativi, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1957, p.784 e ss; R. Villata, Autorizzazioni amministrative e iniziativa economica privata, Milano, 1974

<sup>286</sup> La Corte Costituzionale con la sentenza 24 aprile 2013, n. 81, è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di due norme della Regione autonoma Sardegna e, precisamente:

- - l'art. 48, comma 3, della l.r. n. 9 del 2006, che prevede come le procedure in materia di valutazione di impatto ambientale "si concludono, sulla base dell'attività istruttoria, con atto deliberativo assunto dalla Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale della difesa dell'ambiente";
- l'art. 8, della legge della regione Sardegna n. 31 del 1998, rubricato "Direzione politica e direzione amministrativa", il quale, al comma 1, dispone quanto segue: "La Giunta regionale, il Presidente e gli Assessori, secondo le rispettive competenze, esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo [...]", e, al comma 3, che "Ai dirigenti dell'amministrazione e degli enti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano le amministrazioni verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa [...]" dirigenti indicate dal comma 3 possono essere derogate soltanto a opera di specifiche disposizioni legislative".

La sentenza, confermando la legittimità costituzionale delle norme in discussione, oltre a ribadire la portata ed il valore costituzionale dell'art. 97 della Costituzione, il quale conferma la distinzione tra l'indirizzo politico-amministrativo, inteso

bordinazione della realizzazione di interessi privati ad interessi pubblici, attenta dottrina<sup>287</sup> ha evidenziato il carattere polivalente della Valutazione d'Impatto Ambientale. L'esame della direttiva ha posto in luce, in primo luogo, una funzione di prevenzione, il quale coinvolge tre diversi aspetti: il primo consiste nella prevenzione negativa, cioè nell'impedire una determinata attività; un secondo relativo alla prevenzione positiva, mediante atti e misure precauzionali per impedire eventi negativi ed un terzo, definito prevenzione-previsione, con strumenti volti ad attenuare i possibili rischi del danno.

Pur potendo, all'interno della VIA, convivere le diverse anime.

Un'altra funzione relativa a questo istituto è quella finalizzata alla programmazione; se appare da un certo punto di vista scontato che la Valutazione debba confrontarsi alle linee-guida della pianificazione urbanistica, territoriale e socio-economica, dall'altro, la programmazione è il criterio per la ricomposizione dei un ordine di priorità tra i pubblici interessi<sup>288</sup>.

La terza funzione<sup>289</sup>, precedentemente analizzata, risulta essere quella partecipativa. Essa mira alla soddisfazione delle istanze che hanno avuto riconoscimento nella l. 241 del 1990, volte al coinvolgimento di cittadini nelle scelte e nelle decisioni destinate ad incidere su interessi collettivi.

L'esito dell'istruttoria tecnica<sup>290</sup> di valutazione effettuata dalla Commissione di verifica dell'impatto ambientale è un parere di compatibilità ambientale del progetto, che può avere sia contenuto positivo, seppure subordinato ad eventuali condizioni, prescrizioni o raccomandazioni, sia negativo, motivandolo in base all'inadeguatezza del progetto o del sito scelto.

---

come azione di governo, ed attività di gestione, intesa come azione amministrativa, fornisce una definizione di Valutazione d'Impatto Ambientale.

La Corte non considera irragionevole la scelta del legislatore sardo, il quale, da un lato, ha attribuito la competenza decisoria sulla VIA alla Giunta regionale e, dall'altro, ha affidato l'attività istruttoria ai dirigenti regionali, cui è affidata la definizione delle basi conoscitive su cui poggiare la successiva decisione della Giunta.

La Corte Costituzionale, con questa pronuncia, si è mossa in continuità con la giurisprudenza amministrativa maggioritaria; lo stesso Consiglio di Stato (sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254) aveva dichiarato infondati i dubbi di non costituzionalità, soffermandosi sul contenuto della VIA, negando che “ fosse un mero atto (tecnico) di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, rientrando come tale nelle attribuzioni proprie dei dirigenti, trattandosi piuttosto di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso proprio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei contrapposti interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati, che su di esso insistono”; concludendo che, per questo, la competenza sulla VIA ben poteva essere assegnata dalla legge regionale alla Giunta.

<sup>287</sup> P. Dell'Anno, *La valutazione d'impatto ambientale: problemi di inserimento nell'ordinamento italiano*, Rimini, 1987, p.27 e ss.

<sup>288</sup> Nell'attuale sistema delle cc.dd. tutele parallele non risulta scontato considerare la V.I.A. come uno strumento di attuazione dei più generali processi di pianificazione.

<sup>289</sup> P. Virga, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 1998

<sup>290</sup>Relativamente alle questione dell'ampiezza del sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche, si riporta come vero e proprio momento di svolta nell'atteggiamento dei giudici amministrativo di fronte alle valutazioni tecnico-discrezionali della P.A., fu l'ormai nota decisione n. 601 del 9 aprile del 1999, ove la IV sezione del Consiglio di Stato, recise la distinzione tra merito e discrezionalità tecnica, con la conseguente affermazione della insindacabilità del primo ma non della seconda.

In quella sede i giudici introdussero una nuova figura di eccesso di potere, destinata proprio a consentire un maggior approfondimento del controllo giurisdizionale sulle valutazioni di questo tipo. cfr. *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, P. M. Vipiana, pp. 223 e ss., Milano, 2005

Il d.lgs 128 del 2010 ha eliminato il c.d. “parere interlocutorio negativo”, che interveniva allorquando, verificata la grave carenza di informazioni nella documentazione presentata, la Commissione tecnica di verifica comunicava la necessità di integrazioni sostanziali.

La VIA emerge, secondo una parte della dottrina, come una figura dai contorni vaghi, qualificata come “giudizio” espresso da organi politici sulla base dell'istruttoria tecnica che, a sua volta, sfocia in un parere motivato ed è sostanzialmente una valutazione, mentre l'art. 14 *ter*, 10° comma, l. n. 241/1990 ne sancisce espressamente il carattere di autonoma impugnabilità e, dunque, la qualificazione nei termini di provvedimento; sarebbe quindi necessario far luce proprio sugli elementi discrezionali<sup>291</sup> della valutazione di compatibilità, tra l'estrinsecazione dell'esercizio di discrezionalità tecnica, di discrezionalità amministrativa e finanche di atto di alta amministrazione<sup>292</sup>.

In particolare, la natura di discrezionalità tecnica è stata specificata dal TAR Trentino-Alto Adige<sup>293</sup>, facendone conseguire che: “ il sindacato del giudice amministrativo si esercita in relazione a macroscopiche illegittimità ed incongruenze manifeste sia per vizi logici, sia per errore di fatto, sia per travisamento dei presupposti, sia per difetto di istruttoria, sia, infine, per cattiva applicazione delle regole tecniche ”<sup>294</sup>.

Lo stesso TAR del Lazio<sup>295</sup> ha specificato che: “secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, in tema di valutazioni caratterizzate da discrezionalità tecnica il giudice non può sostituire la propria valutazione tecnica dell'amministrazione, dovendo il proprio sindacato sugli apprezzamenti tecnici esercitarsi soprattutto in relazione a macroscopiche illegittimità ed incongruenze manifeste anche se senza alcuna aprioristica limitazione derivante dalla natura tecnica dell'attività che, lungi dall'essere in via di principio insindacabile, è suscettibile di sindacato, in sede di legittimità, da parte del giudice amministrativo, sia per vizi logici, sia per errore di fatto, sia per travisamento dei presupposti, sia per difetto di istruttoria, sia, infine, per cattiva applicazione delle regole tecniche. Particolari limiti al sindacato del giudice amministrativo sussistono in tema di valutazione d'impatto ambientale, dal momento che la decisione dell'amministrazione rientra tra le valutazioni tecniche riservate all'amministrazione, in quanto titolare di una specifica competenza legata alla tutela di particolari valori costituzionali, come si desume dall' art. 17, co. 2, l. 241/1990, che dispone la non surrogabilità di valutazioni tecniche spettanti alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico – territoriale e della salute dei cittadini”<sup>296</sup>.

---

<sup>292</sup> Sembra possibile affermare che il coinvolgimento di interessi ambientali realizza una riserva di carattere procedimentale, rendendo così imprescindibile un'istruttoria tecnica qualificata. cfr. P. M. Vipiana, *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, p.245, Milano, 2005

<sup>293</sup> Tar Trentino-Alto Adige, Trento, 29 settembre 2006, n.327

<sup>294</sup> Cons. St., Sez. VI, 11 febbraio 2004, n. 458

<sup>295</sup> TAR Lazio, Sez. II – bis, 5 luglio 2005, n. 5481

<sup>296</sup> Il giudice amministrativo in altre occasioni ha ricondotto la VIA ad esercizio di discrezionalità amministrativa; il Consiglio di Stato ha affermato che: “ la valutazione d'impatto ambientale, in quanto implica una valutazione anticipata, finalizzata alla tutela preventiva dell'interesse pubblico, non si risolve in un mero giudizio tecnico, ma presenta comunque profili parti-

Del resto, il giudice amministrativo<sup>297</sup>, riconoscendo la natura discrezionale al provvedimento di VIA, tende a non richiedere una motivazione che convinca dell'opportunità della scelta, ma in considerazione dei limiti imposti al sindacato di legittimità del giudice amministrativo<sup>298</sup>, “ritiene sufficiente una motivazione – anche *per relationem*- da cui risulti un'adeguata completezza del procedimento, la non illogicità, arbitrarietà, contraddittorietà o iniquità della soluzione prescelta”.

#### 14) Il momento partecipativo nei procedimenti di V.A.S. e V.I.A.

Le pretese partecipative dei privati vengono diversamente delineate nei procedimenti della V.A.S. e della V.I.A.<sup>299</sup>, all'interno dei quali si realizzano forme di pubblicità preordinate alla partecipazione.

Viene, in entrambi i casi,<sup>300</sup> prevista la diffusione delle informazioni relative all'oggetto della valutazione, finalizzata a rendere effettiva la partecipazione, ma cambia la titolarità del diritto di partecipare ed il momento a partire dal quale l'intervento è possibile.

La legittimazione all'intervento è radicalmente diversa nei due procedimenti: alla V.A.S. *chiunque* può partecipare mediante la presentazione di osservazioni, nel procedimento di V.I.A. la facoltà di presentare osservazioni è riconosciuta invece solo a “chiunque abbia interesse”.

Per la V.A.S. assume rilevanza la c.d. fase di “consultazione” tra l'autorità procedente e l'autorità competente, e tra queste e gli altri soggetti competenti in materia ambientale. Questa fase, disciplinata dall'art. 14 d. lgs. 152/2006, rende pubbliche la proposta di piano o di programma ed il rapporto am-

---

colarmente elevati di discrezionalità amministrativa, che sottraggono al sindacato giurisdizionale le scelte effettuate dall'amministrazione, quando non siano manifestamente illogiche ed incongrue”. Sicchè il sindacato del giudice si ferma “alla verifica della rispondenza della prescrizione limitativa alle finalità di tutela dell'ambiente, senza spingerlo all'apprezzamento dell'entità della limitazione” (Consiglio di Stato, Sez. V, 21 novembre 2007, n. 5910).

<sup>297</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 gennaio 2006, n. 129

<sup>298</sup> Il Consiglio di Stato ha qualificato come atti di alta amministrazione gli atti di approvazione del progetto all'esito del procedimento di VIA, considerandoli atti sindacabili dal giudice amministrativo, al pari degli atti amministrativi. Nell'occasione, la VI Sezione del Consiglio di Stato conclude affermando che la decisione finale, oltre ad essere di tipo tecnico – discrezionale, implicherebbe marcati profili di valutazione politica che ne restringono ulteriormente la sindacabilità del giudice amministrativo. cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 gennaio 2006, n.129.

<sup>299</sup> “Per la v.a.s., l'art. 14 del d. lgs. 152/2006 prevede la pubblicazione da parte dell'autorità procedente di un avviso nella Gazzetta Ufficiale, contenente il titolo della proposta di piano o programma, il proponente, l'autorità procedente, l'indicazione delle sedi ove può essere presa visione del piano o programma e del rapporto ambientale e delle sedi dove si può consultare la sintesi non tecnica. L'autorità competente e quella procedente mettono a disposizione del pubblico la proposta di piano o di programma ed il rapporto ambientale mediante il deposito presso i propri uffici e la pubblicazione sui propri siti web. Nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso, *chiunque* può prendere visione della proposta di piano o programma e del relativo rapporto ambientale.

Per la v.i.a. rilevano le forme di pubblicità previste dall'art. 29 del d. lgs. 152/2006: notizia a mezzo stampa e pubblicazione sul sito web dell'autorità competente del progetto, con indicazione delle sedi ove *chiunque abbia interesse* può prendere visione del progetto e del relativo studio ambientale.” cfr. pp. 223-224, Studi sul Codice dell'Ambiente, Torino, 2009

<sup>300</sup> Le differenze tra i due procedimenti sono giustificate dal diverso oggetto dei due procedimenti: la v.a.s. attiene all'elaborazione di piani e programmi che possono avere ricadute significative sull'ambiente, la v.i.a. riguarda progetti individuali. La partecipazione garantisce, in entrambi i procedimenti, l'approvazione puntuale degli interventi, inserendosi in un contesto c.d. politico di programmazione/pianificazione territoriale.

bientale<sup>301</sup>, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana ovvero nel Bollettino Ufficiale della Regione o della Provincia Autonoma<sup>302</sup>.

Nella V.I.A., l'autorità competente può disporre che la consultazione avvenga mediante un'inchiesta pubblica per l'esame dello studio di impatto ambientale, dei pareri delle amministrazioni e delle osservazioni dei privati. Si tratta di una facoltà dell'autorità competente, con la conseguenza che nessuna garanzia di partecipazione può essere data, visto che i modi della sua attivazione non si connotano del carattere della "certezza".

Le norme indicate dal Testo Unico dell'Ambiente fanno riferimento a due distinti livelli di partecipazione, realizzando un distinguo all'interno della legittimazione alla partecipazione.

Il primo livello appartiene al cittadino "indifferenziato", che, nella V.A.S., è privo di una particolare legittimazione all'intervento. Ciò si traduce in un diritto civico di partecipazione attribuito a "chiunque", sganciato da "altre" posizioni giuridiche e privo di qualsiasi funzionalizzazione rispetto interessi ulteriori.

Il secondo livello, nella V.I.A., coinvolge il soggetto privato che sia direttamente interessato all'attività amministrativa, in virtù della titolarità di un interesse differenziato e qualificato. Ciò si traduce in un diritto procedimentale a legittimazione particolare, conformemente a una concezione "classica" della partecipazione al procedimento<sup>303</sup>.

Un'interpretazione c.d. correttiva della normativa in tema di V.I.A. potrebbe intendere l'interesse del chiunque in modo avulso da una situazione giuridicamente rilevante e riferito all'esistenza di una relazione semplicemente differenziata con il territorio; a rilevare sembra essere solo il legame con il territorio di riferimento, elemento in sé sufficiente a rendere il privato legittimo portavoce anche di interessi di fatto.

## 15) L'integrazione VIA - AIA.

---

<sup>301</sup> Il rapporto ambientale realizza la fase introduttiva del procedimento di v.a.s., c.d. di *scoping*, che ha ad oggetto i possibili impatti ambientali significativi dell'attuazione del piano o del programma. cfr. pp. 578 e ss. Trattato di Diritto dell'Ambiente, a cura di P. Dell'Anno - E. Picozza, Vol. II, Padova, 2013

<sup>302</sup> Si prevede, per i privati, la possibilità di prendere visione della proposta di piano o di programma e del rapporto ambientale, che l'Amministrazione è tenuta a mettere a disposizione del pubblico nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso.

<sup>303</sup> Non poche perplessità sono generate dalla differenza tra le forme di partecipazione nei due procedimenti. Il giudizio espresso in sede di programmazione dovrebbe essere caratterizzato da una maggiore forza, idoneo a condizionare la valutazione sullo specifico progetto da approvare. Ciò che produce effetti sul territorio non è l'opera astrattamente prefigurata in un atto amministrativo a carattere generale, oggetto della v.a.s., ma l'opera concretamente progettata e destinata ad inserirsi nell'ambiente, oggetto della v.i.a.

IL D. Lgs n. 46 del 4 marzo 2014 ha riformulato la disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, offrendo l'occasione per affrontare nuovamente un tema di particolare interesse per gli operatori economici<sup>304</sup>: interessati alla rapida realizzazione di impianti industriali, potenzialmente inquinanti: il coordinamento V.I.A. e A.I.A.

Entrambi gli istituti mirano a una tutela preventiva, non solo dei singoli fattori ambientali, ma anche dell'interazione tra gli stessi e dell'ambiente nella sua totalità.

Stante la comune finalità perseguita e la presenza nelle due procedure di elementi comuni, in grado di sovrapporsi gli uni con gli altri, l'unica opportunità concreta è quella dell'integrazione tra V.I.A. e A.I.A.<sup>305</sup>.

L'integrazione, sfruttando tutte le utili valutazioni istruttorie svolte nel corso della V.I.A. all'interno dell'A.I.A., consente di evitare le duplicazioni e le lungaggini amministrative, in modo da garantire elevati livelli di tutela ambientale, attraverso l'esame congiunto degli impatti sull'ambiente causati dal medesimo progetto.

Il legislatore, nell'originaria formulazione dell'art. 34 del d. lgs. n. 152/2006, si era limitato a una previsione di genere per le opere e per gli interventi sottoposti a dette procedure, in modo da garantire al proponente la facoltà di ottenere che la procedura di Valutazione d'Impatto Ambientale venisse integrata nel procedimento per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale.

Con il d. lgs. 4/2008, c.d. secondo correttivo TUA, il legislatore ha inserito l'art. 10, precisando specifiche disposizioni per stabilire le modalità di integrazione. In base al comma 1, art. 10<sup>306</sup>, qualora i progetti siano sottoposti sia a V.I.A. statale sia ad AIA, il provvedimento di valutazione d'impatto " fa luogo dell'autorizzazione integrata ambientale ".

---

<sup>304</sup> Da molto tempo gli operatori attendono soluzioni procedurali agili e di agevole interpretazione ed applicazione, da parte dei vari enti territorialmente competenti, al fine di evitare rallentamenti nei procedimenti di approvazione di attività industriali/produttive, che spesso si verificano allorché il medesimo progetto sia assoggettato a VIA ed AIA nella diverse fasi. cfr. A. Scialò, *L'integrazione VIA - AIA in attesa del collegato ambientale alla legge di stabilità 2014*, Ambiente e Sviluppo, n. 3/2014, p. 521, Milano

<sup>305</sup> Relativamente al rapporto giuridico esistente tra le procedure in questione, si segnala come la giurisprudenza amministrativa si sia soffermata sulle relazioni tra VIA e AIA, affermando la totale assenza di qualsiasi collegamento funzionale tra i provvedimenti conclusivi dei due iter procedurali.

Il TAR Emilia Romagna, sez. I, con la pronuncia n. 3365 del 26 novembre 2007, aveva chiarito come "l'AIA si inquadri tra le misure intese ad evitare oppure ridurre le emissioni nell'ambiente per conseguire un elevato livello di protezione nel complesso", andando pertanto ad incidere "specificamente sugli aspetti gestionali dell'impianto", al contrario la procedura di VIA "incide più specificamente sui profili localizzativi e strutturali" dell'impianto stesso. Seguendo questa tesi, l'AIA non può essere configurata come "atto strettamente consequenziale" rispetto alla VIA, ma, 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 precedente autorizzazione". cfr. giurisprudenza conforme: TAR Firenze, sez. 2, 3 marzo 2010, n. 592; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 22 gennaio 2010, n. 211

<sup>306</sup> In base a quanto previsto dal primo comma dell'art 10, il provvedimento finale di VIA deve recare le prescrizioni che ordinariamente vengono previste ai fini della compatibilità ambientale e le condizioni alle quali sono consentite le varie attività inquinanti. Per i progetti sottoposti sia a VIA regionale sia ad AIA, viene affidata alle Regioni il compito di assicurare un coordinamento tra le due procedure.

Prima del d. lgs. n. 46 del 2014, la soluzione adottata per il coordinamento e l'integrazione tra i due istituti ha rilevato diversi profili di criticità. La scelta di una fusione tra la procedura di AIA e quella della VIA statale è sembrata subito una forma di integrazione<sup>307</sup> capace di realizzare effetti positivi in termini di semplificazione amministrativa e di protezione dell'ambiente.

Le aspettative sono state tradite dall'assenza, nel sistema normativo del Testo Unico dell'Ambiente di rimedi procedurali in grado di far sì che la "*reductio ad unum*" dei due provvedimenti di VIA e AIA<sup>308</sup> fosse preceduta da un'effettiva procedura unitaria.

Le fasi istruttorie dei procedimenti erano affidate a due organi tecnico-consultivi distinti, val a dire la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale e la Commissione istruttoria per l'autorizzazione integrata ambientale. L'assenza di una commissione unitaria, capace di fornire il necessario supporto tecnico-scientifico in caso di progetti sottoposti contestualmente a VIA e ad AIA pregiudicava l'effettiva integrazione a livello procedurale tra i due istituti.

Nell'ambito delle modifiche introdotte dal d. lgs. n. 46 del 2014 si ravvisano novità in grado di ripercuotersi sulle problematiche di coordinamento VIA - AIA.

Nelle ipotesi di procedimenti unificati a livello statale, l'art. 10, comma 1ter del Testo Unico dell'Ambiente, così come integrato dal d. lgs. n. 128 del 2010, non richiamava espressamente l'applicabilità del regime sanzionatorio prescritto dalla disciplina dell' AIA, con le relative incertezze dal punto di vista applicativo.

Il d. lgs. n. 46 del 2014 ha corretto il comma 1ter dell'art.10, precisando come le condizioni e le misure per esercitare le attività industriali autorizzate ai fini AIA nell'ambito dei provvedimenti di VIA "sono rinnovate ed esaminate, controllate e sanzionate con le modalità di cui agli artt. 29octies, 29decies e 29 quattuordecies", eliminando così qualsiasi dubbio rispetto al regime applicabile alle fattispecie di mancato rispetto delle condizioni fissate nel provvedimento conclusivo della procedura unitaria<sup>309</sup>.

Al rinnovato iter procedurale sono state aggiunte nuove e dettagliate informazioni che il gestore deve fornire all'autorità competente affinché possa valutare, in sede istruttoria, con cognizione piena, l'effettivo impatto ambientale dell'attività industriale da autorizzare.

---

<sup>307</sup> M. Calabrò, Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale, Riv. Giur. di Urb.: trimestrale di giurisprudenza dottrina e legislazione, n. 1-2/2012, Milano

<sup>308</sup> I provvedimenti di VIA e di AIA sono finalizzati a valutare preventivamente l'impatto ambientale del progetto visto dal duplice aspetto statico, qualora la VIA indagli gli effetti derivanti dalla sua realizzazione, e dinamico, nel caso di AIA, verificante l'incidenza sull'ambiente della messa in esercizio dell'installazione industriale, così che una contestuale valutazione dei menzionati profili possa condurre a un'efficace tutela integrata dell'ambiente. cfr. A. Scialò, L'integrazione VIA - AIA in attesa del collegato ambientale alla Legge di stabilità 2014, op. cit. p. 526

<sup>309</sup>cfr. A. Scialò, L'integrazione VIA - AIA (...), op. cit., p. 528

Le valutazioni istruttorie vengono estese dal d. lgs. n. 46 del 2014 alla relazione di riferimento, nuovo elaborato, da presentare insieme all'istanza di AIA. La nuova procedura prevede l'obbligatoria presentazione di tale documento allorquando l'attività da autorizzare determini l'impiego, la produzione o lo scarico di sostanze pericolose.

Il d. lgs. n. 46 del 2014 ha notevolmente ampliato l'insieme delle valutazioni istruttorie da svolgere in sede di AIA, includendo la verifica degli impatti ambientali prodotti durante l'installazione e successivamente alla conclusione delle attività industriali autorizzate.

#### **16) La centralità della fase istruttoria.**

La questione della partecipazione assume una rilevanza particolare in materia ambientale per l'esigenza di una maggiore democraticità dell'azione amministrativa.

Il contributo dato dal pubblico ai procedimenti ambientali deve essere inteso in funzione collaborativa, anche tecnica, al contenuto delle decisioni (*feed - forward*), per la varietà dei potenziali impatti che possono essere individuati da cittadini interessati o da chi siano in possesso di conoscenze non occasionali. Mediante tali strumenti, cc.dd. di valutazione *ex ante* delle politiche pubbliche, la fattibilità della decisione viene posta sotto analisi e la funzione di *auditing* realizza una risposta ad un problema di verifica delle conseguenze di un determinato programma<sup>310</sup>.

La molteplicità degli interessi considerati rilevanti dall'ordinamento è la caratteristica di un sistema pluralistico, che necessiterà di provvedimenti amministrativi inquadrabili come il punto di arrivo di un iter complesso<sup>311</sup>.

#### **17) La qualità della partecipazione pubblica.**

Il pubblico del quale si intende favorire la partecipazione al processo decisionale va considerato come composito, e non come un'entità omogenea ed indifferenziata, all'interno del quale è possibile individuare segmenti caratterizzati da stili di vita, modelli culturali, valori ed orientamenti differenziati.

La qualità e l'efficacia della partecipazione pubblica vanno valutate in base all'effettiva instaurazione della comunicazione, in una doppia direzione: dal soggetto proponente al pubblico, realizzando una piena e corretta tempistica informativa; dal pubblico al soggetto proponente, con la possibilità di esprimere pareri e suggerendo soluzioni alternative.

---

<sup>310</sup> A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, 2007, p. 152

<sup>311</sup> La migliore dottrina inquadra il procedimento amministrativo non soltanto come una sequenza logico-formale, ma anche logico-sostanziale, tramite la progressiva identificazione del procedimento con l'esplicazione della discrezionalità, per cui "l'arco di svolgimento di una funzione è procedimento in quanto ordinato all'evidenza degli interessi". cfr. M.S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, p. 272

Un aspetto importante è quello relativo al modo con il quale le osservazioni del pubblico vengono effettivamente esaminate e tenute in considerazione nell'ambito del processo decisionale, rendendo effettiva la possibilità per il pubblico di influire sulle scelte finali.

Si parla di partecipazione nominale nel momento in cui viene attivato un solo canale comunicativo, ma manca il feedback delle osservazioni e dei pareri; a questo ambito appartiene la consultazione, qualora venga concessa al pubblico la possibilità di esprimere pareri, ma senza la garanzia che questi vengano effettivamente considerati nel processo decisionale.

I livelli di partecipazione effettiva sono caratterizzati dal fatto che il pubblico che partecipa al processo decisionale possa esercitare una forma di controllo sulla decisione finale<sup>312</sup>.

Il controllo attraverso la sanzione amministrativa trova ampia applicazione in tutti i paesi europei<sup>313</sup>, preferito generalmente all'azione penale, apparendo quest'ultima meno efficace ed immediata.

## **18) La partecipazione e tutela del terzo nel procedimento di valutazione di impatto ambientale. Le manifestazioni di interesse del privato e procedimento amministrativo.**

Pur potendo assumere la Valutazione d'impatto ambientale diverse ed eterogenee funzioni<sup>314</sup>, è fuori dubbio che essa abbia ad oggetto un bene ambientale il cui impiego è strumentale all'ottenimento dell'utilità.

La particolarità dell'oggetto un "bene della vita", comporta necessariamente che la V.IA. generi conflitti tra i diversi soggetti giuridici che tendono a servirsi di quel bene per la soddisfazione delle proprie aspirazioni. La procedura valutativa è regolata, ove l'ordinamento sia chiamato a risolvere i conflitti di interesse che essa genera<sup>315</sup>.

Avvenuto il riconoscimento dei soggetti, va perfezionata la questione relativa ai rapporti tra gli stessi, al fine di stabilire regole per la risoluzione del conflitto, che nasce dalla sussistenza di contemporanee a-

---

<sup>312</sup> "Nel caso della partnership, il pubblico partecipante può esprimersi, confrontarsi ed esercitare un potere negoziale in merito ai trade-off, i compromessi, le transazioni necessarie per giungere ad un accordo." cfr. A. Di Gennaro, op. cit., p. 158

<sup>313</sup> Nel sistema francese, il meccanismo sanzionatorio prevede dapprima un atto ingiuntivo, emesso dall'Amministrazione, che va indirizzato all'autore dell'illecito ambientale, cui si intima l'adeguamento alle norme entro un determinato termine. In seguito al mancato rispetto di questa ingiunzione, l'Amministrazione si determina per irrogare la sanzione amministrativa, che può anche avere ad oggetto l'esecuzione d'ufficio delle opere necessarie, la chiusura provvisoria o definitiva dell'impresa o, infine, la "procedure de consignation", che è la sanzione più efficace del sistema francese.

L'Amministrazione, in questo caso, imporrà al soggetto cui è destinato il provvedimento di depositare una somma di denaro, pari all'importo dei lavori da eseguire per regolarizzare l'impianto, su un conto della tesoreria pubblica. Questo importo verrà progressivamente restituito nel corso della realizzazione dei lavori. cfr. pp. 64 e ss., Diritto Pubblico dell'Ambiente, op.cit.

<sup>314</sup> "La molteplicità funzionale della v.i.a. individua la prevenzione alla gestione razionale delle risorse, la programmazione alla partecipazione, l'ottimizzazione dei progetti e dei processi decisionali di opere e di attività rilevanti per l'ambiente." cfr. P. Dell'Anno, Manuale di diritto ambientale, Padova, 1998

<sup>315</sup> Questo avviene mediante il riconoscimento dei soggetti che operano nel settore in questione e che rappresentano gli interessi che possono essere soddisfatti da quel bene.

spirazioni di più soggetti verso gli stessi beni<sup>316</sup>; conflitto che viene affrontato seguendo il c.d. “modulo di pensiero” della teoria delle situazioni soggettive<sup>317</sup>.

Questo modello, utilizzato anche in sede di analisi delle relazioni che l'amministrazione instaura con gli altri soggetti dell'ordinamento nello svolgimento della sua attività, ha il fine di distinguere due categorie di soggetti: quelli che sono legittimati a rappresentare le proprie istanze nello svolgimento del procedimento e quelli che, invece, sono legittimati ad agire a livello giurisdizionale.

La necessità di risolvere la problematica relativa alla tipologia delle forme di rappresentazione degli interessi dei privati coinvolti nella V.I.A., rende opportuno sia l'esame della partecipazione nel procedimento in questione, definendo come l'ordinamento consenta ai terzi di intervenire durante l'attività istruttoria, sia il tema della giustiziabilità delle posizioni giuridiche fatte valere dai soggetti intervenuti.

La normativa sulla V.I.A. riconosce, nella fase procedimentale, due categorie di soggetti: quella del committente privato o dell'autorità amministrativa proponente, da un lato; quella dei privati ammessi ad intervenire, dal lato opposto.

Dovendo definire la categoria dei soggetti legittimati all'intervento nella procedura valutativa, va tenuta presente la difficoltà di delimitare i soggetti legittimati a contribuire al procedimento<sup>318</sup>.

La partecipazione assume una particolare rilevanza in materie, come quella ambientale<sup>319</sup>, che coinvolgono un numero illimitato di soggetti, interessati dal modo di curare il bene ambientale<sup>320</sup>.

Nella direttiva istitutiva della Valutazione d'Impatto Ambientale (n.85/337/CEE del 27 giugno 1985), fu stabilito l'obbligo per gli stati membri di “vigilare” affinché le domande “di autorizzazione nonché le informazioni raccolte” per le pratiche di Valutazione fossero “messe a disposizione del pubblico”, momento necessario per “consentire al pubblico interessato di esprimere il parere prima dell'avvio del progetto”.

La centralità dell'istituto partecipativo è stata confermata più volte dal legislatore comunitario, il quale ha ribadito come gli Stati non siano soltanto chiamati a “vigilare”, al fine di consentire la partecipazione al procedimento di V.I.A., ma ad “adoperarsi” per renderla effettiva, garantendo la pubblicità delle

---

<sup>316</sup> “L'ordinamento giuridico risolve essenzialmente conflitti di interessi intersoggettivi” cfr. E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011.

<sup>317</sup> “La relazione di prevalenza-recessione tra interessi in conflitto è risolta a seconda delle situazioni giuridiche di cui sono titolari i soggetti portatori di quegli interessi” cfr. M. Occhienna, *Partecipazione e tutela del terzo*, in *La Valutazione d'Impatto Ambientale*, a cura di R. Ferrara, Padova, 2000

<sup>318</sup> “Il legislatore, tanto comunitario quanto nazionale, ha riservato all'istituto della partecipazione un atteggiamento di grande favore, con la conseguenza che ha previsto l'intervento dei soggetti terzi nella procedura di valutazione di compatibilità.” cfr. M. Occhienna, cit.

<sup>319</sup> In questo settore si è sviluppato l'approfondimento sulla tematica degli interessi c.d. “infussi”, vale a dire quelli che per essere di tutti e di nessuno vengono altresì definiti “adespoti”. cfr. R. Ferrara, voce *Interessi collettivi e diffusi*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993; M. Nigro, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *foro.it.*, 1987, V

<sup>320</sup> M. Gola, *L'amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, 1995

domande e delle informazioni istruttorie ad esse connesse “per dare la possibilità agli interessati di esprimere il proprio parere prima del rilascio dell’autorizzazione”<sup>321</sup>.

Il fenomeno dell’accelerazione<sup>322</sup> viene spesso accostato alla semplificazione. I due meccanismi si muovono, in linea di massima, secondo direzioni di marcia visibilmente divergenti.

Con il procedimento amministrativo trovano spazio e rappresentazione tutti, o quasi, gli interessi coinvolti, quelli pubblici e quelli privati, dalla ricerca di un risultato conclusivo che è di mediazione, all’insegna della regola operativa del “mezzo minimo”. La realizzazione dell’interesse pubblico primario dovrà infatti essere realizzata con il minor sacrificio possibile degli interessi privati toccati dalla procedura e dal provvedimento finale<sup>323</sup>.

Il comune riconoscimento dell’accresciuta valorizzazione del ruolo dei privati si basa sulle manifestazioni di interesse, forma di rilevante tutela anticipata nella fase procedimentale, e affermazione dell’esistenza della contitolarità di funzioni tra soggetto pubblico e privato, che nell’istituto in oggetto trova una delle sue forme di esercizio<sup>324</sup>.

L’istruttoria del procedimento deve essere necessariamente adeguata, ossia “razionale”, in quanto la decisione che non abbia esaminato tutti gli interessi rilevanti apparirà come priva di “ragionevolezza”, vale a dire contraria al principio di “proporzionalità”.

La ragionevolezza<sup>325</sup>, quale elemento cardine, è consapevolezza del risultato che si intende raggiungere, nel senso della “conoscibilità e prevedibilità”<sup>326</sup>, nel senso di consapevole esercizio di una funzione di tutela, divenendo mezzo per garantire la “conoscibilità delle conseguenze”.

Il conseguimento del risultato da parte dell’azione della Pubblica Amministrazione è stato individuato dal legislatore come uno dei principi cardine, al fine di delineare un’amministrazione attenta, creatrice delle condizioni necessarie per raggiungere l’obiettivo della propria azione<sup>327</sup>.

---

<sup>321</sup> La semplificazione dell’azione dei pubblici poteri e, segnatamente, dei procedimenti amministrativi si intreccia e si combina dinamicamente con la riforma dello Stato, nel senso che la definizione di nuovi assetti di relazioni inter-soggettive fra il centro e la periferia non può non riflettersi sulle forme e sugli strumenti concreti dell’agire degli apparati amministrativi. cfr. R. Ferrara, Le “complicazioni” della semplificazione amministrativa: verso un’amministrazione senza qualità? in *Dir. Proc. Amm.*, Milano, 1999

<sup>322</sup> Un procedimento sottoposto a tecniche ed a principi di accelerazione è pur sempre un procedimento amministrativo ordinario, contrassegnato da una fase istruttoria “razionale”, e cioè adeguata, in relazione alla quale viene previsto un termine finale certo, decorso infruttuosamente il quale si potrà eventualmente sostenere, in favore del privato che si è consumato il potere decisorio dell’amministrazione.

<sup>323</sup> G. D. Romagnosi, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1985

<sup>324</sup> F. Fracchia, *Manifestazioni di interessi del privato e procedimento amministrativo*, in *Dir. Amministrativo*, n. 1/1996

<sup>325</sup> “La ragionevolezza, principio guida del bilanciamento di valori od interessi contrapposti, ha un suo riflesso nel momento procedimentale di rilevanza ambientale; il procedimento si contraddistinguerà per un ragionevole bilanciamento di interessi allorquando realizzerà l’orientamento dell’amministrazione nell’esercizio della sua funzione.” cfr. G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell’amministrazione*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, pp. 1121 e ss.

<sup>326</sup> L. Iannotta, *Previsione e realizzazione del risultato nella Pubblica Amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. Amm.*, 1999, pp. 57 e ss.

La rilevanza della ragionevolezza nelle decisioni amministrative riflette sulla caratterizzazione del valore costituzionale della tutela dell'ambiente, valvola del nostro ordinamento, il quale rende possibile la conformazione del rapporto tra l'amministrazione e i cittadini, da una parte, ed aprendo gli ordinamenti alle evoluzioni scientifiche e sociali, dall'altra.

E' stato osservato come il conseguimento di un buon risultato passi necessariamente per una previsione dello stesso come più attendibile possibile. Di conseguenza, l'esigenza di una corretta ricostruzione dei fatti mediante un'approfondita istruttoria<sup>328</sup>; una conoscenza effettiva della realtà giuridica e fattuale sulla quale si andrà ad incidere sono, infatti, gli unici mezzi per ridurre al minimo i margini di incertezza.

Il principio "conoscere per amministrare" necessita, per una sua puntuale applicazione, della collaborazione dei privati, che, mediante una partecipazione informale, può condurre ad una completa e corretta ricostruzione dei fatti e degli interessi<sup>329</sup>.

Gli interventi dei privati nel procedimento sono la manifestazione del principio del contraddittorio, poiché gli intervenienti portano nel procedimento situazioni giuridiche soggettive personali, e non un astratto interesse di tipo obiettivo alla legalità dell'azione amministrativa<sup>330</sup>.

Secondo una prima valutazione di massima, all'interno del procedimento si muovono, e si confrontano, interessi pubblici e privati, sulla base dialettica, e non repulsiva e antagonista.

La rappresentazione degli interessi privati si esprime in funzione della più adeguata e corretta definizione dell'interesse pubblico primario alla cui realizzazione deve necessariamente tendere l'azione amministrativa.

Da ciò si deduce come le posizioni soggettive dei privati ricevano un doppio riconoscimento e, quindi, una duplice soddisfazione. Dal punto di vista "formale", viene garantita loro la rappresentazione, mediante l'adeguata manifestazione nell'ambito della procedura; dal punto di vista materiale e sostanziale,

---

<sup>327</sup> Parte della dottrina ha opportunamente sottolineato come uno dei rischi nei quali può incorrere un'amministrazione la cui azione è ispirata al conseguimento del risultato sia quello di concentrarsi sull'obiettivo finale, finendo per adottare un provvedimento a tutti i costi.

La migliore dottrina ha scardinato prontamente questa "ansia di provvedere", smentendo questa interpretazione perversa; l'amministrazione non sarebbe chiamata a raggiungere *un* risultato, ma *il* risultato, cioè l'unico che la p.a. ritenga rispondente al miglior assetto di interessi coinvolti. Si richiede, quindi, una particolare attenzione alla qualità del risultato, il quale deve essere "limitato, definito, circoscritto, riferito ad un'entità non anonima, economico, consensuale, rispettoso di ambiente, salute adeguato e proporzionale al contesto". Si veda in maniera più ampia: F. Fracchia, Manifestazioni di interesse del privato e procedimento amministrativo, in *Dir. Amm.* 1996; M. R. Spasiano, Funzione amministrativa e legalità di risultato, Torino, 2002; L. Iannotta, Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni, in *Dir. Amm.*, 1999

<sup>328</sup> M. A. Sandulli, Semplificazione e garanzia: due strade talvolta confliggenti, in *Scritti in onore di E. Casetta*, Napoli, 2001, II, pp. 588 e ss.; R. La Barbera, La previsione degli effetti. Rilevanza giuridica del progetto di provvedimento, Torino, 2001

<sup>329</sup> L. Iannotta, Diritto comune dello sviluppo: rispetto e soddisfazione dei diritti, efficacia ed economicità delle decisioni, in *AA. VV.*, Mezzogiorno e politiche di sviluppo, Napoli, 2002

<sup>330</sup> F. Fracchia, op. cit., n.41

verrà considerato non razionale, e dunque contrario al principio di ragionevolezza<sup>331</sup>, quel provvedimento finale che non dia adeguatamente conto delle ragioni, di fatto o di diritto, alla base della decisione, ossia della ponderazione storica effettuata dagli interessi coinvolti, alla luce del principio del “mezzo minimo”<sup>332</sup>.

La rappresentazione degli interessi privati nell’ambito del procedimento ed il loro riversarsi all’interno dell’istruttoria, produce l’effetto di agevolare l’attività conoscitiva della P.A., risultando, in questo modo, anche funzionale ad una migliore definizione dell’interesse pubblico, fine concreto ed ultimo dell’azione amministrativa, anche sulla base delle prospettazioni e della “visione del mondo” evocate dai privati che partecipano alla procedura.

L’amministrazione procedente si comporta come un decisore collettivo, come se fosse un’impresa, il cui problema fondamentale è l’asimmetria informativa, stante la difficoltà a reperire sul mercato flussi di informazioni relative ai c.d. fatti semplici e, soprattutto, a quelli c.d. complessi<sup>333</sup>.

La razionalità del processo decisionale risulta, in virtù della problematica informativa, intrinsecamente limitata, e indotta ad assumere decisioni, carenti di informazione ed intrinsecamente deboli<sup>334</sup>, che proprio per questo andrebbero arricchite da un “momento interpretativo”, per sorreggerne la decisione.

Tutto ciò, dal punto di vista della logica economica e della filosofia della scelta razionale, non comporta, semplicemente, che la razionalità medesima sia intrinsecamente limitata. Il concetto stesso di razionalità è relativo che assoluto, e il processo decisionale viene, per così dire, ostacolato, in quanto l’attività valutativa e cognitiva, da cui dipende la razionalità della decisione finale, non riesce a trasferire la scelta, che va assunta, dall’area, vasta ed indefinita dell’incertezza, a quella, più limitata e positivamente apprezzabile, del rischio<sup>335</sup>.

La partecipazione dei privati alla decisione, siano essi i soggetti direttamente coinvolti dalla sequenza procedurale *in itinere* ovvero “i terzi”, che saranno in qualche modo toccati dal provvedimento finale, produce l’effetto di limitare l’asimmetria informativa di cui si è detto, per il fatto di rappresentare

---

<sup>331</sup>Rectius: “ragionevole proporzionalità” quale combinazione della ragionevolezza e della proporzionalità.

<sup>332</sup> L’interesse primario, di cui deve essere garantita adeguata realizzazione, non sarà più semplicemente dato, vuoi dal legislatore, vuoi dalla stessa amministrazione, ma sarà più correttamente “interpretato”, ossia dinamicamente definito nel gioco complesso delle simultanee rappresentazioni degli interessi pubblici e di quelli privati, soprattutto ove la legge formale non sappia, o non voglia, declinare ed ordinare gli interessi pubblici secondo una scala di valori di ordine gerarchico. Non solo confermerebbe che i valori giocano sempre in coppia, ma che le norme determinano il pratico superamento della logica antinomica partecipazione/contraddittorio, tensione verso l’obiettivo legalità dell’azione amministrativa/tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei privati. Cfr. Dworkin R., I diritti presi sul serio, Bologna, 1982

<sup>333</sup> H. A. Simon, Il comportamento amministrativo, Bologna, 1980; F. Ledda, Dal principio di legalità al principio d’infallibilità dell’amministrazione, in Foro Amm., Milano, 1997

<sup>334</sup> Si parla di debolezza del momento interpretativo, perché l’interesse, che deve essere tutelato e garantito, sarà definito sempre unilateralmente, anche nel momento cognitivo e ricognitivo, e, quindi, in regime di costante, anzi crescente, asimmetria informativa.

<sup>335</sup> N. Luhmann, Procedimenti giuridici e legittimazione sociale, Milano, 1995

all'amministrazione procedente una diversa "visione del mondo", composta di fatti reali, sia dal punto di vista materiale, sia come soggettiva rappresentazione di un ventaglio di aspettative e di attese relative al procedimento e alla decisione finale che lo conclude.

La funzionalizzazione "oggettiva" della partecipazione dei privati allo scopo di una più esatta, razionale e ragionevole determinazione dell'interesse pubblico di cui deve essere assicurata la realizzazione, vale anche a temperare, in vista di una decisione che si assume essere razionale, lo stato di asimmetria informativa in cui verserebbero, nel contesto contrario di un'amministrazione chiusa e non partecipativa, gli apparati amministrativi preposti alla cura degli interessi pubblici, siano essi generali che di settore.

Parte degli autori ha qualificato l'intervento come una sorta di modalità di esercizio di funzioni di cui il privato sarebbe contitolare assieme all'amministrazione, come una forma di inserimento nel "circuito decisionale amministrativo"<sup>336</sup>, ovvero come istituto, privo di garanzie e tutela, correlato alla funzione, considerata in senso oggettivo, la quale "non premia necessariamente il soggetto pubblico", ma è occasione del confronto tra gli interessi, dal cui risultato scaturisce l'autorità dell'atto<sup>337</sup>.

Una parte della dottrina ha ritenuto che le manifestazioni consistano in dichiarazioni di rappresentazione, costituenti per il privato uno strumento di difesa. Sotto altro profilo, si è affermato che la partecipazione del privato deve trovare il proprio fondamento nel principio di imparzialità dell'amministrazione<sup>338</sup>, che, imponendo la valutazione comparativa delle differenti posizioni soggettive degli amministrati per il raggiungimento delle finalità pubbliche, può trovare attuazione anche nella formazione in contraddittorio dell'istruzione.

La partecipazione come strumento di collaborazione del privato nei confronti dell'amministrazione, cui appartiene in via esclusiva il compito di operare la ponderazione interessi, permette di realizzare un collegamento tra partecipazione e scelta discrezionale<sup>339</sup>.

Gli orientamenti precedentemente esposti<sup>340</sup>, che considerano la manifestazione di interesse, da un lato, come mezzo fondamentale di conoscenza a favore dell'amministrazione, dall'altro, come mezzo di ga-

---

<sup>336</sup>G. Romeo, Il cittadino e il giudice amministrativo di fronte al procedimento, in *Dir. Proc. Amm.*, 1993; "con la partecipazione procedimentale si realizza la collaborazione del privato all'esercizio della funzione, attraverso la co-determinazione, sia non paritaria, del contenuto del provvedimento" cfr. F. Patroni Griffi, *La l. 7 agosto 1990 n.241 a due anni dall'entrata in vigore. Termini e responsabile del procedimento; partecipazione procedimentale*, in *Foro.it*, 1993

<sup>337</sup>E. Dalfino, L. Paccione, *Basi per il diritto soggettivo di partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Foro.it*, 5/1992

<sup>338</sup>U. Allegretti, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965; A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989

<sup>339</sup>E. Casetta, *Profili dell'evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Dir. Amm.*, n. 7/1993

<sup>340</sup>La tesi che ha rifiutato una costruzione unitaria (cfr. S. Cassese, *Il privato ed il procedimento amministrativo*, in *Archivio Giuridico*, n.1-2, 1970, p.25 ss.; F.P. Pugliese, *Il procedimento amministrativo tra autorità e "contrattazione"*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1971) prospetta un'analisi dei casi in cui è ammessa la possibilità al privato di rappresentare i propri interessi consentirebbe di distinguere tre gruppi di procedimenti. Nei procedimenti che danno luogo ad atti normativi od ad atti amministrativi generali prevarrebbero gli atti del genere della partecipazione, intesa come rappresentazione di interessi comunitari: tutti tendenzialmente potrebbero agire e la posizione di chi agisce sarebbe quella del cittadino. Nei procedimenti con-

ranza del privato<sup>341</sup>, hanno trovato una sintesi nell'opinione che considera la partecipazione come uno strumento che, pur volto alla tutela dell'interesse dei cittadini, sia suscettibile di essere inserito in un contesto che ne "permette l'utilizzazione non solo in termini di tutela, ma altresì con riguardo al conseguimento del risultato giusto" e più aderente alla realtà dei fatti. La partecipazione, infatti, consente l'emersione degli interessi coinvolti dall'azione amministrativa<sup>342</sup>.

Il fine di individuare il ruolo delle manifestazioni di interesse dei privati nel procedimento deve evitare di considerare la partecipazione separatamente del procedimento, posto che la prima non sembra indifferente ai caratteri del secondo<sup>343</sup>.

I modelli di regolazione ambientale basati su divieti rigidi, controlli e sanzioni, presuppongono spesso un quantitativo di informazione del quale né il legislatore né l'amministrazione dispongono<sup>344</sup>.

Alcuni studiosi di economia, denunciate le debolezze dei meccanismi di comando e controllo, raccomandano un cambiamento di prospettiva e suggeriscono che, a fronte di imperfezioni del mercato, la mano pubblica, anziché troppo sbrigativamente affidarsi al sostitutivo rimedio della scelta collettiva e dei procedimenti decisionali accentrati, potrebbe attivarsi per rimuovere gli ostacoli ai meccanismi di scambio e per ripristinare l'operatività del mercato.

Constata la presenza di "effetti esterni" di natura ambientale, il diritto dovrebbe agire per facilitare la loro internalizzazione, che, se ostacolata da costi transattivi troppo elevati, andrebbe affrontata mediante la riduzione degli stessi costi.

Se non vi fosse modo di riuscirci, resterebbe ancora da verificare la possibilità di emulare il mercato, attraverso regole e procedure atte ad assegnare titoli e risorse a coloro che siano in grado di impiegarli nel modo più efficiente<sup>345</sup>.

I poteri pubblici possono espletare, sul mercato, una funzione di "disseminazione informativa", lasciando che siano le preferenze dei singoli a guidare le scelte. L'intervento pubblico vale qui soprattutto a mitigare i costi di transazione nascenti da deficit conoscitivi, rafforzando requisiti reputazionali e di fiducia reciproca.

---

cessori gli interventi dei privati mirerebbero invece a realizzare un fine dell'ente pubblico: il privato parteciperebbe al procedimento in veste di esperto, l'amministrazione dovrebbe individuare i soggetti che possono collaborare mediante atto discrezionale e la collaborazione consisterebbe nella rappresentazione di interessi dell'ente pubblico. Nei procedimenti che danno luogo ad atti limitativi della sfera personale, infine, il privato parteciperebbe con finalità di tutela.

<sup>341</sup> V. Cerulli Irelli, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2012

<sup>342</sup> M. Nigro, *Il nodo della partecipazione*, Milan, 1980, pp. 1413 e ss.

<sup>343</sup> C. E. Gallo, *La partecipazione al procedimento*, in *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, 1995

<sup>344</sup> Il deficit crea condizioni di inefficienza, sul piano economico, aggravamento dei costi e dei problemi organizzativi, sul piano amministrativo.

<sup>345</sup> A. Bariletti, *Uso delle risorse ambientali*, in AA. VV. *Ambiente e diritto*, a cura di S. Grassi – M. Cecchetti – A. Andronio, in *Ambiente e Diritto, Atti del Convegno "Ambiente e diritto"*, Firenze, 1999

E' frequente che la popolazione manchi di una chiara consapevolezza dell'impatto ambientale<sup>346</sup>, perché impossibilitati all'osservazione diretta o perché privi di nozioni utili al vaglio delle situazioni, delle alternative praticabili, dell'attendibilità dei dati eventualmente resi dal produttore.

### **19) Il raccordo tra la normativa sulla partecipazione nella V.I.A. e quella generale di cui alla legge n. 241 del 1990: la legittimazione procedimentale.**

Volendo provare a misurare l'effettività della partecipazione, sarà necessario ragionare su due fronti: da un lato, sulla disciplina del procedimento amministrativo inteso come procedura partecipata<sup>347</sup>, dall'altro, sull'esistenza di qualsiasi funzionalizzazione delle pretese partecipative<sup>348</sup>.

Il Codice dell'Ambiente prevede tre diverse procedure di partecipazione al procedimento di Valutazione d'Impatto: la consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale; la consultazione del pubblico e del pubblico interessato e le consultazioni transfrontaliere.

Per quanto riguarda la prima forma, il proponente, per far sì che l'autorità competente ne acquisisca le determinazioni, trasmette l'istanza, completa di allegati, a tutti i "soggetti competenti in materia ambientale" interessati, qualora la realizzazione del progetto preveda autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta ed assensi comunque denominati in materia ambientale; le amministrazioni rendono le proprie determinazioni entro 60 giorni dalla presentazione della domanda di VIA, ovvero nell'ambito della conferenza di servizi istruttoria eventualmente indetta a tal fine dall'autorità competente (art.25, co.3).

Occorre ricordare che il d. lgs. 182/2000 ha introdotto, all'art. 25 del Codice dell'Ambiente, il co. 3-bis, secondo cui, qualora le amministrazioni coinvolte nelle attività tecnico-istruttoria non si esprimano nei termini previsti, ovvero manifestino il proprio dissenso, l'autorità competente procede alla conclusione del procedimento di VIA.

La seconda forma di consultazione è quella del "pubblico" e del "pubblico interessato", dove il primo è inteso come: "Una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione vigente, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone" (art.5, co. 1, lett. u, d.lgs.152/2006 e succ. modif.); e il secondo definito come: "Il pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure

---

<sup>346</sup>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, è la scala ottimale dell'intera economia rispetto all'ecosistema (un problema macroeconomico) (...). Il mercato, naturalmente, funziona nei confini del sottosistema economico, dove fa un'unica cosa: risolve il problema allocativo fornendo l'informazione e gli incentivi necessari. Fa quell'unica cosa molto bene. Ciò che non fa è risolvere il problema della scala ottimale". Cfr. H. E. Daly, *Oltre la crescita*, Torino, 2001

<sup>347</sup> Le norme non riconoscono alcun poter di scelta in capo all'Amministrazione sull'opportunità di aprire o meno il procedimento all'apporto del privato. Negare l'esistenza in capo all'Amministrazione di un obbligo di raccolta e valutazione degli interessi dei privati, equivale a negare l'esistenza stessa dei diritti di partecipazione.

<sup>348</sup> La partecipazione è oggetto di un diritto individuale che non si subordina, ma si oppone ad un interesse che trova corpo nel procedimento. Il riferimento alla cittadinanza viene in rilievo nel momento dell'ingresso nel procedimento, in un momento successivo il *civis* non smette i panni del *singulus*, le proprie esternazioni continuano ad essere qualificate come oggetto di diritti soggettivi di partecipazione.

decisionali in materia ambientale o che ha un interesse in tali procedure; ai fini della presente definizione le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti previsti dalla normativa statale vigente, nonché le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono considerate come aventi interesse" (art.5, co. 1, lett. v, d. lgs. 152/2006 e succ. modif.)<sup>349</sup>.

L'art. 24, co. 4, stabilisce che: "Entro il termine di sessanta giorni dalla presentazione di domanda di VIA chiunque abbia interesse può prendere visione del progetto e del relativo studio ambientale, presentare proprie osservazioni, anche fornendo nuovi od ulteriori elementi conoscitivi e valutativi".

Tale disposizione non garantisce a chiunque la facoltà di prendere visione degli atti e di partecipare al procedimento, bensì limita sul piano soggettivo il proprio ambito applicativo a "chiunque ne abbia interesse", senza ulteriori specificazioni e, pertanto, alludendo al "pubblico interessato" ex art. 5, co. 1, lett. v, che riconoscerà la facoltà di prendere visione del progetto e del relativo studio ambientale, potendovi presentare proprie osservazioni, anche fornendo nuovi od ulteriori elementi conoscitivi e valutativi.

La dottrina stessa ha sostenuto come tale norma appaia in opposta direzione rispetto al d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195, recante "Attuazione della dir. 2003/4/CE sull'accesso al pubblico all'informazione ambientale", secondo cui le informazioni ambientali, il progetto e il relativo studio di impatto ambientale, devono essere messi a disposizione di chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse.

L'art. 24, co. 5, Codice dell'Ambiente, riconosce la possibilità all'autorità competente di rilasciare l'autorizzazione ambientale, considerando le osservazioni pervenute "contestualmente, singolarmente o per gruppi", aprendo ad un possibile esercizio di discrezionale raggruppamento delle osservazioni da parte dell'autorità competente; potendo la consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale

---

<sup>349</sup> Occorre registrare che nel nostro ordinamento, di fronte alle grandi affermazioni di principio contenute a livello internazionale cui si è accennato, l'istituto della partecipazione procedimentale si ritrova maggiormente tutelato negli ordinamenti substatali in cui sono state riconosciute nuove tecniche di apertura partecipativa.

Ne sono esempio i percorsi seguiti da alcune Regioni, che con proprie normative tendono a promuovere la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali attraverso la previsione di alcune forme di democrazia partecipativa tendenti a valorizzare il ruolo dei destinatari delle scelte politiche ed amministrative.

In questa direzione costituisce un buon esempio lal.r. dell'Emilia Romagna 4 febbraio 2010, n.3, contenente "norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali". La normativa emiliano-romagnola aderisce ad un modello collaborativo della partecipazione ai "procedimenti pubblici", specificando "l'inscindibile connessione fra la partecipazione e la semplificazione", considerato strumento per conseguire "un'elevata qualità amministrativa e della realizzazione del principio di non aggravamento del procedimento" (art.1).

La partecipazione, seconda la ratio del legislatore regionale, consente di realizzare più compiutamente alcuni principi fondamentali dell'azione amministrativa. La l.r. 3 del 2010 configura, nel solco della partecipazione collaborativa, un'ampia legittimazione attiva ai diritti partecipativi, riconosciuta "a tutte le persone, le associazioni e le imprese"; del resto, se un modello collaborativo amplia la legittimazione partecipativa, si deve alla volontà di rispondere alle esigenze di controllo sulle risorse che gli stessi cittadini hanno affidato alle pubbliche amministrazioni condividendo con esse le loro conoscenze in relazione ai fatti ed agli interessi coinvolti nel procedimento.

e del pubblico interessato avvenire, anziché nelle forme illustrate in precedenza, attraverso il ricorso ad un'inchiesta pubblica.

L'autorità competente può disporre lo svolgimento di un'inchiesta pubblica per l'esame dello studio, dei pareri espressi dalle amministrazioni e delle osservazioni del pubblico, anche se tale evento non incide sui termini per la conclusione dell'istruttoria (art. 24, co. 6). L'inchiesta si conclude con una relazione dei lavori svolti, che andrà tenuta in debito conto ai fini del giudizio conclusivo. Quest'ultima, affidata alla volontà dei cittadini interessati, per esprimere la loro opinione circa il progetto non trova una precisa definizione normativa, e tanto meno dei termini per la sua conclusione<sup>350</sup>.

A proposito dell'inchiesta, occorre ricordare la posizione del giudice amministrativo che “ha escluso che l'inchiesta pubblica possa assumere la forma di referendum consultivo comunale”<sup>351</sup>; in un'altra occasione lo stesso giudice ha ritenuto non applicabile il ricorso alla procedura di inchiesta prevista anche ove la stessa sia prevista dalla legge regionale ritenendola “solo una facoltà che la Regione può esercitare”<sup>352</sup>.

La terza forma di consultazione ha luogo qualora un progetto o impianto abbia impatti rilevanti sull'ambiente di un altro Stato, dovendo necessariamente coinvolgere le autorità ed il pubblico di quest'ultimo. La VIA nel contesto trans-frontaliero è stata oggetto della Convenzione di Espoo del 25 febbraio 1991, ratificata dall'Italia con l.3 novembre 1994, n.640. Ad essa è dedicato l'art.32 del d.lgs. 152/2006.

Nei casi in cui un progetto o impianto da realizzare sul territorio nazionale possa avere un impatto significativo sull'ambiente di un altro Stato, a norma dell'art.3, co.1, 2 e 5, della Convenzione di Espoo, lo Stato Italiano – ovvero, ai sensi dell'art.32, co.1, come modif. dal d.lgs. 128/2010, Codice dell'Ambiente, il Ministero dell'ambiente, d'intesa con il Ministero per i beni culturali ed il Ministero degli affari esteri – non appena possibile, provvede a notificare all'altro Stato un atto contenente la documentazione concernente il piano, programma, progetto o impianto con l'indicazione di un termine, non superiore ai 60 giorni, per esprimere il proprio interesse alla partecipazione alla procedura. L'analisi della Valutazione d'Impatto Ambientale ha messo in luce come l'ordinamento abbia previsto la possibile instaurazione del contraddittorio all'interno del procedimento. L'art. 24 co. 8 Cod. Ambiente indica, come alternativa all'inchiesta, il ricorso alla convocazione del proponente (anche su richiesta) a un sintetico contraddittorio con i soggetti che hanno presentato pareri od osservazioni di cui verrà redatto verbale da considerare nel provvedimento finale.

---

<sup>350</sup> A differenza della prima versione del d.lgs. 152 del 2006, in cui si prevedeva che l'apertura dell'inchiesta : “sospende il termine di cui all'art. 31, co. 1, e si conclude entro il sessantesimo giorno da quello nel quale essa è stata indetta, qualunque sia lo stadio nel quale si trovano le operazioni previste”(art. 29, co. 3, dell'originario d.lgs. 152/2006), lasciando alla piena discrezionalità del *quomodo* all'autorità precedente.

<sup>351</sup> TAR Toscana, sez. II, 21 febbraio 2008, n. 181

<sup>352</sup> TAR Toscana, sez. I, 1 marzo 2005, n. 978

L'art. 26, co.3 prevede che: "l'autorità competente, ove ritenga che le modifiche apportate siano sostanziali e rilevanti per il pubblico, dispone che il proponente depositi copie delle stesse (...) e dia avviso dell'avvenuto deposito (...)", aprendo così alla possibile instaurazione di un nuovo sub-contraddittorio, per l'interessato che presenti proprie osservazioni, con la connessa incidenza sui tempi del procedimento.

L'importanza attribuita alla partecipazione dei terzi privati alla procedura di v.i.a. traspare con chiarezza dalla normativa comunitaria, contenente riferimenti a forme di partecipazione che potrebbero definirsi "avanzate", le quali introducono, in via generale, la possibilità per il Ministero dell'Ambiente di disporre lo svolgimento dell'inchiesta pubblica, secondo la tendenza di "crescente utilizzazione nei procedimenti ambientali"<sup>353</sup>.

Non è tuttavia operazione agevole integrare la normativa sulla V.I.A. con i principi posti dalla legge 241/1990. Se, infatti, alcune norme sulla Valutazione d'Impatto Ambientale non pongono problemi in quanto pienamente compatibili ai criteri ex legge n. 241 del 1990<sup>354</sup>, la difficoltà attiene all'esatta comprensione della natura del requisito del "pregiudizio"<sup>355</sup>, condizione legittimante la partecipazione procedimentale<sup>356</sup>.

Il modo di intendere l'espressione "pregiudizio" influisce sulla legittimazione, ove si dia alla stessa un'interpretazione restrittiva, intendendola come "lesione", si ammetterebbero nella procedura le sole posizioni soggettive strutturate (interessi legittimi o diritti soggettivi)<sup>357</sup>, ma, se si interpretassero gli articoli 7 e 9<sup>358</sup> della legge 241 del 1990, al fine di distinguere il contenuto delle due norme, il pregiudizio andrebbe inteso "nel senso di danno, di lesione alla posizione soggettiva, nel senso di minor vantaggio possibile", ciò comporta una diversa lettura della norma vada, intendendo la partecipazione al procedimento come un diritto concesso a tutti coloro ai quali dal provvedimento possa derivare un qualche effetto sulla propria posizione giuridica, con il relativo ampliamento della legittimazione<sup>359</sup>.

---

<sup>353</sup> R. Ferrara, Procedimento amministrativo e partecipazione: appunti preliminari, in *foro.it*, 2000, III; F. Giampietro, Il procedimento di v.i.a. ed il giudizio di compatibilità ambientale del progetto, in AA.VV., *Diritto pubblico dell'ambiente. Diritto, etica, politica*, a cura di V. Domenicheli - N. Olivetti Rason - C. Poli, Padova, 1996

<sup>354</sup> Facendo leva sui criteri della l. 241/1990, un conto è la possibilità di intervenire nel procedimento per "i portatori di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni e comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento (art.9, l. 241/1990) ed un conto sia riconoscere la legittimazione procedimentale a "qualsiasi cittadino".

<sup>355</sup> Per un'indagine del concetto di "pregiudizio" quale elemento di legittimazione all'intervento procedimentale, cfr. A. Andreani, *Funzione amministrativa, procedimento, partecipazione nella l. 241/1990*, in *Dir. proc.amm.* 1992

<sup>356</sup> "La partecipazione al procedimento è consentita a tutti coloro ai quali il provvedimento deriva un qualche effetto sulla propria posizione giuridica" cfr. C.E.Gallo, *La partecipazione al procedimento*, in AA. VV., *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, 1995.

<sup>357</sup> G. Morbidelli, *Il procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F. A. Roversi Monaco, F. G. Scoca, Bologna, 2005

<sup>358</sup> "Il soggetto ammesso a partecipare deve pur sempre dimostrare di poter essere pregiudicato dalla decisione amministrativa, secondo quanto dispone l'art. 9, l. 241/1990. Non un diritto soggettivo né un interesse legittimo, ma una posizione che si elevi appena al di sopra dell'interesse di mero fatto è necessaria", M. Occhiena, cit.

<sup>359</sup> A. Andreani, *Funzione amministrativa, procedimento, partecipazione della l. 241/1990*, cit.

Volendo applicare questo modello ricostruttivo alla V.I.A., dovrà negarsi al cittadino qualunque la possibilità di avvalersi degli strumenti partecipativi previsti dalla normativa, dovendosi richiedere un requisito di differenziazione rispetto all'oggetto della procedura, dimostrando la titolarità<sup>360</sup> di una situazione personale ed individuale.

## **20) Le conseguenze dell'estensione della partecipazione nel procedimento di V.I.A.**

L'ampliamento della partecipazione procedimentale alla Valutazione d'Impatto Ambientale ha fatto sì che essa si caratterizzasse come procedimento unico di valutazione di tutte le conseguenze derivanti sull'ambiente e sul territorio dall'esecuzione di un certo intervento.

La centralità del momento partecipativo la espone a due critiche fondamentali: la prima attiene alla contrarietà ai criteri di efficacia, economicità ed efficienza<sup>361</sup> dell'azione amministrativa del momento partecipativo rispetto alla procedura. La partecipazione viene considerata, secondo questo punto di vista, un istituto che aggrava il procedimento amministrativo.

L'osservazione non appare decisiva, valutando ragioni di carattere pratico-applicativo e di carattere teorico; l'eccessivo appesantimento della procedura di V.I.A. per la "troppa partecipazione" sembra essere un problema più ideale che reale: i soggetti partecipanti saranno quelli che nutrono un interesse specifico e, in limitate ipotesi, quelli che intervengono senza una particolare legittimazione, senza un particolare collegamento con il bene interessato dall'opera oggetto di valutazione di compatibilità.

L'accresciuta importanza delle associazioni ambientaliste è stata determinata dal tendenziale disinteresse del privato per ciò che non lo colpisce in prima persona. Esse interpretano il sentire dei cittadini, interfacciandosi con la P.A. e ponendo in essere tutte quelle attività che il singolo individuo non svolgerebbe a meno di non essere direttamente coinvolto.

La brevità del termine per le deduzioni rende l'intervento possibile ai soli stretti interessati, che sarebbero comunque legittimati alla partecipazione, in quanto titolari di un interesse differenziato, integrante il requisito del pregiudizio.

Dal punto di vista sistematico, si osserva come la partecipazione al procedimento non sia, per forza di cose, in contrasto con l'efficienza e la celerità dell'agire amministrativo. L'istituto in esame consente alla P.A. di avvalersi di numerose informazioni fornite dai privati intervenienti, rendendo più celere

---

<sup>360</sup> E' necessario che il soggetto vanti un "radicamento fisico-spaziale sul territorio interessato dall'opera assoggetta a V.I.A."

<sup>361</sup> "Complessivamente la valutazione di buon andamento investe il rapporto tra obiettivi e risultati, cioè profili di congruità a seconda del tipo di attività da valutare e può costituire oggetto di giudizio o più propriamente politico o politico-amministrativo oppure essere fondata su canoni meramente logici o ancorati a indicatori di produttività variamente costruiti. Il canone di efficienza costituisce un principio giuridicamente rilevante; non solo si equiparano la buona amministrazione ed il buon andamento, ma si considera quest'ultimo come l'andamento medio che rende pronta ed efficace l'azione amministrativa." cfr. P. Calandra, voce Efficienza e buon andamento della Pubblica Amministrazione, in Enciclopedia Giuridica Treccani, vol. XII, Roma, 2007

l'acquisizione delle informazioni da parte dell'autorità pubblica, rendendo l'istruttoria stessa più completa.

La motivazione dello stesso atto finale rende possibile per l'amministrazione di tener conto dei contributi dei privati, accorpendo le contro-deduzioni per categorie omogenee, dimostrando il tendenziale rispetto per i criteri di economicità, efficienza ed efficacia.

## 21) Il rischio del contenzioso.

L'accresciuta presenza del privato nella fase procedimentale potrebbe realizzare un aumento esponenziale del contenzioso, tenuto conto dell'aumento del rischio di lesioni di posizioni giuridiche da parte della Pubblica Amministrazione.

In particolare, il timore è che il soggetto, a cui sia stata riconosciuta una particolare legittimazione a prendere parte alla procedura, pur non essendo titolare di una posizione giuridica strutturata possa, a seguito della partecipazione, opporsi all'atto finale, impugnandolo in base a qualche errore, anche solo formale, commesso dalla P.A..

Le situazioni giuridiche, *ab origine* indifferenziate e non tutelabili, ricevono dal procedimento la qualificazione giuridico-sostanziale<sup>362</sup>, rendendo effettivo il legame con il bene della vita coinvolto nel procedimento<sup>363</sup>.

Il riconoscimento della piena legittimazione ad agire ai soggetti intervenuti nel procedimento per il solo fatto di avervi partecipato, riconduce al concepimento dell'interesse diffuso come alla stregua di quello collettivo, appartenente alla categoria dell'interesse legittimo.

L'interveniente si pone, infatti, in un rapporto di natura dialettica con l'amministrazione, realizzando un'ipotesi di confronto, assumendo la qualità di parte processuale. Il soggetto, individuale o collettivo, titolare di interessi diffusi, che entra a far parte della dinamica procedimentale, acquista il diritto all'azione, proprio perché l'interesse diffuso viene fatto valere in contrapposizione con l'interesse pubblico, qualificandosi ed emergendo ai fini della tutela giurisdizionale<sup>364</sup>.

---

<sup>362</sup> Nella procedura si definisce il rapporto giuridico tra i soggetti ed il bene della vita coinvolti nell'azione amministrativa e, quindi, quali soggetti siano titolari di interessi legittimi e quali di interessi giuridicamente ininfluenti, di mero fatto, protetti indirettamente dall'esistenza del dovere della P.a. di osservare le regole di convenienza e buona amministrazione. cfr. M. Occhiena, cit. p. 144; più diffusamente: A. Romano, I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive del diritto amministrativo, in AA. VV., Diritto amministrativo, a cura di L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F. A. Roversi Monaco, F. G. Scoca, cit.

<sup>363</sup> Il problema ruota intorno alla giustiziabilità dei c.d. "interessi procedimentali", ossia di quelle situazioni giuridiche che non attengono direttamente a beni della vita, ma a meri fatti procedimentali che riguardano comportamenti dell'amministrazione.

<sup>364</sup> La realizzazione della tutela giurisdizionale dell'interesse diffuso passa necessariamente attraverso quello che è il riconoscimento costituzionale dei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità. Ciò comporta che l'attività del singolo non debba e non possa arrestarsi alle soglie del processo, ma spingersi necessariamente nella direzione dell'apertura della tutela giurisdizionale amministrativa, esprimendo i principi costituzionali di solidarietà e di partecipazione dello Stato sociale". cfr. U. Zingales, Nuove prospettive in tema di tutela giurisdizionale degli interessi diffusi, sia collettivi che "adespoti", in Trib. Amm. Reg. 1995, II, p. 190

## **22) La distinzione tra legittimazione procedimentale e processuale: il superamento di una tesi.**

Il fatto che numerosi soggetti possano prendere parte alla procedura di V.I.A. non implica necessariamente che tutti siano poi legittimati a proporre ricorso. La mera partecipazione non muta la condizione di partenza, la tutela giurisdizionale spetterà ai soli soggetti in grado di dimostrare che l'esercizio del potere connesso alla valutazione di compatibilità sia lesivo di un interesse sostanziale.

La partecipazione al procedimento valutativo è momento integrante della stessa tutela dell'ambiente, che giustifica l'esistenza della procedura. La funzione collaborativa attribuita dall'ordinamento a tale istituto in vista dell'effettivo conseguimento dell'interesse pubblico, passa necessariamente attraverso la distinzione tra procedimento e processo.

## **23) La tutela dell'ambiente: interesse diffuso o collettivo?**

La posizione della dottrina tradizionale, relativamente alle differenze intercorrenti tra interesse collettivo e interesse diffuso, descrive il primo come attinente ad una pluralità di soggetti uniti fra loro, portatori di situazioni giuridiche protette, derivanti dall'appartenenza ai singoli gruppi, non "utisinguli"<sup>365</sup>, e il secondo come indifferenziato, omogeneo e seriale, non riferito a singole formazioni, ma all'intera collettività<sup>366</sup>.

Ferma questa differenza, la giurisprudenza<sup>367</sup> ha riconosciuto in capo alle associazioni titolari di interessi collettivi una legittimazione processuale attiva diretta, indipendente da uno specifico ed espresso riconoscimento normativo<sup>368</sup>.

Prima dell'istituzione del Ministero dell'Ambiente con l. n. 349 del 1986, la giurisprudenza amministrativa aveva individuato alcuni criteri in base ai quali riconoscere in capo alle associazioni ambientali la legittimazione ad impugnare atti illegittimi.

In principio, il parametro utilizzato fu quello della legittimazione in base alle finalità statutarie; in seguito al sovvertimento del suddetto principio, operato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>369</sup>, la giurisprudenza optò per la regola della "vicinitas", in base alla quale, ai fini dell'ammissibilità in giudizio dell'associazione, la stessa doveva essere portatrice di un interesse collettivo localizzato in una determinata area.

---

<sup>365</sup>Cons. Stato, sez. IV, 18 novembre 2013, n. 5451

<sup>366</sup>Cons. Stato, parere 26 giugno 2013, n. 3014

<sup>367</sup>La magistratura amministrativa si mostra tutt'ora fortemente divisa sul punto, lasciando spazio ad espressioni molto diverse sul punto. Da un lato, si sostiene come in maniera molto rigida l'orientamento restrittivo che nega la legittimazione a ricorrere alle sezioni locali per le associazioni, ancorché riconosciute (Tar Emilia Romagna, sez. I, 18 febbraio 1993, n. 57, in Riv. Giur. Amb. 1994, 93; Cons. Stato, sez. V, 29 luglio 1997, n. 854, in Cons. Stato, 1997, 1047); dall'altro, non mancano adesioni, seppur minoritarie, alla tesi opposta (Cons. Stato, sez. VI, 17 novembre 1978, n. 1205; Tar Veneto, sez. I, 16 dicembre 1998 n. 2509, in Riv. Giur. Amb. 1999, n. 893).

<sup>368</sup>Per gli enti privati promotori di interessi generali o diffusi, si ritiene necessaria un'apposita e circostanziata legittimazione ex lege, tale da giustificare una deroga all'art. 81 c.p.c. cfr. A. Scialò, op. cit., p. 538

<sup>369</sup>Cons. Stato, Ad.Plen., 19 ottobre 1979, n. 24, in Foro Amm. 1980, n. 1, p. 613

Con la legge 8 luglio 1986, n. 349, è stata tipizzato<sup>370</sup> il riconoscimento di una legittimazione a ricorrere per le associazioni ambientaliste, riconosciute con apposito decreto ministeriale<sup>371</sup>, in deroga al generale principio sancito dall'art. 100 c.p.c.

L'art. 18 della citata norma, al comma 5, riconosce in capo allo Stato il potere di agire in sede giurisdizionale penale relativamente agli illeciti ambientali, sia in sede civile. Tale riconoscimento muove dal concetto di ambiente, astratto e insuscettibile di appropriazione da parte del singolo individuo; gli interessi alla conservazione e al godimento dell'ambiente sono pertanto interessi diffusi, la cui fruizione spetta all'intera comunità<sup>372</sup>.

#### **24) Il principio di legalità, il principio partecipativo e il principio democratico: le tecniche elusive della funzione di controllo espressa nel procedimento valutativo.**

Il rispetto del principio di legalità in relazione ai procedimenti valutativi è stato messo più volte in discussione dall'esistenza di alcune tecniche elusive pensate, da un lato, da parte del committente per rimuovere gli ostacoli alla realizzazione dell'opera di loro interesse e, dall'altro, da parte dell'Amministrazione, omettendo la funzione di controllo alla quale è destinata dallo stesso testo costituzionale ( art. 41 Cost.).

La giurisprudenza della Corte di Giustizia europea<sup>373</sup> ha, ad esempio, stigmatizzato il cd. scorporo in lotti di opere aventi carattere unitario, al fine di eludere la normativa in tema di valutazione d'impatto ambientale. La disciplina relativa alla V.I.A., così come confermato da una diffusa giurisprudenza italiana, necessita di una valutazione unitaria dell'opera, non essendo possibile che, con un meccanismo elusi-

---

<sup>370</sup> L'art. 13 della menzionata legge allinea tali enti alla disciplina delle associazioni.

<sup>371</sup> Questo riconoscimento, secondo la giurisprudenza, sia attribuito ad associazioni locali, che perseguano snaturatamente, in modo non occasionale, obiettivi di tutela degli interessi della collettività, con un adeguato grado di rappresentatività e stabilità nell'area dove è situato il bene oggetto di tutela.

L'opinione maggioritaria abbraccia la c.d. teoria del doppio binario, in base alla quale l'art. 18 della legge n. 349 del 1986 ha carattere permissivo e non preclusivo. L'accertamento del grado di rappresentatività dell'associazione è ammesso attraverso il riconoscimento ministeriale, oppure analizzando la fattispecie caso per caso, verificando concretamente la legittimazione da parte del giudice di merito sulla scorta dei criteri già noti. cfr. M. Barbero, Sussidiarietà orizzontale e legittimazione processuale amministrativa, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

<sup>372</sup> Il Tar Lombardia, sez.II, con sentenza del 22 ottobre 2013, n. 2336, si è pronunciato sulla legittimazione delle associazioni ambientaliste, nella fattispecie Legambiente, aderendo alla corrente che riconosce il diritto ad agire non solo qualora si sia in presenza di materia ambientali, ma anche quando vengono toccata la qualità della vita in un dato territorio.

I giudici, partendo dall'attribuzione della legittimazione attiva in capo alle associazioni finalizzate alla protezione dell'ambiente, come riconosciuta dagli artt. 13 e 18 della l. n.349 del 1986, hanno dedotto che tale riconoscimento non sia altro che la diretta applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà dell'art. 118, ult. comma.

Nel caso affrontata dalla pronuncia, l'associazione ambientalista agisce come entità territoriale amministrativa vicina ai cittadini, nel rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale. In merito il collegio si è espresso ritenendo che Legambiente sia legittimata ad agire in giudizio non solo per la tutela degli interessi ambientali in senso stretto, ma anche per quelli ambientali in senso lato. La sentenza si è spinta ben oltre, riconoscendo in capo all'ente la legittimazione ad impugnare un atto amministrativo generale, come il Piano Integrato di Intervento, di valenza urbanistica, pianificatoria o programmatori, qualora esso incida negativamente su profili ambientali.

<sup>373</sup> Corte Giustizia UE, sez. VI, 10 dicembre 2009

vo<sup>374</sup>, l'opera venga artificiosamente frazionata in porzioni eseguite in assenza della valutazione perché, isolatamente prese, non configurano interventi sottoposti al regime protettivo<sup>375</sup>.

La distorsione della "verifica di screening", fase procedimentale in cui l'Amministrazione, secondo dei parametri di carattere tecnico-scientifico, decide se il progetto (art. 20, d.lgs. 152/2006, c.d. Codice dell'Ambiente) debba essere sottoposto al procedimento di valutazione, è divenuta un mezzo di elusione della procedura valutativa.

La risposta, di contenuto negativo, da parte dell'Amministrazione, condizionata all'ottemperanza da parte del richiedente di numerose prescrizioni, comporta la necessità di una nuova progettazione dell'opera e di un suo totale snaturamento, con l'evidente possibilità di integrare l'illegittimità dell'atto<sup>376</sup>. La P.A. spesso elude la valutazione ambientale, limitandosi alla verifica dello screening, non consentendo ai cittadini la partecipazione, quest'ultima dovrebbe essere una fase fondamentale nell'intera procedura.

La giurisprudenza ha stigmatizzato tale metodo elusivo, affermando come non si possa ammettere che la P.A. conformi negli aspetti sostanziali un'intervento sottoposto al suo esame al solo fine di evitare una pronuncia negativa, andando oltre quelli che sono i principi di economicità e speditezza dell'azione amministrativa<sup>377</sup>.

Il tentativo di eludere le fasi della procedura di V.I.A. è passata anche attraverso la collocazione dell'intervento in un'area già degradata, oppure mediante la tecnica del rinvio<sup>378</sup>. Per quanto concerne la prima, in aperta violazione delle norme e dei principi che tutelano l'ambiente ed il paesaggio (art. 9 Cost.), la giurisprudenza ha affermato come la compromissione di un'area vincolata non giustifichi il rilascio di provvedimenti volti a produrre un ulteriore degrado, ma richieda una maggiore attenzione da

---

<sup>374</sup> "Un secondo meccanismo elusivo, che riguarda sempre la procedura di V.I.A., in rapporto alle dimensioni dell'intervento, e che può considerarsi alternativo al primo, è costituito dall'artificioso mantenimento dell'opera sotto soglia. Ad esempio, ai sensi dell'Allegato 3 alla L. R. Liguria 30 dicembre 1998, n. 38, devono essere sottoposti a VIA regionale i "centri turistici residenziali ed esercizi alberghieri con oltre 300 posti letto o volume edificato superiore a 25.000 mc". cfr. D. Granara, Riv. Giur. Ambiente, Milano, n. 2/2014, p. 163

<sup>375</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 30 agosto 2002, n. 4368; Tar Puglia, Bari, sez. II, 23 giugno 2010, n. 2602; Tar Toscana, sez. II, 30 luglio 2012, n. 1388. In particolar modo il Cons. Stato, sez. VI, 7 maggio 2003, n. 2413: "l'Amministrazione, agendo con responsabilità, deve considerare il progetto nella sua globalità e non esclusivamente come parte delle opere da realizzare sulle aree o semplice episodi di dettaglio".

<sup>376</sup> La possibilità che l'atto sia dichiarato illegittimo è difficilmente realizzabile, tenendo presente come il giudice dovrebbe entrare nel merito della decisione, diverso sarebbe se l'atto fosse tacciabile di irrazionalità. Il controllo di razionalità, logicità e congruità, volto ad escludere un atto dal novero del mero arbitrio, avviene mediante il controllo della motivazione, onde limitare l'ampia discrezionalità riconosciuta alla Pubblica Amministrazione in una determinata materia (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2281).

<sup>377</sup> Tar Liguria, sez. I, 8 maggio 2006, n. 433

<sup>378</sup> cfr. D. Granara, op. cit., p. 166

parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, finalizzando l'azione amministrativa al recupero dell'area compromessa<sup>379</sup>.

Il secondo riguarda l'autorizzazione di un intervento simile ad un altro già autorizzato, evitando la verifica in concreto dell'impatto ambientale, ma procedendo per analogia.

---

<sup>379</sup>cfr. Tar Lazio-Roma, sez. II, 24 novembre 2008, n. 10624; Cons. Stato, sez. VI, 27 novembre 2012, n. 5989; 6 agosto 2012, n. 4499; 11 giugno 2012, n. 3401; 27 febbraio 2012, n. 1096

## CAPITOLO QUARTO

### Analisi economica del diritto dell'ambiente:

#### la partecipazione come soluzione alla sindrome NIMBY

##### **Premessa.**

Considerata la complessità globale, il sistema dei poteri pubblici richiede il supporto del sistema sociale. L'uomo, in quanto membro della collettività, viene chiamato a cooperare con l'Amministrazione, così integrando la funzione pubblica con quella privata, in un rapporto di tipo sussidiario.

E' oramai tramontata l'idea di un uomo non "socialmente impegnato", il suo ruolo è riconsiderato come funzionale a finalità di cooperazione, per contribuire al sistema comune. L'ambiente determina il rovesciamento della visione di proprietà, che muta da attiva in passiva. Non è più l'ambiente, considerato come un bene, ad appartenere all'uomo, ma è quest'ultimo ad appartenere al primo.

Si assiste a un allargamento delle garanzie, mediante lo sviluppo del diritto positivo verso un modello di amministrazione pubblica orizzontale, dove il rapporto tra soggetti pubblici e privati è ispirato alle logiche della *corceteddecision*, rinvigorendo la legittimazione del privato alla partecipazione al procedimento.

La *public participation* diviene una condizione di effettività della decisione, che, ove mancante, determinerebbe l'invalidità della decisione stessa. La previsione di una decisione condivisa e partecipata fa sorgere in capo all'Amministrazione competente un insieme di doveri, corrispondenti ad altrettanti diritti per i consociati, la cui violazione può essere direttamente causa di vizio per la decisione.

Rispetto alla decisione finale dell'Amministrazione Pubblica, non risulta semplice definire quale sia il limite che divide la discrezionalità dalla doverosità del potere amministrativo. Risulta fuori discussione come l'attività della P.A. devia tendere alla migliore attuazione del principio dello sviluppo sostenibile, con il vincolo della priorità nella considerazione degli interessi alla tutela dell'ambiente.

I cambiamenti analizzati inducono a considerare come la superiorità del potere pubblico sia stata sostituita dall'effettività, capace di offrire un esito positivo all'attività pubblica<sup>380</sup>.

---

<sup>380</sup> G. M. Esposito, Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri, Torino, 2008, pp.258 e ss.

## **1) La semplificazione ambientale: la ricerca del punto di equilibrio tra la tutela dell'ambiente e la competitività economica.**

La tematica della semplificazione in materia ambientale appare intimamente collegata a due importanti aspetti: il perseguimento di un elevato livello di tutela dell'ambiente<sup>381</sup> e l'impatto che il governo dell'ambiente ha sul sistema produttivo<sup>382</sup>.

La tesi della totale contrapposizione tra svolgimento dell'attività economica d'impresa e finalità perseguite dalla normativa e dall'apparato amministrativo finalizzato alla tutela dell'ambiente non è l'unica possibile soluzione per affrontare il tema della semplificazione in materia.

Si considera preferibile affrontare la tematica della semplificazione andando oltre la tradizionale impostazione che considera la semplificazione come mera esigenza di minori adempimenti in materia ambientale per le imprese, esigenza contrapposta a quella del perseguimento di un'elevata tutela dell'ambiente.

L'eccessiva complessità del sistema di tutela ambientale<sup>383</sup> produce conseguenze negative in termini di effettiva protezione dell'ambiente: solo un'amministrazione efficace ed efficiente potrà essere in grado di rispondere in maniera completa alla funzione assegnata. La semplificazione va quindi interpretata

---

<sup>381</sup> L'art. 37 della Carta dei Diritti Fondamentali, proclamata a Nizza nel 2000, prevede che "un elevato livello di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile", ovvero ai principi predicati dall'art. 191 del TFUE.

<sup>382</sup> Noti sono i difficili rapporti tra la farraginosità, inflazione legislativa e scarsa qualità normativa, da una parte, e la competitività economica, dall'altra, in specie nella materia ambientale. Si faccia riferimento al cd. Libro Bianco della Commissione che, nel 1993, evidenziava l'importanza dello snellimento dell'attività normativa e amministrativa all'interno del programma generale per la crescita, la competitività e l'occupazione, alla Raccomandazione della Commissione n. 97/344/CE, alla Raccomandazione del Consiglio n. 601 del 12 luglio 2005 relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità. cfr. G. Spina, *Semplificazione Ambientale: l'importanza delle amministrazioni regionali*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 1/2014, Milano

<sup>383</sup> La complessità della legislazione in materia ambientale si caratterizza per una forte inflazione regolatoria, il tutto acuito da una notevole varietà di fonti normative.

Tra le cause di tale complessità vanno annoverate: la trasversalità e la multi-disciplinarietà della tematica ambientale e l'elevato tecnicismo dei vari settori di tutela.

Non può non essere ricordata l'evoluzione interpretativa in tema di riparto della potestà normativa in materia ambientale tra Stato e regioni, relativamente alle disposizioni costituzionali post riforma 2001.

Il riparto di competenze tra Stato e regioni è stato, in un secondo momento, impostato da parte della giurisprudenza della Corte Costituzionale ( si veda Corte Costituzionale n. 62/2005) sul criterio della flessibilità. Da qui, muovendosi in continuità con questo filone interpretativo, è stata riconosciuta grande rilevanza al principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni, privilegiando l'istituto dell'intesa.

La giurisprudenza costituzionale, a partire dal 2007, ha riconosciuto l'esigenza di distinguere tra tutela del bene ambiente e la fruizione di tale bene.

Il legislatore, avendo precisato che i principi dettati dal c.d. Codice dell'ambiente costituiscono le "condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale", esplicitamente prevede per le regioni la possibilità di "adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio". Queste forme più restrittive di tutela giuridica ambientale possono essere unicamente più limitative e restrittive, prevedendo, quindi, un maggior rigore rispetto a quelle statali.

cfr. vasta giurisprudenza su questi profili: Corte Cost. n. 64/1987; Corte Cost. n. 407/2002; Corte Cost. n. 536/2002; Corte Cost. n. 222/2003; Corte Cost. n. 307/2003; Corte Cost. n. 259/2004; Corte Cost. n. 61 del 2009; Corte Cost. n. 373/2010; Corte Cost. n. 44/2011

nell'ottica del perseguimento di un elevato livello di tutela dell'ambiente, al fine di garantire la crescita del sistema economico e produttivo<sup>384</sup>.

Partendo da questi presupposti, la semplificazione in materia ambientale è finalizzata alla razionalizzazione dell'intero apparato amministrativo preposto alla tutela ambientale, nell'ottica del perseguimento dell'efficacia e dell'efficienza<sup>385</sup>, e non solo come una mera riduzione del carico burocratico a carico dell'impresa.

Fermo quanto premesso, l'attenzione si concentra su uno degli aspetti più rilevanti in tema di semplificazione: il rapporto tra le varie amministrazioni coinvolte e, in particolare modo, la centralità del ruolo svolto dall'ente regione.

Non possono essere condivise pienamente quelle logiche di semplificazione basate su di una crescente auto-responsabilità privata a fronte di una forte riduzione del ruolo della P.A., con l'eliminazione di fasi e compiti procedurali. Una simile logica pare, infatti, contrastare con il prioritario interesse di tutela ambientale.

Si guarda con favore alle logiche di semplificazione ispirate ai principi della contestualità dell'istruttoria e del coordinamento tra le amministrazioni coinvolte, assumendo rilievo il principio dell'unicità dell'amministrazione<sup>386</sup>, congiuntamente ai criteri di omogeneità, adeguatezza e differenziazione<sup>387</sup>.

Ulteriori criteri cui è opportuno ispirare le logiche di semplificazione sono quelli della proporzionalità degli adempimenti amministrativi con le finalità pubbliche di tutela perseguite e della collaborazione pubblico - privata, legata alla considerazione di quanti considerano determinati obiettivi di tutela ambientale, perseguibili con maggiore efficacia, accostando alla tradizionale impostazione, basata su congegni normativi e sulla logica del "command and controll", strumenti giuridici orientati ai principi di collaborazione, coinvolgimento dei destinatari e di partecipazione.

---

<sup>384</sup> G. Spina, *Semplificazione ambientale: l'importanza delle amministrazioni regionali*, op.cit. p.48

<sup>385</sup> *Semplificazione intesa come razionalizzazione della macchina burocratica.*

<sup>386</sup> Il trend delle politiche di semplificazione amministrativa in materia ambientale è favorire un unico complessivo procedimento autorizzatorio, in luogo delle singole autorizzazioni.

<sup>387</sup> G. Spina, *Semplificazione ambientale: l'importanza delle amministrazioni regionali*, op. cit. p. 53

## 2) L'analisi economica del diritto dell'ambiente<sup>388</sup>: la necessità di regolamentare il rapporto tra genere umano ed ambiente. La “tirannia dello sconto”.

L'indagine prende spunto dalla riflessione di Hardin, contenuta nella sua opera “Tragedy of Commons”<sup>389</sup>, tra il genere umano e l'ambiente, avente ad oggetto la necessità di regolamentare il rapporto, non solo mediante un dovere imposto dallo strumento normativo, ma attraverso la moderazione.

L'impatto che ogni attività umana produce sull'ambiente è un elemento inevitabile; il diritto non può realisticamente promettersi di annullare ogni consumo di risorse eco-sistemiche, ma deve ambire al raggiungimento di un tasso di utilizzo sostenibile, il quale può essere realizzato attraverso gli strumenti normativi che tendano alla moderazione.

L'utilizzo di strumenti propri del metodo economico, quali l'analisi sociale dei costi – benefici e, in particolare, la simmetria informativa può essere considerata come una positività nell'ambito del diritto dell'ambiente, connotando il giudizio di bilancio d'impatto ambientale di elementi che consentano una valutazione onnicomprensiva, riducendo il margine di lesività degli interventi sull'ambiente, rendendo l'ascolto e la considerazione della voce della collettività un coelemento essenziale per la realizzazione del principio di sostenibilità .

L'idea che progetti o politiche non debbano mai dar luogo ad un degrado ambientale è poco sostenibile. Si potrebbe però, utilizzando le analisi poc'anzi citate, ottenere una riconsiderazione della c.d. Preferenza temporale, la quale, assegnando un peso inferiore ai benefici ed ai costi futuri, porta parte della dottrina economia a parlare di “tirannia dello sconto”.

Questa degenerazione sistemica, molto lontana dalle conclusioni di Coase, può essere superata, permettendo alla generazione attuale di realizzare un “altruismo disinteressato”, che prescindendo dalla definizione di quali possano essere le esigenze delle generazioni future. Ciò consente di canalizzare i propositi delle generazioni attuali, evitando che questi ultimi possano scadere nella situazione ambigua ed improduttiva, descritta dalla figura del c.d. “altruismo Egoista”, il quale, aldilà dell'ossimoro, denuncia come l'umanità possa superficialmente già definire quali saranno le esigenze, i bisogni ed i desideri delle generazioni future.

---

<sup>388</sup> Secondo Richard Posner, uno dei maggiori esponenti della scuola di analisi economica del diritto, il metodo basato sull'approccio economico ha sia finalità conoscitive (orientate alla spiegazione dei fenomeni giuridici), sia finalità normative (al fine di elaborare soluzioni giuridiche migliori), il tutto basato sull'esigenza di realizzare scopi legati alla previsione degli effetti delle regole giuridiche, con strumenti come l'analisi costi-benefici).

In particolare, la possibilità di individuare le possibili forme di intervento pubblico e, quindi, scegliere quella che, con maggiore probabilità, otterrà l'obiettivo perseguito. cfr. P. Chiassoni, R. Posner: pragmatismo e analisi economica del diritto, in G. Zanetti, *Filosofi del diritto contemporanei*, Milano, 1999, pp. 187 e ss.; P. Chiassoni, *L'analisi economica del diritto e teorie economiche: un inventario di strumenti*, in G. Alpa, P. Chiassoni, A. Pericu, F. Pulitini, S. Rodotà, F. Romani, *Analisi economica del diritto privato*, Milano, 1999, p. 507 - 508

<sup>389</sup> G. Hardin, *The tragedy of the commons*, in *Science*, 162, 1968; nel suo celebre saggio Hardin evidenzia come, in tema ambientale, la sottovalutazione del problema delle esternalità negative incontrollate possa determinare fenomeni di opportunismo da parte dei fruitori, compromettendo così la conservazione della risorsa ed integrando un comportamento ambientale non virtuoso.

Una corretta analisi economica del tema ambientale, dovendosi concentrare intorno al bene ambiente in senso lato, non può prescindere dall'introduzione del concetto dei c.d. *public goods*, categoria di natura economica, caratterizzata dalla non rivalità e dalla non escludibilità.

Considerando l'ambito della tutela dell'ambiente, viene in evidenza come questi beni abbiano una connotazione intergenerazionale, dovendo il sistema garantire oggi quella che sarà la loro fruizione futura.

La moderazione, di cui parlava Hardin, passa anche attraverso la necessità di ridurre le cd. Esternalità negative, le quali, nella materia ambientale, risultano di tutta evidenza, vista e considerata l'azione dei soggetti che agiscono sull'ambiente e la loro propensione a scaricare sui terzi i costi del loro agire, accentuando il fenomeno dei cc.dd. *Free riders*, paradigma del comportamento non virtuoso del soggetto nei confronti dell'ambiente e delle sue risorse.

L'interesse pubblico dominante chiamato a guida per l'amministrazione è quello della realizzazione delle infrastrutture, al fine di centrare gli obiettivi imposti dall'Unione europea e di rispondere a politiche economiche e sociali capaci di influenzare la situazione economica e finanziaria di un Paese<sup>390</sup>.

La nuova forma di equilibrio dell'amministrazione è la sostenibilità delle scelte compiute, richiedendo un'attenta ponderazione tra i vari interessi in gioco nella realizzazione di opere infrastrutturali e una piena integrazione procedurale dei mezzi volti alla "tutela dell'ambiente".

Considerato questo contesto, la partecipazione garantirebbe una composizione più equilibrata degli interessi in gioco; essa, riflettendo i mutamenti intervenuti tra Stato e società, è arrivata a prospettare un modello socio - centrico nel quale, "mediante la partecipazione, lo Stato tende a introdurre, nel suo seno, più società possibile, attraendo nel territorio dei propri apparati il maggior numero di interessi sociali ed affidandone la difesa e la gestione agli stessi titolari"<sup>391</sup>.

Il progressivo, ma costante, aumento della domanda di partecipazione si ricollega principalmente a tre fattori: il primo riporta al tema della società del rischio; il secondo alla tutela dell'ambiente ed alla promozione dello sviluppo sostenibile; il terzo al tema della mobilità ed alla libertà di circolazione<sup>392</sup>.

---

<sup>390</sup>cfr. M. A. Sandulli, Tutela dell'ambiente e sviluppo economico ed infrastrutturale: un difficile ma necessario contemperamento, in Riv. Giur. Edilizia, Milano, Fasc. 4 /2000, pp. 3 e ss.

<sup>391</sup> M. Nigro, Il nodo della partecipazione, in Riv. Trim. Dir. Proc. Civ., 1980, p.230

<sup>392</sup>cfr. G. Pizzanelli, La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche, op. cit., p. 428

### 3) L'approccio seguendo il metodo economico.

Il metodo basato sulla c.d. analisi economica del diritto è caratterizzato da un principio anti-ideologico, in base al quale le scelte compiute dal legislatore e dall'amministratore vanno sottoposte, per un verso, a un giudizio di fattibilità, per altro verso a quello di redditività, passando per un'analisi dei relativi costi e benefici.

Sulla base di una prima ricognizione, gli strumenti di tutela ambientale sono classificabili in: tecniche di controllo sociale; tecniche di stampo giudiziale e di matrice legislativo-amministrativa.

Le tecniche di controllo sociale hanno un relativo interesse per gli studiosi di diritto, sono espressione della mobilitazione dei gruppi sociali di protezione dell'ambiente. La loro rilevanza giuridica si manifesta quando, da forme di controllo sociale diffuso, vengono giuridicizzate dall'ordinamento.

Nel momento in cui ciò avviene, si ha un superamento della logica del controllo sociale intesa allo stato puro, con una sua formalizzazione e con l'ingresso dei relativi soggetti all'interno dell'ordinamento stesso.

Una parte dei giuristi è estremamente favorevole alle tecniche di controllo sociale, anche in considerazione del fatto che queste hanno una particolarità che va esaminata singolarmente: le tecniche e gli strumenti definiti come di "autocontrollo", fanno leva sull'assunzione di responsabilità da parte di ceti imprenditoriali, allo scopo di rendere efficaci procedure collaborative con i poteri pubblici, nell'ottica della protezione dell'ambiente<sup>393</sup>.

Dal punto di vista dei costi/benefici, queste tecniche di tutela basate su procedure di controllo sociale, consentono di arrivare in maniera più celere alla definizione di livelli di qualità e, soprattutto, consentono di dirimere preventivamente i conflitti di interesse, mediante la scelta da parte delle stesse imprese di autovincolarsi. Se questo può essere definito il beneficio, resta da esaminare il costo, che, secondo buona parte della dottrina nordamericana, sta nel fatto che l'interesse pubblico venga "catturato" nelle maglie della negoziazione tra agenzie ed imprese, accettando il rischio della compressione e del sacrificio dell'interesse pubblico.

---

<sup>393</sup> Due importanti esempi possono essere individuati nell'ordinamento tedesco ed in quello americano. Nel primo, il ruolo che le organizzazioni imprenditoriali hanno nella tutela dell'ambiente è molto forte; gli standard di qualità dell'aria, dell'acqua e dell'inquinamento costituiscono mezzi di autocontrollo, effettuati dai soggetti, nominati dall'industria stessa, preposti al controllo del ciclo produttivo ed alle ricadute di quello sull'ambiente. Nel secondo, la funzione amministrativa di controllo è esercitata da una rete capillare di agenzie federali e statali attraverso gli strumenti di diritto comune; esse siedono direttamente al tavolo delle trattative con le industrie ed arrivano a soluzioni di tipo negoziale per la definizione degli standard.

La seconda categoria di strumenti è quella dei mezzi di tutela a carattere giudiziale, in sintonia con il possibile intervento del giudice<sup>394</sup>. Volendo concentrare il nostro discorso sui poteri concessi al giudice nell'ambito della giurisdizione amministrativa, essa strutturalmente fornisce una garanzia maggiore, a differenza di quella civile e penale, sul piano della prevenzione, realizzando una tutela anticipata, con la possibilità di chiedere il “congelamento” di un atto prima che spieghi i suoi effetti.

La fruizione condivisa dell'ambiente produce effetti diversi nello spazio e nel tempo.

In particolare, mentre lo sfruttamento degli stock di risorse naturali comporta costi collettivi e benefici individuali, la salvaguardia del sistema origina, viceversa, costi privati e benefici pubblici. L'informazione necessaria è solitamente distribuita in modo discontinuo e sbilanciato nella società civile come nelle istituzioni.

Riprendendo la celebre teoria di Guido Calabresi<sup>395</sup>, la classificazione dei modelli di intervento pubblico in materia ambientale può egualmente essere rappresentata da una linea immaginaria, agli estremi della quale possiamo trovare: da un lato, gli strumenti di comando e controllo, definito come “prevenzione specifica” o collettiva, esercitati dalle istituzioni pubbliche e, dall'altro, i modelli d'azione pubblica, che comportano un appello assai più contenuto alle prerogative dell'autorità, consistente nella fiducia che la comparazione tra gli oneri e i benefici attesi basti a scongiurare i comportamenti sconvenienti, definiti di “prevenzione generale”.

Il concetto di sviluppo sostenibile ha il merito di calibrare efficacemente la necessità di valutare su un piano paritario le istanze di tutela dell'ambiente ed il perseguimento di una crescita economica virtuosa.

La V.I.A., espressione di precipi connotati precauzionali, ha contribuito a realizzare, mediante la sua trasversalità, un cambiamento progressivo del sistema amministrativo di controllo preventivo, da un

---

<sup>394</sup> La tecnica di maggiore interesse è quella affidata al giudice civile, quest'ultimo interviene essenzialmente allo scopo di accertare la sussistenza della violazione di un diritto soggettivo, su questo terreno si assiste al coinvolgimento di più di un soggetto, partendo dal danneggiato. In Italia sta facendo presa l'applicazione della massima del sistema nordamericano “*the polluter pays*”, la quale ha prodotto effetti positivi sul mercato, moralizzando il comportamento degli imprenditori, inducendo quest'ultimi ad adottare le opportune tecniche di controllo e prevenzione.

Non sono pochi i limiti di questa impostazione, si corre, infatti, il rischio della c.d. monetizzazione del rischio; per le imprese sorge la possibilità di attuare un trasferimento di tipo circolare del rischio del danno, mediante un'assicurazione contro il danno, il cui costo viene poi incorporato in quelli di produzione e scaricato come onere sui consumatori. cfr. pp. 119 e ss., op. cit.

<sup>395</sup> I celebri scritti sulla responsabilità civile di Guido Calabresi forniscono un'interessante punto di partenza; cfr. G. Calabresi, *Costo degli incidenti e responsabilità civile*, in *Studi di diritto comparato*, a cura di M. Cappelletti, Milano, 1975; G. Calabresi, *Interpretazione giuridica ed analisi economica*, Milano, 1989. L'Autore giunge alla conclusione di poter sistemare lungo una linea ideale i mezzi giuridici utili a prevenire comportamenti indesiderabili: ad un estremo di questa linea immaginaria si colloca l'approccio di “prevenzione specifica”, che consiste nel vietare attività giuridiche pregiudizievoli; all'altro capo si colloca la “prevenzione generale”, che non introduce divieti, ma si concentra sui costi prodotti dalle attività, affinché questi gravino su coloro che le esercitano.

meccanismo elementare di “azione – reazione” ad un governo delle attività a rilevanza ambientale nel quadro dello sviluppo sostenibile<sup>396</sup>

Questo procedimento, avente natura tecnico – amministrativo, mira ad individuare preventivamente gli effetti che determinati progetti pubblici o privati possono comportare sull’ambiente, al fine di giudicarne la compatibilità con lo stesso ed individuare le soluzioni più adatte ad uno sviluppo sostenibile. La valutazione non si sostanzia in una mera verifica di natura tecnica circa l’astratta compatibilità dell’opera, ma implica una complessa analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all’utilità socio – economica, tenuto conto anche delle alternative e dei riflessi della c.d. “opzione zero”.

#### **4) La prospettiva dell’analisi economica<sup>397</sup> del diritto pubblico.**

L’applicazione del metodo economico allo studio dei pubblici poteri ed alle regole che ne governano l’organizzazione e il funzionamento, può servire a evidenziare i problemi abitualmente trascurati dall’analisi giuridica<sup>398</sup>.

L’analisi economica presuppone la logica giuridica, non rendendo inutile lo studio tradizionale del diritto costituzionale e amministrativo, integrandolo, svelando prospettive, offrendo soluzioni *de iure condendoe* orientando le prassi applicative ed i giudizi interpretativi. Questa operazione presuppone l’integrazione dei metodi, non l’artificiale divisione del lavoro tra scienze separate. Si tratta, infatti, di studiare non materie ed oggetti, ma problemi, che vanno approfonditi al di là delle consuete distinzioni disciplinari<sup>399</sup>.

L’analisi economica osserva il ruolo del diritto pubblico guardando all’ordinamento giuridico dall’alto. In ciò, essa si differenzia dall’analisi economica del diritto privato, assumendo una duplice prospettiva. Da un lato, si tratta di verificare se ed in quale misura la regola del diritto pubblico consentano di trovare un’efficace soluzione ai fallimenti del mercato, dall’altro bisogna valutare se tali regole consentano anche di evitare o, più realisticamente, di ridurre gli speculari fallimenti dello Stato. Le norme del diritto

---

<sup>396</sup> Sull’equilibrio tra protezione ambientale e sviluppo economico, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 18 gennaio 2006, n.129: “il concetto di valutazione d’impatto ambientale implica necessariamente che le opere da valutare abbiano un’incidenza negativa sugli elementi naturalistici del territorio, modificandolo in misura più o meno invasiva e penetrante. Di modo che il procedimento medesimo tende a stabilire se le alterazioni conseguenti alla sua realizzazione possano ritenersi accettabili alla stregua di un giudizio comparativo che tenga conto, da un lato, della necessità di salvaguardare preminenti valori ambientali, dall’altro, dell’interesse pubblico all’esecuzione dell’opera”.

<sup>397</sup> “Il diritto si misura continuamente con altri saperi. In una duplice direzione. Da una parte le acquisizioni di alcuni saperi servono al giurista per operare. Per converso altri saperi aiutano a capire meglio come funziona il lavoro del giurista”. cfr. G. Pascuzzi, *Giurista si diventa. Come riconoscere ed apprendere le abilità professionali legali*, Bologna, 2008, p. 115

<sup>398</sup> G. Napolitano – M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009

<sup>399</sup> S. Cassese, *Giuristi ed economisti*, in *Giornale Diritto Amministrativo*, Milano, n. 2/2003

pubblico, così, possono servire a condizionare il comportamento strategico degli attori istituzionali, in modo da garantire il più possibile l'effettivo ed efficiente raggiungimento degli obiettivi che la società si pone tramite i processi di individuazione delle scelte collettive.

La scelta di standard uniformi agevola l'attività di controllo, ma rende complessivamente più oneroso l'adempimento, e meno funzionale il sistema regolatorio, a causa dell'insensibilità delle scelte pubbliche alle peculiarità delle condizioni locali. La preferenza per la diversificazione dei limiti, teoricamente più efficiente, presuppone capacità di giudizio e conoscenze che spesso difettano, nella prassi, accentuando l'incertezza giuridica dei destinatari e complicando le attività di verifica<sup>400</sup>.

Un precetto che definisca tanto i risultati prescritti ai destinatari, quanto le modalità per raggiungerli, ovviamente annulla l'interesse all'elaborazione di risposte innovative; ma anche un comando che si limiti a preconstituire obiettivi di risultato finisce con il deprimere la ricerca di soluzioni migliorative, capaci di raggiungere livelli di salvaguardia ambientali addizionali, rispetto al traguardo minimo cui conformarsi<sup>401</sup>.

Acclarate le debolezze dei sistemi di comando e controllo, si è fatta largo una corrente che propone un cambio di prospettiva. A fronte di imperfezioni di mercato, la mano pubblica potrebbe attivarsi per rimuovere gli ostacoli ai processi di scambio e per ripristinare l'operatività del mercato.

## **5) Lo sviluppo sostenibile: rimedio alla “sindrome NIMBY”?**

Il concetto di sviluppo sostenibile<sup>402</sup> ha il merito di calibrare efficacemente la necessità di valutare su un piano paritario le istanze di tutela dell'ambiente e il perseguimento di una crescita economica virtuosa.

La pretesa dello sviluppo e della crescita economica costituiscono gli obiettivi essenziali delle società umane, basandosi sul c.d. famoso effetto diffusione (*trickle down effect*)<sup>403</sup>.

In dottrina si è sostenuto come questo principio raccolga oggi molteplici aspetti, quali “peace and security, environmental protection and restoration, economic development and social development or human rights”; confermando come l'ambiente non sia un semplice elemento, ma il valore trasversale che lega le varie forme di sviluppo.

---

<sup>400</sup> M. Bresso, op. cit. n. ...; G. Di Plinio – P. Fimiani, Principi di diritto ambientale, Milano, 2008

<sup>401</sup> M. Clarich, La tutela dell'ambiente attraverso il mercato, in *Dir. Pubbl.*, Bologna, n. 1 / 2007

<sup>402</sup> Il problema connesso all'idea di sviluppo sostenibile non è tanto nella parola sostenibile, ma in quella sviluppo, piena di tossicità. Il sostenibile significa che l'attività umana non deve creare un livello di inquinamento superiore alla capacità di rigenerazione dell'ambiente. Questa non è altro che l'applicazione del principio di prudenza di Hans Jonas, il quale affermò come gli effetti di un'azione dovessero essere “compatibili con la permanenza di una vita autenticamente umana sulla terra”. cfr. S. Latouche, Il paradosso dell'economia ecologica e lo sviluppo sostenibile come ossimoro, Intervento del 30 settembre 1998 al Seminario internazionale di studio dell'Università di Padova

<sup>403</sup> Essa risente di tre paradossi: la creazione dei bisogni, l'accumulazione ed il paradosso ecologico.

Il carattere essenziale dello sviluppo sostenibile è costituito dalla relazione tra sistema giuridico (come parte di un sistema sociale) e ciò che lo limita, laddove equità e crescita economica costituiscono elementi interni a quel sistema. Il principio, adottando una prospettiva luhmaniana, mette in relazione questo sistema con uno diverso, che, a sua volta, si configura come condizione per la sopravvivenza del primo.

Partendo da queste premesse di sistema, risulta possibile analizzare proficuamente l'istituto della Valutazione d'Impatto Ambientale mediante categorie economiche, ponendo, quindi, in collegamento i concetti di ambiente e mercato nella prospettiva di un'economia ecologica, al fine di evitare i cc.dd. Market failures.

In particolare, come testimoniato dai fatti di cronaca, sempre più spesso la realizzazione delle grandi infrastrutture genera la sindrome NIMBY<sup>404</sup> (*not in my backyard*), secondo la quale in presenza di opere, anche se di pubblica utilità, le comunità locali tendono ad opporsi, chiedendo la modifica o il ritiro del progetto<sup>405</sup>.

Le linee consensuali, discorsive, argomentative, ma anche conflittuali hanno bisogno dell'intervento di istituzioni che, attraverso la mediazione, riescano a trasformare positivamente le relazioni sociali. La partecipazione consente di configurare il procedimento amministrativo come sede e strumento di composizione di una pluralità di interessi<sup>406</sup>.

Il rapporto dei benefici e dei costi di un'opera pubblica è alla base di questo fenomeno, visto e considerato come i primi siano spesso diffusi anche per un'area molto vasta, mentre i secondi si concentrino principalmente sulle comunità locali<sup>407</sup>.

Un'azione ambientale imposta, viene recepita dai cittadini che non sono stati chiamati a pronunciarsi in merito con un atteggiamento di ostilità.

Rispetto a un intervento dell'amministrazione finalizzato alla realizzazione di un'opera o di un intervento che abbia conseguenze sull'ambiente, la comunità locale, prescindendo dall'utilità o

---

<sup>404</sup>Un articolo del 14 maggio 2013 titolava "Effetto Nimby sull'energia rinnovabile, l'Italia si scopre allergica alle biomasse" e riportava le conclusioni della settima edizione dell'Osservatorio Media Permanente Nimby Forum. Secondo tale studio nel 2012, su 354 motivi di contestazione di progetti di infrastrutture, ben 156 riguarderebbero impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili e, tra questi, quelli a suscitare maggiori opposizioni sono le centrali a biomasse". cfr. U. Barelli, *Energie rinnovabili e biodiversità*, Milano, 2014, p. 24

<sup>405</sup>"I NIMBY sono rumorosi. I NIMBY sono potenti. I NIMBY sono dappertutto. I NIMBY sono persone che vivono vicine a progetti governativi o imprenditoriali e ne sono sconvolte al punto da impegnarsi al fine di bloccarli, paralizzarli o farli ridurre sensibilmente. I NIMBY si organizzano, marciano, fanno cause e raccolgono firme per bloccare i proponenti che, secondo loro, li minacciano. Tengono sotto scacco i politici e imparano ad influenzare le amministrazioni. Combattono acanitamente e poi, sia che abbiano vinto, sia che abbiano perso, scompaiono" (New York Times, 19 giugno 1988)

<sup>406</sup>L.Torchia, I modelli di procedimento amministrativo, in L.Torchia (a cura di), *Il procedimento amministrativo. Profili comparati*, p. 41; L.Pennacchi, *La rimozione della cittadinanza. Note sul libro bianco sul futuro del modello sociale*, in Riv.Pol. Soc., 2009, pp. 349 e ss.

<sup>407</sup>Importanti ricerche nel ramo sociologico hanno dimostrato come i cittadini affected da un progetto di localizzazione siano in grado di acquisire conoscenze complesse, per meglio conoscere la realtà delle cose. cfr. M. Roccatò, T. Mannarini, *Non nel mio giardino. Prendere sul serio i movimenti Nimby*, Bologna, 2012

dall'opportunità dell'intervento stesso, si oppone con azioni di protesta, incidendo sui costi e sui tempi dell'azione pubblica, condizionando negativamente la tutela del bene ambiente. Il fatto che la comunicazione alla collettività interessata venga realizzata da parte della P.A. solo in un secondo momento, vale a dire una volta terminate le fasi della valutazione, dell'analisi delle alternative e della definizione dell'intervento, può essere ragionevolmente considerato come la causa principale dell'atteggiamento ostruzionistico della popolazione<sup>408</sup>.

Un processo decisionale in materia ambientale di tipo partecipato, non è soltanto di grande efficacia e stabilità, ma consente un utilizzo delle risorse ottimale, con un forte abbattimento della spesa rispetto a una decisione totalmente gestita dalla P.A.<sup>409</sup> A tal proposito la dottrina ha cercato di individuare processi alternativi fondati sulla valorizzazione del consenso, sulla trasparenza procedimentale e sulla massima partecipazione<sup>410</sup>.

I fenomeni di opposizione alla realizzazione delle opere nel proprio territorio (sindrome NIMBY – not in my backyard) o addirittura in qualsiasi luogo (sindrome BANANA – build absolutely nothing anywhere near anything)<sup>411</sup> sono da tempo diffusi in tutto il mondo.

In Italia<sup>412</sup>, tuttavia, la loro gestione è estremamente complessa, e l'attenuamento della conflittualità particolarmente difficile a causa delle criticità della normativa sulla partecipazione.

La forte diffusione dei conflitti c.d. "Lulu" è determinata dalla qualità del processo decisionale, che porta a stabilire se e dove vada collocata l'opera. Le opposizioni dei residenti, secondo questa prospettiva, vanno inquadrare come forme di contrapposizione a processi decisionali iniqui e inefficaci<sup>413</sup>.

---

<sup>408</sup> Definita in letteratura come "DAD" (Decide Announce-Defend), che si concreta in una decisione unilaterale, seguita da una comunicazione finale e da una difesa della scelta già effettuata. L'allungamento della tempistica dei lavori ha dei riflessi negativi sui costi economici tanto per le imprese private quanto per gli enti pubblici, senza contare il costo per la comunità nel suo complesso.

<sup>409</sup>cfr. H. Raiffa, A hypothetical speech to a hypothetical audience about a very real problem, in Harvard MIT Program on negotiation, Harvard, 1985

<sup>410</sup> Volendo far riferimento ad esperienze comparatistiche, si può parlare della "public hearing" statunitense ed alla "public review" canadese. Entrambe questi istituti consentono alla comunità di partecipare attivamente ad udienze pubbliche, condotte in maniera informale, al fine di instaurare un dialogo tra le parti, per poter addivenire ad una soluzione giusta ed efficace.

<sup>411</sup> "Le opposizioni delle comunità locali alla costruzione di infrastrutture vengono individuate ricorrendo a diversi acronimi: il NIMBY è quello più diffuso, ma talvolta si ricorre a LULU (*Locally Unwanted Land Uses*), NOOS (*Not On Our Street*), NIABY (*Not In Any Back Yard*), NOTPE (*Not On The Planet Earth*). Gli amministratori locali che sostengono questa opposizioni vengono individuati con gli acronimi NIMEY (*Not In My Electoral Yard*) e NIMTOO (*Not In My Team Of Office*). Aldilà dei diversi acronimi, questi movimenti si contraddistinguono per essere dei mezzi attraverso i quali la cittadinanza tenta di riappropriarsi della *polis*." cfr. F. Merusi, La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa regionale e di controllo sugli enti locali, in *Amministrare*, 1977, p. 11

<sup>412</sup> "Il legislatore italiano ha mostrato in più occasioni di subire l'illusione di poter "aggirare" tali problematiche "comprando" il consenso delle popolazioni attraverso l'assegnazione di ingenti misure compensative economiche. Lo strumento compensativo non è tuttavia in grado, se non accompagnato a soluzioni innovative e realmente partecipate, di risolvere il problema dell'opposizione delle comunità locali. Anzi, l'esperienza dimostra che talora esso può risultare addirittura dannoso ai fini del raggiungimento di un accordo: questo vale soprattutto nel caso di impianti che presentano potenziali rischi per la salute e per l'ecosistema, per i quali le comunità non intendono negoziare." cfr. L. Carbonara, Il principio di partecipazione nel procedimento ambientale, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 10/2012, p. 23

Le cause dei conflitti tra i diversi attori in gioco riguardano la loro rappresentazione del progetto, partendo dal diverso significato soggettivo che proponenti e oppositori attribuiscono al territorio<sup>414</sup>. In secondo luogo, determinante è il senso di ingiustizia che gli oppositori percepiscono, immaginando il loro territorio come invaso<sup>415</sup>.

I conflitti Lulu vanno considerati come l'esito di processi decisionali e comunicativi non adeguati, non dotati di consensualità per la mancanza di confronto fra le diverse posizioni in campo. Le parole chiave degli approcci basati sul consenso sono tre: la fiducia, l'equità e la partecipazione pubblica<sup>416</sup>.

Il legislatore italiano ha più volte mostrato di subire l'illusione di poter "aggirare" tali problematiche "comprando" il consenso delle popolazioni mediante l'assegnazione di ingenti misure compensative economiche. Lo strumento compensativo non è tuttavia in grado, se non accompagnato a soluzioni innovative e realmente partecipate, di risolvere il problema dell'opposizione delle comunità locali. L'esperienza dimostra come ciò possa risultare addirittura dannoso ai fini del raggiungimento di un accordo: questo vale soprattutto nel caso di impianti che presentano potenziali rischi per la salute e per l'ecosistema, per i quali le comunità non intendono negoziare.

La partecipazione ai procedimenti amministrativi infrastrutturali è legata a doppio filo alla legittimità democratica della protesta territoriale per la gestione dei processi decisionali<sup>417</sup>. L'azione locale<sup>418</sup> rappresenta la base rispetto all'emersione di problemi di ordine globale, dal momento che l'ambiente rappresenta una variabile essenziale della qualità della vita<sup>419</sup>.

---

<sup>413</sup> Le opposizioni "lulu" andrebbero inquadrare come il sintomo dell'eccessiva distanza che esiste fra gli amministratori e i cittadini di alcune comunità locali, particolarmente quelle svantaggiate. L'attenzione agli interessi della propria comunità dovrebbe essere considerata come una delle basi che i cittadini possono usare per sviluppare la propria comprensione di che cosa sia l'interesse collettivo, comprensione su cui fondare una nuova politica per le comunità locali. cfr. p. 46 - 47, M. Roccatò, op. cit.

<sup>414</sup> Da un lato, i residenti che guardano al progetto con una scala assai ridotta, coincidente sostanzialmente con il loro spazio di vita e con gli interessi, dall'altro, i proponenti che guardano alle esigenze nazionali o internazionali.

<sup>415</sup> Il sindaco newyorkese Koch parlava di rischio di retromarcia, verso la sicurezza immaginaria offerta da feudi difesi da mura "nimby".

<sup>416</sup> Gli oppositori vorrebbero evitare di pagare elevati costi a fronte di benefici diffusi su ampia scala, tentando di conseguire, in modo sgradevole, ma sostanzialmente legittimo, di mettere in atto comportamenti *free riding*.

<sup>417</sup> "La comunità locale che si interroga sullo sviluppo sostenibile e riconduce la sua opposizione alle grandi opere alla tutela dell'ambiente e della salute, non difende forse l'interesse generale delle collettività presenti e future?" cfr. G. Pizzanelli, op. cit., p. 98

<sup>418</sup> "L'azione "dal basso" è considerata imprescindibile per l'attuazione del principio dello sviluppo sostenibile, come testimonia l' Agenda 21, attraverso cui gli enti locali operano in collaborazione con gli operatori della comunità locale per definire i piani di azione per la sostenibilità. La sussidiarietà orizzontale trova proprio in materia ambientale uno dei suoi campi di intervento, assicurando un'azione di sostegno rispetto alle manchevolezze dei poteri pubblici." cfr. A. Marzanati, Lo sviluppo sostenibile, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi, Napoli, 2003, pp. 139 e ss.

<sup>419</sup> G. Endrici, Territori e ambiente, in C. Barbati, G. Endrici, Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali, Bologna, 2005, pp. 131 e ss.

La negoziazione<sup>420</sup> territoriale costituisce un normale laboratorio di democrazia, orientata alle compensazioni. Nella maggior parte dei casi le opposizioni trovano il loro fondamento non in una contestazione astratta sul merito dell'opera, ma nella non equa distribuzione dei benefici e dei rischi che dalla costruzione di determinate infrastrutture potrebbero derivare sul territorio di riferimento.

Il tema delle localizzazioni sgradite richiede processi decisionali inclusivi, capaci di dar voce a tutti gli interessi in gioco, ma anche di fornire un'adeguata informazione per raggiungere decisioni ragionevoli;<sup>421</sup>

Il fenomeno sociologico NIMBY, nella sua accezione di preoccupazione per la salute e per l'ambiente, non è altro, in termini giuridici, che la concreta applicazione del principio di precauzione.

La partecipazione al procedimento può svolgere un ruolo chiave all'interno dei procedimenti in materia ambientale, consentendo di stabilire se essi siano in grado di assicurare adeguatamente la partecipazione delle comunità interessate, attenuando così la *fisiologica* conflittualità associata a quelle decisioni che sono suscettibili di avere importanti ricadute sull'ambiente e sulla salute pubblica.

Il principio dello sviluppo sostenibile invita a pensare all'ambiente e alla società umana come a due sistemi, che interagiscono nella biosfera; l'interdipendenza tra la società ed il suo ambiente fisico ne innalza la complessità.

I problemi ambientali sono multidimensionali; le variabili locali e le questioni globali si annodano e condizionano reciprocamente, realizzando la sovrapposizione e la contraddizione tra necessità individuali e bisogni collettivi<sup>422</sup>.

Il principio dello sviluppo sostenibile assume come nodo critico il problema di scarto tra coordinate di spazio e di tempo, trovando una comune origine nello scarto tra la scala delle azioni, dei processi e delle responsabilità umane e la scala propria delle entità e dei processi ecosistemi.

I vari problemi di sovra-sfruttamento, innescati dal regime di fruizione comune ma rivale, cui sono esposte le risorse paesaggistiche e i sistemi naturali, riflettono tutti una qualche dissonanza tra la scala delle funzioni ambientali e la scala delle funzioni decisionali<sup>423</sup>.

---

<sup>420</sup>“La strada delle compensazioni si basa un *sustainability approach*, che minimizza il ricorso alle monetizzazioni prevedendo una diretta compensazione ambientale, comprensiva di una compensazione degli impatti diretti locali e di una compensazione territoriale che associ all'intervento anche il soddisfacimento di altri bisogni ambientali e sociali.

La definizione e la quantificazione delle compensazioni potranno essere il frutto di valutazione dei costi e dei vantaggi delle diverse ipotesi di compensazione, magari coinvolgendo direttamente i portatori di interessi, attraverso un percorso di *consensusbuilding*.” cfr. R. Lewanski, *Democrazia delle infrastrutture, infrastrutture per la democrazia*, in *Ambiente Italia, La gestione dei conflitti ambientali. Rapporto annuale 2007 di Legambiente*, Milano, 2007, pp. 61 e ss.

<sup>421</sup> I diritti fondamentali di ciascuna persona hanno una crescentetutela in funzione del loro potenziale di affiliazione corporativa; il territorio risulta essere la sede ideale in cui elaborare questo tipo di affiliazione, specialmente per quanto riguarda le questioni ambientali, qualora le localizzazioni siano percepite come intrusive.

<sup>422</sup> Gli esseri umani sono soliti confrontarsi con realtà troppo varie ed intricate per essere comprese e gestite nel loro insieme, cfr. H. A. Simon, *La ragione delle vicende umane*, Bologna, 1984.

Il ricorso poco sorvegliato a strumenti di mercato o alla disciplina privatistica è sintomatico di una patologia simmetrica; non può sorprendere che ne discendano al contempo comportamenti elusivi, facilitati dall'asimmetria informativa, e degrado del sistema naturale, indotto da conseguenze secondarie non previste.

Lo studio, in particolare, si fonda su un'ipotesi – della quale si intende verificare il fondamento – che si concretizza nel rigetto dell'affermazione secondo la quale l'istituto della partecipazione procedimentale sarebbe un ostacolo alla rapidità decisionale. Il problema della decisione amministrativa non è infatti soltanto quello della rapidità, ma anche quello della sua legittimazione, specialmente in presenza di scelte suscettibili di modificare l'ambiente. Solo predisponendo strumenti in grado di permettere l'instaurarsi di un dialogo concreto tra istituzioni e cittadini sembra quindi possibile garantire un solido consenso alle macro-decisioni pubbliche<sup>424</sup>, evitando la mobilitazione e il conflitto locale.

## **6) La versatilità del sistema ambiente: la legge di Ashby<sup>425</sup>.**

I principi giuridici e le leggi non possono prefigurare ricette monocordi e soluzioni conclusive, compiutamente prestabilite nel merito. Le politiche ambientali, cui compete fronteggiare questioni non banali, vanno di regola assimilate ad ipotesi da sperimentare e poi correggere<sup>426</sup>, di pari passo con l'accumulazione dell'informazione, con la percezione di conseguenze originariamente non calcolate.

La teoria generale dei sistemi sancisce che per rispondere alla complessità occorre un grado proporzionato di complessità. Il principio, teorizzato dalla legge di varietà minima di Ashby, dispone che un sistema di controllo non possa possedere meno varietà e meno versatilità del sistema che si prefigge di controllare, se ambisce a conseguire lo scopo.

L'applicazione di questo principio al sistema ambientale, che si connota per una spiccata versatilità, rende possibile affermare come un apparato istituzionale rigidamente accentrato, dominato da logiche di comando e controllo, manchi di presupposti indispensabili al compito dell'integrazione. Una maggiore efficienza dell'ordinamento giuridico potrebbe essere raggiunta operando su scale multiple, mediante risposte che siano tra loro coordinate.

---

<sup>423</sup> La parabola dei pascoli ad uso comune porge un'intuitiva rappresentazione dell'idea: la scala degli incentivi innescati dalla proprietà individuale del bestiame non collima con quella delle scelte necessarie alla salvaguardia ecologica del pascolo, oggetto di utenza condivisa, cfr. M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007.

<sup>424</sup> La democraticità e l'efficienza costituiscono valori che possono realizzare l'inclusione della popolazione interessata nella decisione finale.

<sup>425</sup> W. Ross Ashby, *An Introduction to Cybernetics*, Chapman & Hall, London, 1956

<sup>426</sup> La presunzione di anticipare, pianificare e dirigere i cambiamenti ambientali è il più delle volte chimerica; serve riconoscere che è di capitale importanza allestire ad un tempo un processo di graduale perfezionamento. L'impatto degli apparati pubblici ed il disegno delle norme nel loro complesso devono tendere ad una versatile predisposizione alla migrazione, all'esplorazione della novità, sapendo trarre dal passato gli insegnamenti utili ad evitare gli sbagli più pericolosi. cfr. M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007; E. Weizsacker - C. Weizsacker, *Come vivere con gli errori? Il valore evolutivo degli errori*, in AA.VV., *Physis: abitare la terra*, a cura di M. Cerutti - E. Laszlo, Milano, 1988

La natura dell'ambiente come sistema ad accesso condiviso rende indispensabile la creazione di scelte condivise e la stabile osservanza di decisioni cooperative e realistiche, fondate sul dialogo tra le parti sociali.

Una gestione attenta e ponderata dei rischi e dei pericoli, mediante i principi giuridici di prevenzione, precauzione, correzione del danno alla fonte e d'informazione, realizza l'armonizzazione del sistema sociale e del sistema naturale sul piano organizzativo e territoriale.

La quotidianità dimostra come gli esseri umani dipendano dal sistema ambientale in modi diversi.

Il sistema di bilanciamento dimostra come la limitatezza delle risorse e dei servizi naturali disponibili impongano la ricerca del compromesso tra forme di sfruttamento concorrenti<sup>427</sup>.

La nozione di integrità eco-sistemica dipende dalla scala di osservazione. I vantaggi e gli svantaggi di scelte, come la localizzazione di discariche o di nuovi impianti al alto impatto ambientale, sono avvertite in modo fatalmente diverso dai proprietari confinanti, dall'impresa candidata alla realizzazione, dagli abitanti del comune interessato, dall'insieme dei cittadini. L'interpretazione del medesimo evento entro orizzonti di spazio e di tempo diversi, profila scenari eterogenei, atti a raccomandare criteri di bilanciamento disomogenei, tra istanze tutte astrattamente meritevoli di considerazione, sebbene conflittuali<sup>428</sup>.

A fronte dell'incertezza e della pluralità delle dimensioni investigative cui di conseguenza si prestano i sistemi complessi, la pretesa di tracciare un confine nitido tra la neutrale osservazione e il giudizio si dimostra velleitaria<sup>429</sup>.

Il trattamento collettivo dell'incertezza, vista l'impossibilità di appellarsi all'autorità di un sapere scientifico univoco e neutrale, non può prescindere dalla cooperazione tra esperti, dalla predisposizione di meccanismi che possano facilitare la formazione del consenso tra portatori di istanze concorrenti<sup>430</sup>.

L'esame della disciplina di settore in materia di Valutazione di impatto ambientale, mette in luce come l'inchiesta pubblica sia un importante strumento partecipativo che all'estero ha trovato larga applicazione, e che in Italia stenta ad affermarsi: non è contemplato a livello generale, ma previsto solo dalle discipline di settore ambientali, in chiave meramente facoltativa.

Volendo soffermarsi sul ruolo recitato dalle variabili socio – economiche all'interno del procedimento di valutazione d'impatto ambientale, si possono sostanzialmente configurare due posizioni teoriche, le

---

<sup>427</sup> R. Lewansky, *Governare l'ambiente. Attori e Processi della politica ambientale*, Bologna, 1997

<sup>428</sup> C. Barbati - G. Endirici, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, 2006

<sup>429</sup> M. C. Tallacchini, *Diritto per la natura*, Torino, 1996; *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in AA. VV., *Ambiente e Diritto*, a cura di S. Grassi - M. Cecchetti - A. Andronio, vol. I, Verona, 1999; F. De Leonardis, *Il principio di precauzione*, Milano, 2005; S. Funtowicz - J. R. Ravetz, *The Worth of a Songbird: Ecological Economics as a Post-normal Science*, in *Ecological Economics*, 1994

<sup>430</sup> "La scienza post-normale non ritiene si possa definire la realtà in termini oggettivi, come se la stessa rappresentazione della realtà potesse restare valida per ogni osservatore. Ciò che si vede quando si osserva la realtà dipende non solo dalle caratteristiche di ciò che viene osservato, ma anche dai criteri di osservazione, dall'ampiezza della scala adottata per osservare. Nel momento in cui si cambia scala di osservazione, facendo riferimento ad un sistema di relazioni più ampio e complesso, la possibilità di spiegare ogni evento attraverso un rapporto causale diretto viene meno." cfr. G. Bologna, *Manuale della sostenibilità*, Milano, 2008

quali partono dalla comune consapevolezza che l'effetto ambientale è solo uno degli aspetti da considerare ai fini della decisione finale sull'opera, ma si contrappongono poi sul modo di considerare formalmente i vari effetti.

Secondo una prima tesi, la VIA dovrebbe essere limitata agli aspetti ambientali in senso stretto, colti nella loro natura fisica; secondo l'altra tesi, la valutazione dovrebbe invece essere la più comprensiva possibile, includendo, quindi, anche le grandezze propriamente economiche.

A favore di questa seconda tesi opera la considerazione che il benessere sociale dipende sia dalle condizioni ambientali, sia da quelle propriamente economiche, sussistendo un fenomeno di scambio tra i due tipi di effetti.

La differenza tra il taglio ecologico e quello di più ampio respiro consiste nel carattere che si vuole attribuire alla VIA: da un lato, di documento complementare, che si affianca ad altri processi istruttori, che portano alla decisione finale, dall'altro lato, di documento onnicomprensivo, base unica di giudizio per l'autorizzazione o il rifiuto di una data opera.

Mancando, a questo proposito, un metodo rigoroso, in queste pagine si tenderà ad isolare alcuni aspetti della procedura di valutazione, tentando, mediante un approccio basato sull'analisi economica, di rendere maggiormente efficace ed efficiente l'intero procedimento.

## **7) L'efficienza sociale e lo sfruttamento dell'ambiente.**

L'efficienza sociale di un certo impiego o allocazione delle risorse si manifesta quando non è possibile che la situazione di qualche componente della società migliori, senza il peggioramento della situazione di qualche altro componente della società.

L'efficienza sociale, così come definita, è nota come "efficienza paretiana", che massimizza il beneficio netto sociale, misurato come somma algebrica dei benefici goduti e dei costi sopportati dai singoli componenti della società.

La massimizzazione del beneficio netto sociale dell'uso di una risorsa rappresenta il criterio per stabilire se il suo impiego è socialmente efficiente, principio valido per lo sfruttamento di ogni risorsa economica, e quindi anche per lo sfruttamento delle risorse ambientali.

L'obiettivo di preservare l'ambiente, e lo sfruttamento di quest'ultimo, sono due modi alternativi di impiegare le risorse. Nell'analisi economica il concetto di costo non ha un valore assoluto, ma relativo, quest'ultimo rappresenta sempre un costo opportunità, che si identifica come il beneficio associato al miglior impiego alternativo al quale si rinuncia<sup>431</sup>.

---

<sup>431</sup> Definiamo con  $P$  la preservazione dell'ambiente: se, ad esempio, lo sfruttamento dell'ambiente è rappresentato dall'inquinamento, la preservazione dell'ambiente è rappresentata dalla riduzione o dall'abbattimento dell'inquinamento. La variabile che rappresenta la conservazione può essere definita come:  $P = S^o - S$ .

## 8) La valutazione dei beni ambientali: la comprensione del valore economico quale garanzia per la loro conservazione.

Il crescente bisogno collettivo di preservare gli ambienti naturali da un degrado quantitativo e qualitativo dovuto, sia all'interferenza delle attività umane che impiegano le risorse naturali negli ambienti produttivi, sia ad un'eccessiva pressione d'uso ricreativa, ha determinato la necessità di una più oculata gestione delle risorse ambientali al fine di garantire la loro conservazione in un'ottica di utilizzazione ai fini economici<sup>432</sup>.

La realizzazione di questo obiettivo passa attraverso il miglioramento del livello delle conoscenze riguardanti gli aspetti economici connessi con la loro utilizzazione.

La valutazione economica dei beni ambientali ha subito, nel corso del tempo, una notevole rielaborazione teorica. Accertati i limiti della valutazione riferita al valore di scambio, si è fatto ricorso a una nozione di valore che trae origine dalle ragioni per le quali il bene stesso viene apprezzato<sup>433</sup>. Il più importante valore di apprezzamento delle risorse ambientali è sicuramente l'uso, legato all'utilità percepita dai consumatori con la sua fruizione.

Aldilà del valore d'uso, vi sono altre valenze che possono essere considerate parte del "valore economico totale" di una risorsa ambientale. Gli individui possono attribuire un valore ad una risorsa anche prescindendo dal suo utilizzo effettivo.

Tali valori, definiti di non uso, tengono conto del desiderio di assicurarsi la disponibilità del bene in futuro, come nel valore di opzione; della possibilità di preservare il bene da una possibile distruzione, come nel valore di esistenza; della usufruibilità di un determinato bene da parte delle generazioni future<sup>434</sup>.

---

Possiamo così affermare che il costo opportunità dello sfruttamento dell'ambiente è il beneficio della conservazione al quale si rinuncia sfruttando l'ambiente invece che preservandolo.

<sup>432</sup> "Uno storico esempio dell'intreccio tra degrado delle risorse e crisi socio-economiche è quello che si verificò negli Stati Uniti, a cavallo del 1929, durante la grande depressione. In quegli anni era in atto una migrazione interna di coloni verso le grandi pianure centrali, alla ricerca di nuove terre coltivabili. Furono così dissodate estese porzioni di prateria vergine, fidando nella promettente fertilità di quei suoli. In realtà, una volta che questi furono privati della stabile protezione del manto erboso, subirono la rapida e disastrosa erosione da parte del vento, con il limo che, trasportato dal vento, seppellì a distanze case, strade e coltivazioni. Fu la crisi tremenda del *dustbowl*, che condusse alla carestia le popolazioni rurali negli Stati centrali ed indusse il presidente Roosevelt ad istituire il *Soil Conservation Service*, un nuovo servizio federale per la gestione e la conservazione della risorsa suolo.

Tra i primi compiti del *Soil Service* vi fu quello di elaborare metodi per la valutazione delle terre, per guidare le scelte di uso delle stesse, promuovere ed assistere le attività agro-forestali, assicurando il mantenimento nel lungo periodo delle condizioni di fertilità e produttività delle terre, ritenute d'importanza strategica per la nazione.

Il più noto sistema di valutazione è probabilmente quello del *landcapability* che, prevedendo la classificazione delle terre in otto classi, si propone di valutare la diversa capacità di carico dei differenti ambienti agro-forestali. In questo sistema di valutazione le risorse di valore strategico sono quelle in grado di sostenere durevolmente una vasta gamma di usi, con il ricorso a tecniche ordinarie, ed in assenza di fenomeni degradativi in grado di compromettere nel tempo il flusso di servizi produttivi ed ambientali. Tali terre dovrebbero essere preservate il più possibile da usi impropri, quali, ad esempio, quelli urbani od infrastrutturali." cfr. A. Di Gennaro, Un'introduzione alla VIA. Analisi dei sistemi ambientali e valutazione d'impatto, Napoli, 2004, p. 84

<sup>433</sup> G. Stellan – P. Rosato, *La valutazione economica dei beni ambientali – Metodologia e casi di studio*, pagg. 10 e ss.

<sup>434</sup> Definito come valore di lascito.

Il valore di opzione si concretizza al realizzarsi di situazioni di incertezza sulla disponibilità futura della risorsa ambientale, riguardando beni irriproducibili o beni la cui offerta non è in grado di adeguarsi alle variazioni della domanda, come i parchi e le opere d'arte<sup>435</sup>; considerare pertanto i soli benefici derivanti dall'uso di una data risorsa comporta una sottostima del suo valore economico complessivo<sup>436</sup>.

Il valore di esistenza si riferisce all'utilità percepita dai soggetti per il solo fatto che le risorse continuano ad esistere, indipendentemente dalla possibilità di trarne un beneficio dall'uso attuale o futuro; questo valore, indipendente da qualsiasi fruizione, viene misurato dalla disponibilità a pagare per l'esistenza o la salvaguardia di determinati beni<sup>437</sup>. Strettamente collegato al valore d'uso è il valore di lascito, questo si identifica con l'utilità derivante dalla consapevolezza che, grazie al proprio interessamento, anche le generazioni future potranno godere di determinate risorse ambientali.

I metodi di valutazione ambientale si distinguono in diretti ed indiretti: nei primi, il giudizio è espresso direttamente dai soggetti interessati, nei secondi, esso deriva dalla valutazione di mercato connesso al bene ambientale.

L'espressione di un giudizio distingue il primo metodo, a preferenza dichiarata<sup>438</sup>, dal secondo, a preferenza rivelata.

## 9) “The worth of a songbird”: la storia di un particolare metodo di valutazione.

L'economia ha tradizionalmente mantenuto la sua credibilità relegando ai margini le incertezze della conoscenza e le complessità etiche<sup>439</sup>; le questioni più difficili sono state a lungo risolte mediante “paradigmi”, la cui applicazione ha fatto sì che l'economia si potesse considerare come una “normal science”.

Il successivo confronto tra economia, nuovi enigmi scientifici (in primis: il cambiamento climatico) e le difficili scelte di politica ambientale globale non ha reso possibile continuare a mantenere una scienza economica “normale”. Le variabili ecologiche non sono risultate “misurabili” secondo i criteri

---

<sup>435</sup> Brookshire D.S., Eubanks L.S., Randall A. (1983), *Estimating Option Prices and Existence Values for Wildlife Resources*, Land Economics, 59, pp. 2-15

<sup>436</sup> E' il caso di un'area naturale o di un bene storico-culturale, volendo fare esclusivo riferimento all'utilità percepita dai frequentatori. Si correrebbe il rischio di trascurare i benefici di coloro che, pur non avendo ancora usufruito del bene, potrebbero farlo in futuro, qualora questo venisse conservato.

<sup>437</sup> Cummings R.G., Brookshire D.S., Schulze W.D. (1986), *Valuing Environmental Goods: An Assessment of the Contingent Valuation Method*, Rowman and Littlefield, Totowa, p.145: “ il valore di esistenza è riconducibile a posizioni di tipo etico, morale o ideologico; il legame ideale che esiste tra i diversi beni: un individuo, anche se non è coinvolto direttamente in fenomeni che si verificano in un certo luogo, può crearsi delle aspettative circa la possibilità che gli stessi si verifichino in ambienti da lui frequentati”.

<sup>438</sup> Il più diffuso tra i metodi a valutazione diretta è il metodo della valutazione contingente. Ci si riferisce alla dichiarazione di una valutazione che la persona esprime come se si trovasse in un mercato effettivo. Uno dei criteri sui quali basare questa scelta è la *comunità di riferimento*, coinvolta in un ipotetico progetto. Il lavoro empirico sulla valutazione contingente mostra come, nella maggior parte dei casi, i valori della compensazione e richiesta sono stati significativamente maggiori dei valori della disponibilità a pagare.

<sup>439</sup> Kuhn T. S., *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, 1969

dell'economia tradizionale, a suo tempo indicati da Adam Smith: se la valutazione dei beni che danno ricchezza alle nostre vite viene orientata in modo unidimensionale ed in considerazione delle "commodities" dagli stessi beni procurate, va riconsiderato ciò che rende significative le nostre vite.

In via preliminare, occorre chiarire come nessuna scienza, neppure quella empirica, sia priva di incertezze. Gli strumenti fondamentali individuati sono principalmente due: la democratizzazione della conoscenza ( per tale si intenda l'essenzialità delle strategie di comunicazione in materia ambientale) e l'estensione della "peer community".

Con la pubblicazione su *Ecological Economics*<sup>440</sup> di un articolo scritto dai medesimi autori, e provocatoriamente dedicato alla determinazione de "Il valore di un uccello canterino"<sup>441</sup> viene espresso il paradosso insito nella valutazione monetaria della insostituibile melodia dei volatili.

I due Autori, nel saggio apparso nel 1994, si sono posti in modo più specifico l'interrogativo circa la validità dei tradizionali canoni di valutazione, rispetto alle nuove e diverse esigenze universalmente sentite: la crisi dell'ambiente e la necessità di rimediare alle patologie del sistema globale industriale, ispirandosi al principio dello sviluppo sostenibile.

In relazione alla esemplificazione proposta, il quesito discusso da Funtowicz e Ravetz riguarda l'opportunità di identificare il "valore" dell'uccello canterino nel semplice prezzo di mercato, orientato esclusivamente al beneficio che il possesso di un bene può produrre alle persona del compratore. Relativizzato al conteso attuale, il "valore" di un pettirosso esprime l'importanza, non per il singolo ma per la collettività, della salvaguardia su scala globale di una specie a rischio estinzione<sup>442</sup>.

## **10) La crescita economica e l'ambiente: un problema di sintonia.**

L'ambiente è una struttura ordinata, capace di trasformare ed usare energia: tutti i servizi forniti dall'ambiente si possono ridurre ad una qualche forma di energia. La preservazione di un livello costante ambientale richiede che il flusso di sfruttamento economico dell'ambiente non superi la capacità di assorbimento dell'ambiente naturale.

Viene definita crescita sostenibile una situazione nella quale il PIL cresce continuamente, lasciando costanti nel tempo i livelli di qualità ambientale e di sfruttamento dell'ambiente.

L'economia ecologica condivide con l'approccio neoclassico, caratteristico della cosiddetta economia ambientale, la diffidenza e la sfiducia nell'egemonia delle logiche di comando e controllo.

---

<sup>440</sup>Viene diffuso su larga scala il programma della scienza post-normale, la cui denominazione, secondo quanto chiariscono gli Autori, costituisce una sorta di evoluzione della "scienza normale" teorizzata nel 1962 da Kuhn.

<sup>441</sup> Silvio O. Funtowicz - Jerome R. Ravetz, The worth of a songbird: ecological economics as a post-normal science, *Ecological Economics*, Volume 10, Issue 3, August 1994, pagg. 197-207

<sup>442</sup>n. d. r. : entrano qui in gioco le valutazioni etiche: se un tempo gli uccelli canterini selvatici venivano catturati e venduti negli appositi mercati a un prezzo relazionato alla gradevolezza del loro cinguettio, attualmente il "valore" del volatile è nella sopravvivenza della specie, nell'equilibrio dell'eco-sistema.

Rigidità e centralismo – riflessi dall'illusione di poter dirigere i processi ambientali verso un predeterminabile equilibrio, mediante una calcolata e programmatica amministrazione delle singole risorse – determinano insofferenze e perplessità, anche per ciò che concerne il parere espresso dagli economisti<sup>443</sup>. La visione dei rapporti tra economia ed ambiente porta a una riconsiderazione del problema della sostenibilità, legato alla sintonia tra la scala delle scelte, degli incentivi e delle responsabilità umane e la scala propria delle entità e dei processi eco-sistemici<sup>444</sup>.

La bioeconomia non rappresenta solo una critica alla teoria economica tradizionale, ma il tentativo di comprendere i fenomeni economici in una dimensione ecologica, sistemica<sup>445</sup>.

### 11) Il rapporto tra lo sviluppo economico e l'impatto ambientale: la curva di Kuznets.

La relazione tra lo sviluppo economico e l'impatto ambientale risulta di non facile definizione. Vari studiosi hanno analizzato il problema, e l'approccio che ha ricevuto maggior consenso è quello della curva di Kuznets ambientale (Environmental Kuznets Curve – Klc). Questa funzione si presenta ad "U" rovesciata, assumendo come la crescita economica nelle sue fasi iniziali determini un deterioramento dell'ambiente a cui fa seguito un suo miglioramento.

La trasformazione del sistema economico da agricolo-rurale ad industriale ci ha condotti da uno sviluppo economico contenuto ad uno più elevato, con forti esigenze di risorse, anche naturali, e conseguentemente con una pressione sull'ambiente che via via si è accresciuta fortemente.

La crescente sensibilità ambientale della collettività manifesta nella pressione verso le istituzioni affinché adottino politiche di contrasto ai processi di degrado, nonché con l'evoluzione dell'economia, con la crescita della domanda e dell'offerta di tecnologie pulite, con una crescente attenzione verso gli impatti

---

<sup>443</sup> C.S. Holling, G.K. Meffe, *Command and Control and the Pathology of Natural Resource Management*, in *Conservation Biology*, 1996, Vol. 10, n.2 pp. 328 e ss.

<sup>444</sup> L'erronea tendenza a concepire l'economia come un sistema chiuso ed indipendente, trova un sintomo eloquente nelle lacune che contraddistinguono i sistemi di contabilità pubblica. Herman Daly approfondisce con un'efficace metafora: "il problema dell'allocazione micro è analogo a quello di distribuire in modo ottimale un dato peso a bordo di un'imbarcazione. Una volta che la distribuzione ottimale del peso sia stata determinata, rimane la questione del peso complessivo che è corretto imbarcare. La scala ottimale assoluta di carico è conosciuta come linea di Plimsoll, o linea di galleggiamento a pieno carico. Quando l'acqua raggiunge la linea di P. l'imbarcazione è piena, ha raggiunto la sua massima capacità portante, oltre la quale non è più sicura. Ovviamente se il peso è distribuito male, il livello dell'acqua raggiungerà la linea di P. più in fretta. Tuttavia man mano che il carico aumenta, l'acqua raggiungerà la linea di P. anche se il peso è distribuito in maniera ottimale. Imbarcazioni il cui carico è distribuito perfettamente, affonderanno comunque sotto un peso eccessivo, anche se può darsi che affondino il maniera ottimale".

<sup>445</sup> Oggi occorre ripensare radicalmente i fenomeni epistemologici dell'economia e gli scopi che con tale scienza ci si propone di raggiungere.

ambientali dei processi produttivi, ha realizzato un'inversione di tendenza, avviando un procedimento virtuoso finalizzato alla riduzione del degrado ambientale<sup>446</sup>.

La composizione dell'aumento dei consumi di massa e dei servizi, ha dapprima favorito il degrado, andamento diminuito fino al momento in cui si attiva l'effetto tecnologico che ha comportato cambiamenti nella produttività in termini di emissioni gassose, riduzione degli impatti. A ciò va aggiunto come alla crescita del reddito corrisponda una maggiore domanda di tutela ambientale, connotando di elasticità la domanda di protezione ambientale rispetto al reddito.

La struttura "Ekc" implicitamente giustifica il degrado ambientale come il costo necessario per conseguire lo sviluppo economico, assumendo altresì come questo sia in grado di recuperare i disastri precedentemente determinati.

Le criticità sollevate verso questa curva sono numerose. Si cita il problema della perdita irreversibile di componenti ambientali, della biodiversità, dei paesaggi, che il progresso tecnologico solo in parte riesce a recuperare; il problema legato alle disuguaglianze territoriali dello sviluppo con responsabilità diretta dei paesi sviluppati al degrado dei paesi in via di sviluppo, e l'ipotesi di una perfetta sostituibilità tra capitale naturale e capitale antropico.

Volendo esprimere un giudizio di insieme rispetto agli indirizzi di politica economica, laddove la green economy viene individuata quale "*exit strategy*" da questa fase congiunturale recessiva, le istituzioni internazionali e comunitarie incentivando, direttamente o indirettamente, la produzione dell'effetto tecnologico della "Ekc".

## **12) Le esternalità ambientali e l'equilibrio di mercato.**

Le esternalità sono degli effetti congiunti all'attività di produzione o di consumo, che si riflettono sulla funzione di benessere della collettività.

Sono tali perché non passano dal mercato, e non viene associato direttamente un prezzo, ma ciò non implica che esse non abbiano un valore, che in qualche misura consente di comprendere il relativo ordine di grandezza<sup>447</sup>.

---

<sup>446</sup> Volendo analizzare nel dettaglio tale dinamica, essa consta di tre effetti: quello di scala, di composizione e tecnologico. Quello di scala, secondo cui il passaggio da una società agricolo-rurale a quella industriale è stata segnata da una crescita dei consumi di massa, ovvero con un aumento della domanda da parte dei singoli ed un ampliamento della platea dei consumatori.

Nel momento in cui si è ulteriormente evoluti verso una società dei servizi, al fianco della domanda di beni si è affermata una domanda di servizi, soprattutto in termini di prestazioni dirette e/o indirette.

Una prima classificazione delle esternalità è quella che conduce alla distinzione tra le esternalità positive e quelle negative. Si è dinanzi a delle esternalità positive allorché queste concorrono ad accrescere il benessere: è il caso di quelle legate all'attività di gestione delle foreste come il paesaggio, la stabilità delle pendici, il contrasto ai cambiamenti climatici. Il loro valore aggiuntivo può essere stimato in termini di minori costi come ad esempio la funzione di prevenzione del dissesto del suolo stimabile in termini di mancati costi per le opere di sistemazione idraulico forestali, oppure di maggiori benefici dall'attività di consumo.

Le esternalità negative, invece, sono quelle che incidono negativamente sul benessere collettivo come ad esempio l'emissioni di gas inquinanti dei processi produttivi, rumori, etc.. Il costo sociale dell'inquinamento può essere espresso in termini dei costi che il sistema sanitario nazionale deve sostenere per far fronte alle esternalità negative di produzione dovute all'emissione di un industria (spesa difensiva ex-post).

L'inclusione delle componenti ambientali nella funzione di offerta, riflette i maggiori costi che l'impresa dovrebbe sostenere per ottenere il medesimo prodotto con standard ambientali più compatibili, ovvero il valore dei minori benefici dell'ambiente sostenuti dalla collettività. La funzione dell'offerta che riflesse i costi di produzione dell'impresa, avrà conseguentemente una pendenza maggiore.

La funzione di domanda, non avrà effetti significativi, il livello di utilità sarà definito dalla capacità del bene a soddisfare le esigenze del consumatore, tenendo presenti gli aspetti ambientali connessi (remoti e prossimi).

La funzione di domanda interseca la funzione di offerta (comprensiva anche degli impatti ambientali) ad una quantità minore ed ad un prezzo maggiore. In un mercato in cui le componenti ambientali sono conosciute, l'equilibrio si raggiunge a un volume di produzione inferiore, mentre il prezzo è maggiore. Tutto considerato, si evince come nel mercato non operi l'*homo oeconomicus*, ma un consumatore responsabile che per tutelare l'ambiente è disposto a pagare lo stesso bene ad un prezzo superiore, non tenendo conto di quelli che sono stati gli impatti del ciclo produttivo, oppure, i costi di smaltimento dei prodotti stessi al termine del ciclo di vita.

Il prezzo di mercato, pertanto, non esprime il vero valore del bene, poiché alla definizione del valore concorrono elementi che il consumatore potrebbe ritenere rilevanti per la sua scelta di acquisto, ma che

---

<sup>447</sup> Le esternalità possono essere distinte tra quelle di produzione ovvero generate congiuntamente alla produzione, oppure al consumo laddove derivano dall'atto di godimento del bene. In entrambi i casi si tratta di valori aggiuntivi associati rispettivamente ai costi di produzione dell'industria (costi privati di produzione) oppure associati al prezzo di mercato del bene che il consumatore ritrae dall'uso dei beni (surplus del consumatore).

il mercato potrebbe non ritenere tali. Il prezzo diviene pertanto un indicatore parziale del valore del bene.

In un mercato perfettamente concorrenziale, l'allocazione paretianamente efficiente delle risorse costituisce un ottimo paretiano, con alcune restrizioni, quali: la perfetta informazione, l'assenza di esternalità, il mantenimento del capitale naturale costante per le altre generazioni, ecc.

Per l'economia dell'ambiente il comportamento razionale è socialmente desiderabile ed ammette l'intervento dello Stato per migliorare le condizioni nelle quali i soggetti economici compiono le loro scelte in virtù del caso di fallimento del mercato (es. esternalità), in cui è chiaro che i mercati non massimizzano l'interesse collettivo.

L'economia dell'ambiente più che utilizzare il prezzo come indicatore di valore delle risorse ambientali, si avvale della rendita del consumatore. Ciò è una conseguenza diretta del fatto che il prezzo non è un indicatore del valore effettivo del bene per il consumatore.

Risulta evidente quando, data l'indisponibilità di un bene, il consumatore, pur di potere godere dei suoi benefici è disposto a spendere cifre superiori del suo prezzo in condizioni ordinarie. La differenza tra il prezzo in situazioni ordinarie ed il prezzo accettato in situazioni straordinarie costituisce il surplus o rendita del consumatore, di cui gode ogni qual volta fruisce di quel bene.

### **13) L'analisi costi-benefici. I suoi limiti ed il necessario approccio precauzionale.**

I benefici materiali dei sistemi economici moderni non possono essere conseguiti con un rischio ambientale nullo, fondato su un'esposizione inesistente all'inquinamento. E' necessario un qualche tipo di processo di bilanciamento fra costi e benefici, che realizzi dei "trade-off" accettabili fra i livelli di rischio ed i costi di riduzione dell'esposizione. L'internalizzazione delle esternalità da inquinamento può essere affrontata secondo il metodo dell'analisi costi benefici oppure seguendo l'approccio precauzionale.

L'analisi costi-benefici (*cost - benefit - analysis, c.d. CBA*) e l'analisi d'impatto della regolamentazione (*c.d. AIR*) costituiscono i due metodi più celebri per la valutazione di una scelta.

La prima, in particolare, consente di scegliere gli strumenti più idonei a conseguire, da un lato, gli obiettivi di sviluppo del mercato e, dall'altro, quelli di tutela di determinati interessi, con il minor aggravio possibile sui bilanci pubblici e sul cittadino. Nell'analisi costi - benefici vengono distinti i costi diretti dai costi indiretti: gli uni gravano direttamente sui bilanci pubblici, ingenerati dall'attività di pubbliche amministrazioni, mentre gli altri costituiscono una forma di esternalità che ricade su soggetti diversi da quelli che decidono l'intervento.

La seconda si basa sulla necessità di adottare e mantenere una regolamentazione in funzione alle finalità e agli interessi pubblici perseguiti, mediante la valutazione dell' idoneità della fonte normativa utilizzata, anche in base ai principi di sussidiarietà e flessibilità, al fine di valutare complessivamente la coerenza del sistema normativo<sup>448</sup>.

La Valutazione d'impatto riconosce con il suo procedimento, la possibilità di effettuare una scelta tra diverse alternative. Volendo aderire all'idea di una VIA che sia onnicomprensiva, si può ricorrere all'analisi dei costi e dei benefici sociali, individuando un saldo netto tra benefici e costi.

Si tratta di una tecnica di controllo procedurale, che consiste nel sottoporre la decisione amministrativa a una previa analisi costi-benefici del suo possibile impatto.

Il presente metodo richiede la quantificazione monetaria degli effetti e dei fenomeni secondari, per poi giungere al saldo tra i costi ed i benefici in una sintesi finale; una delle questioni più controverse è l'attribuzione di un valore monetario a quei beni che non hanno un mercato, vale a dire a quelle entità definite in letteratura come "intangibili". La monetizzazione forzata presenta un forte grado di incertezza, affrontata dalla letteratura economica, facendo capo a metodi di valutazione, tutti connotati da un'alta probabilità di arbitrarietà.

Il limite più evidente di questa analisi è relativo al fatto che la considerazione di efficienza di una regolamentazione è determinata dalla possibilità che i beneficiari guadagnino abbastanza da poter astrattamente compensare coloro che risultino pregiudicati.

Un progetto in grado di superare l'analisi costi-benefici non è necessariamente efficiente, perché la traduzione in valori monetari di beni non economici può falsare i calcoli.

Potrebbe non esservi coincidenza tra i progetti efficienti e i progetti socialmente desiderabili, come quelli che perseguono effetti redistributivi, o mirano a modificare le preferenze dei cittadini, quando sono distorte da un'informazione incompleta.

Al fine di superare le evidenti difficoltà operative legate alla misurazione monetaria di tutti gli effetti, positivi e negativi, dovuti all'impatto di un'opera, la letteratura ha elaborato una metodologia inquadrabile come una variante dell'analisi costi-benefici: l'analisi costi-efficacia.

Il criterio consiste nello scegliere l'investimento al minimo costo, garantendo che le esigenze dei beneficiari siano soddisfatte fino ad un dato livello di soglia; tale vincolo di soddisfacimento prende il posto della funzione del beneficio.

---

<sup>448</sup> I due metodi hanno trovato un importante riscontro normativo: l'analisi costi - benefici è stata recepita dalla legge Bassanini ter, l. 16 giugno 1998, n. 191, il cui articolo 1 ha modificato la legge Bassanini (l. 59/1997) all'art. 20, relativamente alla soppressione dei procedimenti che comportino per l'amministrazione e per i cittadini costi più elevati rispetto ai benefici conseguibili.

L'analisi d'impatto della regolazione ha trovato una collocazione normativa nell'art. 5, comma 1, della l. 50 del 1999 in tema di semplificazione, prevedendo un'analisi dell'impatto della regolazione sia sulle pubbliche amministrazioni che sull'attività dei cittadini e delle imprese, specificando altresì che l'analisi sia effettuata e per la normativa primaria e per quella secondaria.

La bontà del metodo legato all'efficacia è funzionalizzata all'individuazione dei vincoli, in quanto la strategia di tutela dell'ambiente non è legata a un processo di ottimizzazione, ma al superamento dei vincoli stessi.

Un ulteriore metodo di analisi è quello basato sul principio precauzionale, il quale stabilisce che, a causa dell'incertezza esistente, è necessario usare la massima prudenza nella fissazione degli standard di emissione, e concentrarsi sulla prevenzione dell'inquinamento mediante misure di riduzione alla fonte.

L'approccio precauzionale tenta, da un lato, di mitigare il rischio di un danno da inquinamento sul lungo periodo, ma, dall'altro, non fornisce elementi oggettivi che possano orientare la scelta, rendendo la soluzione “*do nothing*” un'alternativa rischiosamente preferibile.

#### **14) L'asimmetria informativa ed il peso della trasparenza.**

L'informazione è tale se adeguata in relazione allo scopo cui naturalmente tende<sup>449</sup>. L'affermazione riportata non è altro che il punto di arrivo di una riflessione avente a oggetto il valore dell'informazione, evidenziando come essa abbia validità in ottica relazionale, esaltando la valenza prospettica nelle dinamiche del rapporto inter-individuale. Risulta essere non soltanto oggetto di obblighi, ma anche un onere<sup>450</sup>.

A caratterizzare l'informazione tra le manifestazioni comunicative è la propensione all'effettiva conoscenza, elemento che rende il richiamo alla conoscibilità del tutto inappagante. Premesso che non esista alcun automatismo tra informazione e conoscenza, la qualità della prima risulta essere il valore determinante<sup>451</sup>, senza però negare come l'informazione sia funzionale alla conoscenza.

Risulta difficile poter credere che esista un rapporto tra soggetti che siano perfettamente ed uniformemente informati, senza aver dovuto sostenere dei costi di acquisizione. L'asimmetria informativa è spesso causa di distorsione del mercato, dai più considerata un elemento patologico del rapporto, tenendo presenti gli effetti distorsivi che essa può produrre.

Sussiste un interesse generalizzato alla circolazione dell'informazione, “perché un mercato più informato è più efficiente”<sup>452</sup>; la razionalità dello scambio è sacrificata ove un contratto sia “costruito su informazioni false, distorte, insufficienti”.

---

<sup>449</sup>E. Pellecchia, *Scelte contrattuali e informazioni personali*, Torino, 2005

<sup>450</sup> Il termine “informazione” è impiegato per far riferimento ai casi in cui la conoscenza è “ricevuta”, mentre l'autoinformazione rinvia alla conoscenza con propri mezzi o fortuitamente acquisita. Quest'ultima identifica un fenomeno che, se afferente alla dimensione interindividuale del rapporto, è anch'esso da ricordare all'attività di acquisizione di conoscenze; tale acquisizione, tuttavia, anziché costituire l'effetto di un comportamento cui altri è tenuto, è il portato dell'agire dello stesso soggetto che approda alla conoscenza. cfr. G. Grisi, voce *Informazione (obblighi di)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XVI, Roma, 2007

<sup>451</sup> Un'informazione sovrabbondante può tradursi in deficit di conoscenza; non a torto si identifica nell'eccesso di informazione una specifica tipologia di vizio dell'informazione contrattuale. cfr. G. Grisi, *Negoziazione telematica, informazione e recesso*, in *La tutela del navigatore in Internet*, Milano, 2002

<sup>452</sup> A. Gentili, *Informazione contrattuale e regole dello scambio*, in *Riv. dir. Priv.*, 2004, p. 555 e ss.

Il *trait d'union* fra l'informazione e la trasparenza viene individuato nella misura in cui, essendovi un soggetto che ha diritto ad essere informato, il comportamento della parte debole venga vincolato al rispetto della chiarezza, completezza e comprensibilità. L'imposizione della trasparenza alla comunicazione dell'informazione suggella, in modo inequivocabile, il legame tra informazione ed effettiva conoscenza; rendendo possibile cogliere il peso assegnato alla trasparenza, valutando in concreto l'attitudine dell'informazione ad assicurare l'accesso del destinatario all'effettiva conoscenza del contenuto in essa trasfuso.

L'analisi comparata dei fallimenti del mercato e della mano pubblica ha alimentato la considerazione che rigidità e centralismo, uniti alla velleitaria illusione di poter armonizzare i processi ambientali, abbiano reso l'approccio basato sul c.d. *command and control* insoddisfacente.

### 15) La simmetria informativa come soluzione al fallimento del mercato.

I mercati reali si discostano dal modello ideale della concorrenza perfetta<sup>453</sup>, perché, sussistendo un numero minimo di asimmetrie informative, si producono esternalità negative che influenzano l'andamento del mercato<sup>454</sup>.

La teoria economica erroneamente parte da un sistema completamente chiuso, non riuscendo a spiegare correttamente un processo, quale quello economico che, coinvolgendo l'ambiente, risulta dominato da un'evoluzione entropia irreversibile<sup>455</sup>.

Il mercato può fallire (c.d. Market failure), perché basato su di una durata indefinibile, non basta per assicurare un'efficiente ed equa allocazione delle risorse, rendendosi necessario un intervento pubblico<sup>456</sup> per stabilire l'equilibrio.

---

<sup>453</sup> Uno dei principi fondamentali dell'analisi economica del diritto è quello del mercato concorrenziale perfetto, nel quale nessun operatore è in grado di influire sul prezzo dei beni scambiati, presupponendo che tutti abbiano informazioni complete sul prezzo dei beni di mercato.

<sup>454</sup> Anthony Ogus ha teorizzato varie tipologie di fallimento del mercato, una di esse è proprio l'asimmetria informativa; la risposta suggerita rispetto a questa problematica si basa sulla *regulation by information*: una tipologia di regolazione avente come contenuto obblighi di *disclosure* delle informazioni.

E' possibile distinguere due diverse forme di asimmetria informativa in grado di alterare il corretto svolgimento del mercato: a) l'informazione nascosta; b) il comportamento nascosto.

Nella stessa opera vengono individuate ulteriori risposte alle classiche cause di fallimento del mercato, come ad esempio gli effetti negativi delle esternalità. Non solo si può parlare di *regulation by information*, ma anche mediante *private regulation*, o *regulation by economic instruments*, piuttosto che secondo il *command and control*.

Due particolari metodi si basano sulla *prior approval* sull'*negative licencing*: il primo è un metodo basato su di un controllo all'entrata dai forti effetti anti-concorrenziali; il secondo si basa sul semplice obbligo di comunicazione o notificazione all'autorità amministrativa. A. Ogus, op. cit.

<sup>455</sup> A. F. Affini, Entropia ed ambiente nell'analisi economica, in Nuova Economia e Storia, Milano, n. 4 / 2005, p. 76

<sup>456</sup> Lo Stato, in una prospettiva economica, è il soggetto che ha il potere di intervenire qualora vi sia il rischio di un fallimento del mercato mediante diverse forme di regolazione. I poteri pubblici entrano nella vita dei cittadini mediante il loro agire, lo studio delle forme di regolazione permette di scegliere la meno intrusiva o, comunque, la più efficace in rapporto ai costi sostenuti. cfr. A. Ogus, *Regulations, Legal form and economic theory*, Oxford, 1994, pp. 5 e ss., il qual afferma: "Il diritto pubblico si occupa anche della selezione delle forme di regolazione al fine di perseguire gli interessi collettivi".

Le dinamiche di mercato e il sistema dei prezzi non sono sufficienti da soli, a garantire che l'uso delle risorse naturali rifletta il loro valore economico totale, tenendo nel giusto conto il flusso di servizi ambientali che esse forniscono per il mantenimento degli equilibri biologici, economici e sociali. I mercati appaiono sensibili alle prospettive e alle opportunità di breve periodo, un peso minore è riconosciuto a preferenze strategiche per usi differiti<sup>457</sup>.

Da tali motivazioni trae giustificazione il ruolo dell'intervento pubblico<sup>458</sup>, finalizzato a regolare l'uso delle risorse naturali, nell'intento di conciliare le tendenze del mercato di breve periodo con l'interesse generale di assicurare alla collettività prospettive durature di benessere e sicurezza.

Il potere pubblico tende solitamente ad impiegare i diversi strumenti disponibili non isolatamente, ma in maniera integrata, mediate strategie d'azione generali a scala territoriale.

L'attività che gli organismi pubblici svolgono per elaborare ed attuare le strategie di azione futura prende il nome di pianificazione<sup>459</sup>. Il processo di pianificazione razionale prevede la valutazione sistemica di tutte le alternative di azione praticabili per il conseguimento di determinati obiettivi, ordinandole in funzione dell'utilità attesa dai rispettivi risultati.

Una volta delineate le diverse alternative di azione praticabili, può essere utile verificarne la fattibilità tecnico-economica e la coerenza; all'esame delle alternative si fa seguire la loro valutazione e il confronto, quest'ultimo può basarsi sul ricorso a tecniche specifiche, quali l'analisi costi-benefici o quella costi-efficacia.

La dottrina economica e l'esperienza suggeriscono come non sia conveniente confidare nel libero funzionamento dei mercati per la protezione dell'ambiente.

Lo sfruttamento dei beni pubblici puri costituisce un tipico caso di "dilemma del prigioniero", in cui ciascuno avrebbe un'individuale convenienza a non cooperare, comportandosi, in questo caso, da *free-rider*. In questi casi, l'inefficienza della soluzione di mercato dipende dal fatto che i fruitori del bene pubblico non hanno motivo di contribuire ai costi di produzione, non potendo essere esclusi dal consumo dello stesso. L'effetto sul mercato di queste esternalità si concretizza nel c.d. *market failure*<sup>460</sup>, situazione che necessita dell'intervento dello Stato.

---

<sup>457</sup> A. Di Gennaro, Un'introduzione alla VIA, op. cit., pp. 89 e ss.

<sup>458</sup> Lo "spettro di Gilg /Selman" rappresenta la gamma degli strumenti cui l'autorità pubblica può ricorrere per regolare l'uso delle risorse naturali, esso comprende: la proprietà pubblica delle risorse, le normative ed i controlli amministrativi, i disincentivi monetari, gli incentivi finanziari ed i metodi volontari basati sull'esortazione, l'assistenza tecnica o azioni dimostrative. Cfr. A.W.Gilg, *Countryside Planning*. Second edition. Routledge, London, 1996; P. Selman, *Environmental planning*. Second edition. Sage, London, 2000

<sup>459</sup> "La pianificazione è un processo decisionale indirizzato al futuro, finalizzato alla risoluzione di problemi complessi; viene condotto dalla pubblica amministrazione come legittima portatrice dell'interesse generale e può essere classificato come un processo politico-amministrativo tecnicamente assistito, all'interno del quale è previsto come essenziale il contributo attivo dei cittadini, a qualunque titolo interessati dalle decisioni." cfr. A. Di Gennaro, Un'introduzione alla VIA, op. cit., p. 90

<sup>460</sup> L'inefficienza della c.d. mano invisibile, di cui parla Adam Smith nella sua opera "*La ricchezza delle Nazioni*" del 1776, è una metafora creata dal celebre economista per illustrare la teoria sulla autoregolazione del mercato. In base a quest'ultima: "*la somma degli interessi individuali produce il massimo dell'interesse collettivo*", nel senso che, nel libero mercato, la ricerca egoistica del proprio interesse gioverebbe tendenzialmente all'interesse dell'intera società e tenderebbe a trasformare quelli che sono dei vizi privati in pubbliche virtù.

L'idea di una necessaria regolamentazione pubblica è criticata quando si tratta di limitare il potere di mercato, auspicata invece quando l'oggetto è l'asimmetria informativa, che sorge ogniqualvolta una parte abbia maggiori informazioni dell'altra. La società non sono è in grado di conoscere autonomamente quali siano i processi produttivi più inquinanti e chi siano i responsabili, pur essendo sensibili alle tematiche ambientali, non sono in grado di scegliere secondo coscienza .

#### **16) La sussidiarietà come rimedio alle asimmetrie informative.**

Il discorso partecipativo e la condivisione del patrimonio conoscitivo, attraverso l'accesso all'informazione ambientale, si inquadra nel più ampio discorso dell'azione sussidiaria della Pubblica Amministrazione e nel principio di sussidiarietà orizzontale.

La valorizzazione dell'iniziativa privata, inquadrata come strumento di tutela dell'interesse pubblico, ha come evidente presupposto della teoria economica il conseguimento del proprio benessere e quello della comunità.

Questo particolare aspetto dell'Amministrazione sarebbe riconducibile alla sussidiarietà orizzontale, adottata nella Costituzione, considerando come le imprese possono, nell'esercizio della loro attività, perseguire finalità sociali. Il necessario coinvolgimento dei privati, che dà credito, quindi, a quel pensiero economico che, partendo dalla internalizzazione dei costi e riducendo le asimmetrie informative, diviene elemento irrinunciabile per la realizzazione di un'efficace tutela ambientale.

Espressione della sussidiarietà poc'anzi citata è la partecipazione, espressione di sussidiarietà filiale, in quanto è il cittadino a intervenire e a partecipare a sussidio dell'amministrazione procedente. Tale carattere fornisce il principio di sussidiarietà di un'accezione positiva, rendendolo un modo di essere dei cittadini, chiamati a rapportarsi alla società in maniera attiva, autonoma e responsabile.

La tutela dell'ambiente trova la sua realizzazione mediante una solidarietà "ambientale", verticale, ma dal basso verso l'alto, divenendo manifestazione concreta dei doveri di solidarietà, esprimendo una sussidiarietà doverosa.

L'ambiente si configura come l'oggetto di un dovere, realizzando un "antropocentrismo dei doveri", che va a sostituirsi all' "antropocentrismo dei diritti", evitando come quest'ultima forma, ove applicata all'ambiente, sciogla l'uomo dalle sue responsabilità legate alla natura.

Giova aggiungere come il richiamo all'art 2 Cost. escluda la configurabilità diretta di doveri in capo ai soggetti dell'ordinamento: è possibile obiettare come l'imposizione di doveri ai privati richieda necessariamente "*l'interpositio legislatoris*". La prospettiva dei doveri consente di delineare un immediato nesso con lo sviluppo sostenibile, la cui finalità è la protezione della specie umana, con un particolare

---

Tale assunto è stato criticato nella c.d. *Teoria dei Giochi*, che ha dimostrato, con il "*Dilemma del prigioniero*", come il comportamento delle parti tenda all' "equilibrio delle strategie dominanti" e, quindi, alla soluzione egoisticamente migliore, riversando sull'altro le conseguenze negative di una determinata situazione.

riguardo al dato intergenerazionale. La doverosità e la solidarietà hanno solo in via mediata come oggetto la natura in quanto tale, mentre il vero obiettivo è la sopravvivenza della specie umana: corollario di questo ragionamento è il passaggio dal diritto dell'ambiente al diritto dello sviluppo sostenibile.

La partecipazione su base dialettica del privato allo svolgimento della funzione, non soltanto può essere considerata come un'occasione di arricchimento dell'istruttoria del procedimento "tout court" attraverso l'apporto di elementi e di interessi provenienti dal destinatario, ma anche lo strumento privilegiato per instaurare un reale confronto, secondo il metodo del contraddittorio democratico, tra punti di vista diversi.

Lo scambio dialogico diviene condizione essenziale della formazione delle decisioni pubbliche, garantendo, in una prospettiva di "*Deliberative Democracy*", ad un tempo legittimità e giustificazione, facendo ricorso a un metodo equo, capace di condurre a esiti corretti.

La partecipazione si configura come la manifestazione della cittadinanza sociale, superando la dicotomia "collaborazione – contraddittorio", e consentendo di realizzare, da una parte, la necessità del contraddittorio con gli interessi potenzialmente pregiudicati dall'azione amministrativa e, dall'altra, la collaborazione dei soggetti pubblici e privati coinvolti nello svolgimento della funzione amministrativa<sup>461</sup>

### **17) Il rapporto tra pianificazione e Valutazione d'Impatto Ambientale. Il valore dell'informazione all'interno del procedimento valutativo.**

I rapporti tra pianificazione e VIA sono molto stretti: la procedura stessa si ispira al modello razionale per la formazione delle decisioni.

La differenza si basa sul ricorso a una diversa scala di analisi: la pianificazione si occupa della razionale destinazione delle risorse con riferimento ad elementi geografici e ha solitamente una portata generale, proponendo strategie di azione futura, estendendosi a scopi ed obiettivi; la Valutazione Ambientale è invece finalizzata all'analisi della compatibilità ambientale di singole azioni specifiche.

Entrambi i modelli possono essere considerati processi fortemente integrati all'interno di un sistema complessivo di gestione sostenibile delle risorse. In un contesto di attuazione e di gestione dei piani, la VIA può essere considerata come una procedura per la continua verifica di compatibilità delle singole scelte<sup>462</sup>.

---

<sup>461</sup> Il principio di partecipazione delle persona all'azione amministrativa trova una sua costituzionalizzazione nell'art. 24 della Costituzione, che legittima il ricorso al giusto procedimento in senso lato, quale regola di civiltà giuridica che realizza una soluzione razionale ed equilibrata.

<sup>462</sup> A. Di Gennaro, op. cit., p. 106

Dalla procedura di Valutazione d'Impatto Ambientale devono emergere almeno due ordini di informazioni: le caratteristiche tecniche dell'opera che il committente intende realizzare e la descrizione della realtà territoriale in cui l'opera si colloca<sup>463</sup>.

La VIA deve contenere, nel dettaglio, la descrizione dell'opera proposta e dell'ambiente che ne sarà interessato, analizzando i probabili effetti sull'ambiente dello sviluppo proposto, compresi gli effetti indiretti ed a lungo termine. Tra gli elementi oggetto di valutazione va annoverato il grado di conformità dello sviluppo proposto rispetto agli obiettivi ambientali espressi dai piani ai diversi livelli e in relazione alle politiche ed alle normative speciali.

La possibilità di accedere a un determinato ordine di informazioni, rende la collettività consapevole delle conseguenze che un determinato progetto può produrre sull'ambiente, mettendo in luce quelli che sono i risvolti economici e sociali.

L'elemento di maggiore rilevanza è proprio l'elezione del sito. A questo proposito notevole sarà l'impatto di una riduzione dell'asimmetria informativa, mediante la partecipazione al procedimento, potendo, da una parte, scongiurare il pericolo della c.d. informazione nascosta, o selezione avversa, dove un determinato numero di dati e conoscenze non condivise, determina la concretizzazione di comportamenti opportunistici di una parte rispetto all'altra, dall'altra, scongiurare, mediante strumenti di controllo particolarmente efficaci, il rischio che si concretizzi il comportamento nascosto, o moral hazard, dove condotte opportunistiche successive vengono poste in essere dalla parte maggiormente informata.

La condivisione di informazioni, oltre a garantire l'equa distribuzione del patrimonio conoscitivo, rendendo la scelta, in una direzione o nell'altra, maggiormente consapevole, consente anche di scongiurare il c.d. fenomeno *NIMBY*<sup>464</sup>, che rischia di essere una presa di posizione aprioristica e superficiale, non suffragata da sufficienti informazioni sui concreti effetti di un progetto; dall'altra, il rischio di disinteresse e di poca considerazione nei riguardi degli effetti di un determinato intervento sull'ambiente risulta essere un pericolo ancora maggiore, proprio per la natura intergenerazionale del bene ambiente "tout court".

---

<sup>463</sup> G. Nebbia, Il ruolo delle Associazioni per la difesa dell'ambiente nell'esame critico della Via, in La procedura di valutazione di impatto ambientale: esperienze a confronto, Roma, 1982, p. 119

<sup>464</sup> Espressione (Not In My Back Yard, «non nel mio giardino») coniata negli anni 1980, attribuita a W. Rodger dell'American Nuclear Society e legata al politico inglese N. Ridley (1929-1993), che fu segretario di Stato del partito conservatore per l'ambiente. Identifica l'opposizione di uno o più membri di una comunità locale a ospitare opere di interesse generale sul proprio territorio, pur riconoscendone, a volte, la desiderabilità sociale.

## CAPITOLO QUINTO.

### La realizzabilità di una piena partecipazione:

#### il modello francese.

##### 1) Considerazioni introduttive<sup>465</sup>.

La Costituzione francese ed il suo Preambolo mancano di qualsivoglia riferimento all'ambiente e alla sua salvaguardia<sup>466</sup>, configurando il diritto all'ambiente sano come un diritto "implicito", ricavabile da un'interpretazione estensiva dell'alinea undicesima del Preambolo della Costituzione del 1946, si deve alla giurisprudenza e a una pronuncia del *Conseil Constitutionnel*, in una decisione concernente la *loisur la protection et le controle des matieres nucleaires*, il riconoscimento della protezione della salute e della sicurezza delle persone e dei beni come un interesse di rango costituzionale<sup>467</sup>.

La dispersione delle competenze statali e dei poteri decisionali verso organismi decentrati è un fenomeno speculare al processo di integrazione europea e la coesistenza di entrambi, che realizza una progressiva erosione della sovranità statale, nell'ottica di un'aricostituzione del ruolo dello Stato - nazione e un ripensamento delle classiche categorie della sovranità monolitica<sup>468</sup>.

L'ondata del decentramento ha indebolito gli Stati nazionali come centri d'autorità e sedi di decisione politica, favorendo una progressiva applicazione del principio di sussidiarietà, principio regolatore della ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo<sup>469</sup>.

---

<sup>465</sup> Al fine di garantire la tutela dell'ambiente, in Francia fu introdotto, a partire dal 1 gennaio 1978, un istituto nuovo e complesso, chiamato *etude d'impact*, vale a dire uno studio e un rapporto scientifico finalizzati alla previsione globale delle conseguenze che l'ambiente potrebbe subire nel futuro a causa e in conseguenza della realizzazione di opere o di impianti.

La finalità è quella di prevenire il verificarsi di danni all'ambiente, valutando *a priori* gli effetti dell'azione dell'uomo sull'ambiente, partendo dal presupposto che nessuna azione pubblica o privata è "neutra" per l'ambiente, occorrendo sempre apprezzarne le conseguenze, affermando la necessità di sottoporre qualsiasi attività umana rilevante per l'ambiente a continui controlli, facendo sì che l'interesse ecologico prevalga sull'interesse economico individuale.

<sup>466</sup> Il riconoscimento dell'ambiente e della sua salvaguardia come bene e finalità di interesse generale è stato poi realizzato dalle legge 10 luglio 1976, che all'art. 1 prevede espressamente il diritto alla protezione dell'ambiente naturale.

<sup>467</sup> cfr. C. Sartoretti, *La Valutazione d'Impatto Ambientale in Francia*, in *La Valutazione d'Impatto Ambientale*, Rosario Ferrara (a cura di), pp. 305 e ss., Milano, 2000; R. Romi, *Droit ed administration de l'environnement*, Parigi, 1994; V. Piergigli, *La protezione della natura nell'ordinamento francese*, in L. Mezzetti (a cura di), *I diritti della natura*, pp. 93 e ss., Padova, 1997.

<sup>468</sup> cfr. N. MACormick, *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel "commonwealth" europeo*, Bologna, 2003.

<sup>469</sup> M.C. Specchia, *La Costituzione Francese*, Atti del convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Bari, Università degli Studi, 22-23 maggio 2008, Torino, 2009, pp. 178 e ss.

## 2) Le esperienze internazionali a confronto.

In Italia, a causa delle difficoltà nello strutturare idonee forme di partecipazione pubblica alla formazione di decisioni collettive, la gestione dei naturali conflitti con le comunità interessate si presenta di particolare complessità, annoverabile tra le cause di ritardo infrastrutturale italiano rispetto ai principali partner europei.

In altri Paesi, come la Francia e il Regno Unito, la predisposizione di apposite procedure volte a l'effettivo coinvolgimento del pubblico, introdotte allo scopo di anticipare il confronto con le comunità locali, favorendo così il tempestivo appianamento dei contrasti, ha attenuato la conflittualità *fisiologicamente* associata alle grandi decisioni pubbliche, suscettibili di avere un forte impatto sull'ambiente e sulla salute pubblica

In tali Paesi sono presenti procedure partecipative che si caratterizzano per informalità, per tempestività e per essere gestite da apposite autorità amministrative indipendenti. Nel contesto italiano, invece, le modalità attuali di partecipazione ai processi decisionali rappresentano un punto di debolezza dell'assetto dei rapporti tra cittadino e Pubblica amministrazione<sup>470</sup>.

Queste considerazioni conducono il legislatore italiano ad affrontare organicamente il problema del consenso collettivo alle macro-decisioni pubbliche con la consapevolezza che esso richiede un intervento sotto due diversi profili: il primo è organizzativo, il secondo procedimentale.

Sotto il profilo organizzativo, viene in rilievo l'istituzione di un'apposita Autorità indipendente, alla quale affidare il ruolo di arbitro terzo rispetto all'amministrazione decidente, a garanzia dell'effettività della partecipazione pubblica.

Sotto il profilo procedimentale, la "costruzione" del consenso pubblico è agevolata non solo dall'adozione di strumenti partecipativi informali e aperti, ma anche dalla loro attivazione sin dalle prime fasi della procedura (nel Regno Unito ciò avviene addirittura in una fase precedente alla presentazione della domanda di autorizzazione alla realizzazione di un'opera). Una partecipazione tardiva si dimostra già non effettiva, poiché i cittadini hanno la percezione di non aver dato un effettivo contributo alla decisione finale.

---

<sup>470</sup>Segnali di novità si rilevano nella legge della Regione Toscana n. 69/2007, fortemente ispirata alla procedura di *débat public* prevista nell'esperienza d'oltralpe e in occasione della realizzazione della "Gronda di Genova", che ha visto una prima e positiva sperimentazione di tale modello. Da un lato tuttavia la legge toscana prevede che l'attivazione del dibattito sia rimessa alla valutazione discrezionale dell'Autorità – mentre in Francia essa è obbligatoria – e non ne prevede con sufficiente precisione le modalità operative; dall'altro il dibattito genovese, avviato al di fuori di una legislazione regionale di riferimento, ha evidenziato alcuni limiti (attivazione tardiva; commissione nominata dalla stessa amministrazione decidente).

### 3) Gli strumenti partecipativi di tipo consultivo: l'inchiesta pubblica.

Fin dagli anni ottanta il tema della trasparenza amministrativa e della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici si è posto all'attenzione degli organi di governo francesi<sup>471</sup>.

La legge n. 83 - 630 del 12 luglio 1983 (c.d. *loi Bouchardeau*), chiamata a disciplinare la democratizzazione delle inchieste pubbliche ed alla protezione dell'ambiente, ha uniformato le varie procedure d'inchiesta esistenti, estendendo le forme di consultazione dei cittadini sui progetti in materia ambientale e di pianificazione del territorio.

L'art. L. 123 -1<sup>472</sup> del *Code de l'environnement* dispone che l'approvazione degli strumenti di gestione territoriale e la realizzazione di opere da parte di enti pubblici o privato siano precedute da *enquêtes publiques*<sup>473</sup> quando, in ragione della loro natura e delle loro caratteristiche, possano recare danno all'ambiente.

L'inchiesta ha a tema l'informazione del pubblico e la raccolta delle sue osservazioni, dopo la valutazione d'impatto ambientale, al fine di consentire all'autorità competente di disporre di tutti gli elementi necessari a valutare l'utilità del progetto<sup>474</sup>.

L'individuazione della categoria dei progetti che richiede l'indizione di un'inchiesta preventiva, esclude le opere dichiarate urgenti ed indifferibili. L'inchiesta costituisce "una peculiare figura procedimentale adottata in settori dove l'attività istruttoria è particolarmente complessa e le esigenze partecipative sono maggiormente avvertite"<sup>475</sup>.

---

<sup>471</sup> Invero, l'istituto dell'inchiesta pubblica era presente nell'ordinamento francese fin dal 1800, applicato nel settore dell'espropriazione e delle miniere. Tali inchieste si presentavano come diretta espressione del diritto di difesa: esse erano essenzialmente finalizzate a far sì che i cittadini fossero in grado di manifestare le proprie opposizioni alla P.A.

<sup>472</sup> L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article [L. 123-2](#). Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.

<sup>473</sup> Questo meccanismo, funzionante fin dal secolo scorso, è stato migliorato nel 1983 con la "legge sulla democratizzazione delle inchieste pubbliche". Sono state introdotte garanzie per assicurare l'indipendenza della procedura dall'Amministrazione. È stato anche deciso che il commissario inquirente debba essere nominato dal giudice amministrativo. Lo stesso commissario ha ora maggiori poteri ed un maggior lasso di tempo a disposizione, la durata dell'inchiesta, infatti, è stata portata da 15 giorni ad un mese, con la facoltà per il commissario di prolungarla qualora, ad esempio, si sia manifestato un interesse notevole da parte della popolazione.

<sup>474</sup> Article L. 123 - 3 del Code de l'environnement: L'enquête publique est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête est requise.

Lorsque l'enquête publique porte sur le projet, plan, programme ou autre document de planification d'une collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un des établissements publics qui leur sont rattachés, elle est ouverte par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. Toutefois, lorsque l'enquête est préalable à une déclaration d'utilité publique, la décision d'ouverture est prise par l'autorité de l'Etat compétente pour déclarer l'utilité publique.

<sup>475</sup> L. Casini, L'inchiesta pubblica. Analisi comparata, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2007, pp. 43 e ss.

#### 4) La disciplina dell' "enquetepublique".<sup>476</sup>

All'interno del procedimento di partecipazione popolare è possibile distinguere quattro diverse fasi.

La fase d' iniziativa è del presidente dell'organo deliberante di una collettività territoriale, di un insieme di collettività o di un ente pubblico o di un' autorità statale, il quale indice l'inchiesta (cfr. art. L. 123 - 1 Code de l'environnement).

Il promotore coinvolge il presidente del tribunale amministrativo competente, inviandogli una richiesta di designazione del commissario inquirente, il quale, selezionato in base a criteri di terzietà ed esperienza, può essere monocratico o collegiale, a seconda dell'importanza dell'opera.

Il procedimento ha inizio con la presentazione di un dossier indicante l'oggetto dell'inchiesta, le caratteristiche del progetto e il piano dei lavori, depositato presso la prefettura o il municipio, e liberamente consultabile da parte di tutti coloro i quali hanno interesse.

Il commissario inquirente dirige l'inchiesta, con una durata compresa tra uno e due mesi, restando a disposizione della cittadinanza. Quest'ultima può presentare osservazioni aventi forma scritta e partecipare alle riunioni pubbliche, fissate dal responsabile del progetto in accordo con l'organo inquirente, al fine di instaurare un confronto costante.

#### 5) La figura del commissario inquirente.

Gli ampi poteri istruttori concessi ai commissari per la conduzione dell'inchiesta pubblica ambientale, si bilanciano con la previsione di misure volte a garantire l'indipendenza rispetto all'amministrazione decidente rispetto al procedimento di nomina.

Il commissario, o la commissione inquirente, sono infatti nominati dal presidente del tribunale amministrativo competente<sup>477</sup>, al fine di garantire ai commissari stessi quell'indipendenza<sup>478</sup> dalle pubbliche autorità interessate alla realizzazione dell'opera, necessaria per caratterizzare il loro operato della credibilità, dell'equità e della trasparenza necessarie in settori tanto delicati e sentiti, come appunto quello ambientale.

In seguito all'approvazione della "loipaysage", si è previsto come il giudice amministrativo possa affidare la conduzione di un'inchiesta pubblica ambientale a soggetti iscritti in un particolare elenco, annualmente aggiornato, compilato in ciascun dipartimento da una commissione presieduta dal prefetto, e comprendente un magistrato dell'ordine giudiziario, un giudice amministrativo, due rappresentanti delle collettività territoriali locali, due personalità qualificate nel campo della protezione

---

<sup>476</sup> "Toute personne aura la possibilité, en conformité avec la législation de son pays, de participer, individuellement ou avec d'autres personnes, à l'élaboration des décisions qui concernent directement son environnement..." così dispone il principio 23 della Carta Mondiale della Natura, dichiarazione adottata il 29 ottobre 1982 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite

<sup>477</sup> In vista di tale designazione, il prefetto inoltra al presidente del tribunale amministrativo competente una domanda in cui è precisato l'oggetto dell'inchiesta e il suo periodo di svolgimento.

<sup>478</sup> L'indipendenza riconosciuta all'organo inquirente ha comportato un forte aumento dell'autorevolezza del medesimo, al punto da inquadrarla come una "vera e propria magistratura", con la vocazione a divenire "autorità amministrativa indipendente". cfr. M. Ceruti, op. cit. p. 238; M. Chaumet, Conduire l'enquetepublique, p. 81, Paris, 1988

ambientale e quattro rappresentanti dei servizi statali incaricati di infrastrutture, ambiente, agricoltura e industria.

All' interno di questa procedura, il *commissaire enquêteur* riveste un ruolo di fondamentale importanza, garantendo la qualità dell'inchiesta. Nella fase conclusiva del procedimento a lui è demandata la stesura di un rapporto, da notificare all'autorità che ha organizzato l'iniziativa partecipativa, in cui sono illustrate le principali osservazioni del pubblico, allegando le sue conclusioni motivate.

Il commissario è chiamato a condurre la procedura in modo da consentire al pubblico di acquisire una conoscenza completa del progetto e di presentare valutazioni, suggerimenti e controproposte. Viene riconosciuto a questa figura una funzione attiva, l'ordinamento gli riconosce un ruolo di direzione e impulso, e non semplicemente di registrazione delle osservazioni del pubblico.

Il commissario, organo indipendente, può sempre discostarsi dagli orientamenti espressi dalla maggioranza popolare. Il Consiglio di Stato ha stabilito come l'inchiesta non sia paragonabile ad un referendum né ad un sondaggio d'opinione, e il parere dell'organo inquirente non sia necessariamente conforme alla maggioranza delle opinioni espresse<sup>479</sup>, che costituiscono un elemento conoscitivo sulla base del quale stabilire se il progetto sia o meno compatibile con l'ambiente (CE, 3 décembre 1993, *Ville de Paris c. Parent ed a.*, in Rec., 340).

Le conclusioni del rapporto sono costituite da raccomandazioni, che, pur non essendo giuridicamente vincolanti, costituiscono le linee guida della decisione dell'Amministrazione, e consentono di modificare del progetto iniziale.

## **6) La portata dell'inchiesta sulla decisione amministrativa.**

L'inchiesta pubblica ambientale ha per oggetto "l'informazione del pubblico e la raccolta delle valutazioni, dei suggerimenti e delle controproposte allo scopo di consentire all'autorità competente di disporre di tutti gli elementi necessari alla sua informazione". La stessa normativa precisa l'esatta funzione, soffermandosi sull'essenzialità della partecipazione alla fase istruttoria di una procedura che ha come obiettivo il miglioramento della decisione, tenendo in debito conto gli interessi espressi, avendo ben chiaro come la decisione ultima spetti all'autorità eletta a suffragio universale<sup>480</sup>.

L'inchiesta pubblica ambientale ha una diretta incidenza sul procedimento principale di approvazione e di autorizzazione. Si tratta di una fase necessaria dello stesso, la cui mancanza e la cui illegittimità si ripercuotono inevitabilmente sull'atto finale, viziandolo di *illegalité*<sup>481</sup>.

---

<sup>479</sup> L'adeguamento alle osservazioni del commissario è rischioso nella misura in cui modificazioni sostanziali del progetto iniziale comportano l'organizzazione di un'ulteriore inchiesta pubblica, così come affermato dai giudici di *Palais Royal* nella decisione CE, 7 janvier 1987, *M. Pierre Duplaix et autres*.

<sup>480</sup> R. Houstiou, J. C. Helin, *Droit des enquêtes publiques*, pp. 309 e ss., 1993, Paris

<sup>481</sup> La giurisprudenza ha fatto una severa applicazione dell'obbligatorietà dell'istituto in parola, ritenendo che il carattere modesto dell'opera non sia sufficiente a dispensare l'amministrazione dall'organizzare l'inchiesta prevista dalla legge.

Ferma l'obbligatorietà dell'*enquête*, qualora l'amministrazione decida di apportare modificazioni al progetto iniziale, dovrà sottoporre lo stesso a nuova inchiesta pubblica, pena l'illegittimità del provvedimento conclusivo di autorizzazione dell'opera, salvo che non si tratti di una variante di dettaglio, non incidente sull'economia generale del progetto, o che possa essere considerata come una "conseguenza necessaria e diretta" dell'opera approvata<sup>482</sup>.

La stretta relazione tra la procedura preliminare d'inchiesta e il progetto finale è rilevabile, anche dal punto di vista temporale, dato che l'autorità amministrativa può fondare la propria decisione sulle risultanze di un' *enquêtepublique*, se tra la data di chiusura della medesima e quella di adozione dell'atto conclusivo di assenso o di diniego non abbiano avuto luogo cambiamenti notevoli dei presupposti di diritto o di fatto, e, in particolar modo, qualora i lavori non siano stati avviati entro cinque anni dalla relativa decisione di approvazione. Ove questo termine perentorio non sia stato rispettato, sarà necessario procedere a una nuova procedura d'inchiesta pubblica, onde assicurare che l'esito della stessa sia il più vicino possibile al sentire della popolazione direttamente coinvolta.

La legge 12 luglio 1983 si preoccupa di definire i risvolti, in sede di contenzioso, dell'inchiesta pubblica ambientale. Viene prevista la possibilità per i giudici amministrativi, qualora venga formulata un'istanza di sospensione, di accogliere la domanda, se uno dei motivi su cui si fonda appaia, al momento dell'istruttoria, serio e tale da giustificare l'annullamento dell'atto impugnato<sup>483</sup>.

## 7) Il "débat public": la preminenza della democrazia rappresentativa.

Per garantire la proliferazione del contenzioso pubblico - privato, è stata istituzionalizzata la pratica del *débat public*, istituto partecipativo che ha contribuito a migliorare i rapporti tra amministrazione ed amministrati.

L'art. L. 121 - 1<sup>484</sup> del Code dell'Environnement, così come riformato dal titolo IV della legge n. 2002 - 276, in adempimento agli obblighi della Convenzione di Aarhus, estende l'applicazione del dibattito

---

<sup>482</sup> R. Houstiou, J. C. Helin, op. cit., pp. 312 e ss., 1993, Paris

<sup>483</sup> L'art. 6 della legge, che disciplina il *sursis a exécution*, appare come una delle novità più significative introdotte dalle legge Bouchardeau, inserendo due importanti deroghe alla disciplina della procedura ordinaria sospensiva. Il *fumus boni iuris* viene considerato sufficiente perché la sospensiva venga accordata, visto che il requisito del *periculum in mora* è ritenuto un presupposto delle conclusioni sfavorevoli del commissario.

Il largo margine di apprezzamento riconosciuto ai giudici amministrativi viene ridotto in maniera considerevole, qualora le conclusioni del commissario inquirente siano sfavorevoli alla realizzazione dell'intervento e ricorra un serio motivo di annullamento. In questo caso il giudice dovrà pronunciarsi favorevolmente all'accoglimento dell'istanza di sospensione.

I giudici conservano un sufficiente margine di discrezione per la verifica della fondatezza della censure sollevate dai ricorrenti e per la valutazione della natura positiva o negativa del parere emesso dai commissari inquirenti.

Le *conclusions* dei commissari inquirenti vengono dalla giurisprudenza assimilate ai pareri sfavorevoli alla realizzazione del progetto, con la conseguente possibilità, per chi si oppone alla decisione permissiva, di ottenere un *sursis automatique*. cfr. M. Prieur, Lesenquettes...., op. cit., pp. 114 e ss.; Conseil d'Etat, 13 mars 1989, Commune de Saint-Michel-sur-l'Orge, in *Revue-Juridique de droit public*, 1989, p. 1529

<sup>484</sup> La Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante, est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée

pubblico al processo di elaborazione dei progetti infrastrutturali o di opere pubbliche d'interesse nazionale dello Stato e delle collettività territoriali, dalla forte valenza socio - economica, riconoscendo la funzione di vigilanza sull'applicazione di tale strumento partecipativo a un'autorità amministrativa indipendente, denominata Commissione nazionale del dibattito pubblico, avente autonomia organizzativa e di bilancio.

A differenza dell'inchiesta, il *débat public* esercita un'efficacia più penetrante sui processi decisionali, incidendo sulle fasi preliminari della procedura, vale a dire quando tutte le soluzioni e gli obiettivi sono in discussione, garantendo una maggiore incisività sull'esito della procedura. La Commissione<sup>485</sup> ha competenza sulla gestione e sull'organizzazione del dibattito su iniziativa del committente, in qualità di organo terzo e imparziale, emettendo pareri e raccomandazioni di ordine generale.

### 8) La procedura di “*enquêté publique*”.<sup>486</sup>

L'*enquêté publique* si articola in tre fasi: una preliminare di pubblicità, una seconda di consultazione e partecipazione dei cittadini interessati e una finale, durante la quale i commissari inquirenti trasmettono al prefetto una relazione sullo svolgimento dell'inchiesta.

---

par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

La participation du public peut prendre la forme d'un débat public. Celui-ci porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet.

La participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique réalisée en application des dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier du présent code ou du chapitre Ier du titre Ier du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

En outre, la Commission nationale de débat public veille au respect de bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets dont elle a été saisie jusqu'à la réception des équipements et travaux.

Elle conseille à leur demande les autorités compétentes et tout maître d'ouvrages sur toute question relative à la concertation avec le public tout au long de l'élaboration d'un projet.

La Commission nationale de débat public a également pour mission d'émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public.

La Commission nationale de débat public et les commissions particulières ne se prononcent pas sur le fond des projets qui leur sont soumis.

<sup>485</sup> Essa si compone di ventuno membri nominati per un quinquennio, o per la durata del loro mandato elettorale, la cui carica può essere rinnovata una sola volta: il Presidente e due vice-presidenti nominati con decreto del Presidente della Repubblica, un deputato e un senatore nominati rispettivamente dal Presidente dell'Assemblea nazionale e dal Presidente del Senato, sei membri eletti a livello locale, quattro giudici eletti dalle più alte magistrature dello Stato, due rappresentanti di associazioni ambientaliste nominati con decreto del Primo Ministro su proposta del Ministro dell'Ambiente, due rappresentanti dei consumatori e degli utenti nominati con decreto del Primo Ministro su proposta del Ministro dell'Economia e del Ministro dell'Ambiente.

<sup>486</sup> “Il sistema dell'*enquêté publique* è stato oggetto di critiche quanto alla sua qualità democratica; il dibattito che si instaura per il tramite del commissario inquirente tra il pubblico e l'esecutore dell'opera è finalizzato a giustificare l'iniziativa di un progetto, a persuadere la collettività che sono atti ponderati tutti gli interessi pubblici e privati in gioco. Il legame tra la partecipazione e la decisione è debole ed il momento partecipativo è un mero espediente per migliorare il livello di accettabilità di scelte già compiute dalle istituzioni rappresentative.” cfr. F. Del Conte, Istituti di partecipazione popolare alla vita pubblica locale in Francia con spunti di comparazione, in La Costituzione Francese, Atti del convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Bari, 22-23 maggio 2008, pp.180 ss

L'inchiesta è indetta e organizzata con decreto dell'autorità cui spetta l'adozione della decisione finale (di norma il prefetto territorialmente competente, ma anche al sindaco o al presidente dell'ente pubblico di cooperazione intercomunale)<sup>487</sup>, di durata non inferiore a un mese né superiore a due, termini entro i quali spetta all'autorità procedente la fissazione di una data di inizio e di una di chiusura della procedura di inchiesta<sup>488</sup>.

L'inizio dell'inchiesta è preceduto da un momento informativo, pubblico, finalizzato a consentire a tutte le parti interessate di organizzarsi in vista della partecipazione alla procedura.

Durante l'intero procedimento, calendarizzato con il decreto di organizzazione, il pubblico può consultare presso i municipi e le prefetture sedi dell'inchiesta un fascicolo contenente la documentazione messa a disposizione dei cittadini da parte del committente. L'eventuale illegittimo rifiuto opposto alla consultazione del fascicolo<sup>489</sup> integra un'irregolarità sostanziale dell'intera procedura. Nei luoghi in cui è depositato un *dossier*, viene tenuto a disposizione del pubblico un apposito registro d'inchiesta in cui i cittadini possono annotare "valutazioni, suggerimenti e controproposte" relative al progetto in esame. Viene così riconosciuta al pubblico la facoltà di presentare pareri e suggerimenti, finalizzati alla correzione dei progetti, all'approfondimento istruttorio e all'avanzamento di controproposte, progetti alternativi rispetto a quello sottoposto alla procedura.

La finalità di questa procedura è proprio la stimolazione del pubblico, per far sì che assuma un atteggiamento "positivo e costruttivo", orientato all'arricchimento del dibattito e dell'istruttoria procedimentale<sup>490</sup>.

Viene rimessa al commissario la possibilità di organizzare una *réunion publique*, qualora l'importanza o la natura dell'operazione, ovvero le condizioni di svolgimento dell'inchiesta lo richiedano, previo assenso del presidente del tribunale amministrativo competente<sup>491</sup>.

---

<sup>487</sup> M. Ceruti, op. cit. p. 225

<sup>488</sup> Il commissario unico o il presidente della commissione inquirente possono disporre, con decisione motivata e acquisito il parere prefettizio, di prorogare la durata dell'inchiesta fino ad un massimo di ulteriori quindici giorni.

<sup>489</sup> Nel dossier d'inchiesta il committente avrà cura di inserire: la *notice* esplicative; l'*étude d'impact* (elemento essenziale del dossier, qualora insufficiente, vizia di *irregularité* l'inchiesta pubblica in quanto l'informazione dei cittadini non è completa e rende illegittima la decisione finale); il *plan de situation*; il *plan general des travaux*; le caratteristiche principali delle opere più importanti; la previsione sommaria delle spese e l'espressa menzione dei testi normativi che regolano l'inchiesta pubblica.

<sup>490</sup> Viene riconosciuta agli amministratori la possibilità di avere un contatto diretto con i commissari inquirenti, cui possono esporre oralmente il proprio punto di vista. Viene fatto obbligo al commissario unico o ad un membro della commissione di restare a disposizione dei cittadini, il passaggio rivesta una forte rilevanza poiché l'eventuale assenza del commissario nei giorni fissati può invalidare l'intera procedura. cfr. M. Cerruti, op. cit., p. 230

<sup>491</sup> Prevista già nel 1977 nel progetto di legge elaborato dalla "Commissione Fougère", la riunione pubblica venne introdotta per la prima volta dalla circolare del Primo Ministro nel luglio del 1982 allo scopo di "perfezionare l'informazione del pubblico ed assicurargli la possibilità di pronunciarsi sul progetto con piena cognizione di causa".

Questo particolare istituto, ispirato all'*hearing* britannico, lascia grande libertà ai commissari, limitandosi, a norma di legge, a prevedere una comune definizione con l'autorità responsabile dell'organizzazione dell'inchiesta e con il committente del progetto.

## 9) La chiusura dell'inchiesta.

Al termine dell'inchiesta il prefetto o il sindaco chiudono e sottoscrivono il registro in cui sono raccolte le osservazioni del pubblico, trasmettendolo, entro le 24 ore successive, al commissario unico o al presidente della commissione inquirente.

A decorrere dalla data di chiusura dell'inchiesta, l'organo istruttore ha un mese di tempo per redigere due documenti separati: il rapporto e le *conclusionsmotivees*, successivamente trasmessi al prefetto unitamente al *dossier*.

Il commissario dovrà riferire sullo svolgimento dell'inchiesta, una volta esaminate le osservazioni raccolte e le controproposte avanzate, mediante la redazione di apposite conclusioni, avendo cura di precisare un giudizio favorevole o contrario alla realizzazione del progetto sottoposto ad inchiesta pubblica. Il parere del commissario è totalmente libero, non vincolato e contenente unicamente la sua personale opinione, e non quella della maggioranza degli intervenuti.

Una volta ricevuti dal commissario il rapporto e le conclusioni motivate, il prefetto ne invia una copia al presidente del tribunale amministrativo e, qualora sia necessario, alla diversa autorità competente ad adottare la decisione di approvazione del progetto.

La pubblicità viene garantita per entrambi i documenti, riconoscendo alla cittadinanza il relativo diritto d'accesso entro un anno dalla chiusura dell'*enquete*.



## **Bibliografia**

- AFFINI A. F., Entropia e ambiente nell'analisi economica, in Nuova Economia e Storia, Milano, 2005, n. 4
- ALIBERTI C. – COLAGNO N. – FALLETTA P., Informazione ambientale e diritto di accesso, Padova, 2007
- ALLEGRETTU., Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione, relazione al Convegno “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive”, Firenze, 2-3 aprile 2009
- ALPA G.-PULITINI F.- RODOTA' S.- ROMANI F., Interpretazione giuridica e analisi economica, Milano, 1992
- AMIRANTE D., Il principio precauzionale fra scienza e diritto, profili introduttivi, in Diritto e gestione dell'ambiente, Piacenza, 2002
- ANDREANI A., Funzione amministrativa, procedimento, partecipazione nella L. n. 241/1990 (quaranta anni dopo la pronuncia di Benvenuti), in Dir. Proc. Amm., 1992, 4
- ARENA G., Cittadini attivi, Roma, 2006
- ARENA G., voce Trasparenza Amministrativa, in Enciclopedia Giuridica Treccani, vol. XXXI, Roma, 2007
- ARNESTEIN S. R., A ladder of citizen participation, Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, n. 4, 1969
- ARROWK. J., L'economia dell'informazione e del rischio. Approcci alternativi alla teoria delle scelte in condizioni rischiose, Milano, 1975
- AHSBY R., An Introduction to Cybernetics, Chapman & Hall, London, 1956
- BARBATI C. - G. Endrici, Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali, Bologna, 2006
- BARILETTI A., Uso delle risorse ambientali, in AA. VV. Ambiente e diritto, a cura di S. Grassi – M. Cecchetti – A. Andronio, in Ambiente e Diritto, Atti del Convegno “Ambiente e diritto”, Firenze, 1999
- BATOR, *The Anatomy of market failure*, in Quarterly Journal of Economics, 1958
- BIN R. – PETRUZZELLA G., *Diritto Costituzionale*, Torino, 2014
- BOBBIO N., L'età dei diritti, Torino, 1990
- BOLOGNA G., *Manuale della sostenibilità*, Milano, 2005
- BORGONOVO RE D., *Informazione ambientale e diritto di accesso, in Codice dell'Ambiente*, Milano, 2009
- BOSCOLO E., *La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla Via alla Vas*, in Urb. App., Milano, 2002
- BRESSO M., *Per un'economia ecologica*, Roma, 2002
- BRYNER G. C., Policy Devolution and Environmental Law: Exploring the Transition to Sustainable Development, in *Environ Envntl.*, 2002
- BRUTTI N., Diritto all'informazione ambientale ed “active dissemination”, in Dir. Informatica, Milano, n. 2004, N. 2
- BUTTI L., The Precautionary Principle in Environmental law. Neither Arbitrary nor Capricious if interpreted with equilibrio, Milano, 2007

- BUTTI R., L' utilizzo della scienza nel diritto ambientale, in Riv. Giur. Ambiente, Milano, 2014, N. 2
- BUCHANAN J. M. - Tullock G., Il calcolo del consenso, Bologna, 1998
- CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente, come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007
- CALABRESI G., Costo degli incidenti e responsabilità civile, in Studi di diritto comparato, a cura di M. Cappelletti, Milano, 1975
- CALABRO' M., Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale, Riv. Giur. di Urb.: trimestrale di giurisprudenza dottrina e legislazione, Milano, 2012, N. 1-2
- CALANDRA P., voce Efficienza e buon andamento della Pubblica Amministrazione, in Enciclopedia Giuridica Treccani, vol. XII, Roma, 2007
- CARANTA R., Interessi in cerca di soggetto: posizioni giuridiche ed ambiente, Padova, 2002
- CARAVITA DI TORITTO B., Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali, Milano, 1993
- CARINGELLA F., Manuale di diritto amministrativo, Roma, 2010
- CARIOLO A., Discrezionalità tecnica ed imparzialità, in Dir. Amm, 1997, Milano
- CARLOTTI G., La partecipazione procedimentale: Feliciano Benvenuti e la riforma della legge n. 241 del 1990, Convegno in memoria di Feliciano Benvenuti, Padova, 2008
- CASINI L., L'inchiesta pubblica. Analisi comparata, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2007
- CASSESE S., Giuristi ed Economisti, in Giorn. Dir. Amm., Milano, n. 2003, n. 2
- CASSESE S., La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato., in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2007, n. 1
- CASSESE S., Globalizzazione e "rule of law". Esiste uno "Stato di diritto" oltre lo Stato?, In Oltre lo Stato, Bari, 2006
- CAVANNA V., La Valutazione di Impatto sulla Salute (HIA): applicazione in ambito nazionale ed internazionale, Ambiente e Sviluppo, 2014, n. 2
- CAVANNA V., Ambiente e sviluppo, MILANO, 2014, n. 5
- CAVANNA V., INSPIRE: l'infrastruttura per l'informazione territoriale della Comunità europea, Ambiente & Sviluppo, Milano, 2015, n. 8-9
- CERUTI M., L'esperienza francese delle inchieste pubbliche per la tutela dell'ambiente, in Riv. Giur. Ambiente, 1996, Milano
- CHAUMET C., *Conduire l'enquête publique*, Paris, 1988
- CHIASSONI P., POSNER R.: pragmatismo e analisi economica del diritto, in G. Zanetti, Filosofi del diritto contemporanei, Milano, 1999
- CHIASSONI P., L'analisi economica del diritto e teorie economiche: un inventario di strumenti, in G. Alpa, P. Chiassoni, A. Pericu, F. Pulitini, S. Rodotà, F. Romani, Analisi economica del diritto privato, Milano, 1999

- CHITI M., Partecipazione popolare e pubblica amministrazione, Pisa, 1977
- CIFARELLI R., L'art. 43 della Costituzione e il Decreto-legge n. 207/2012; primissime riflessioni, in *Amministrazione in Cammino*, Roma, 2012
- CINTIOLI F., Tecnico e processo amministrativo, in *Dir. Proc. Amm.*, Milano, 2004
- CIVITARESE MATTEUCCI S., Valutazione d'impatto ambientale e ordinamenti regionali, in *Regioni*, Bologna, 1997, vol. I
- CLARICH M., La tutela dell'ambiente attraverso il mercato, Relazione al Convegno dell'Associazione Italiana dei professori di diritto amministrativo dell'anno 2006, in *Annuario AIPDA- 2006*, Milano, 2007
- COCCO G., Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno, in *Riv. Giur. Amb.*, Milano, 1999
- COSTANZA R. - CUMBERLAND J. – DALY H. - GOODLAND R. - NORGAARD R., *An Introduction to Ecological Economics*, Boca Raton, Florida, 1997
- CROSETTI A. – FERRARA R. – FRACCHIA F. – OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'Ambiente*, Bari, 2002
- CUMMINGS R.G., Brookshire D.S., Schulze W.D., *Valuing Environmental Goods: An Assessment of the Contingent Valuation Method*, Rowman and Littlefield, Totowa, 1986
- Daly H. E., *Oltre la crescita*, Torino, 2001
- D'Alessio R. - Tancredi A., voce *Valutazione Impatto Ambientale*, in *Enciclopedia Giur. Treccani*, vol. XXXII Roma, 2007
- DALFINO, PACCIONE, BASI, per il diritto soggettivo di partecipazione nel procedimento amministrativo, in *Foro.it*, 1992, n. 5
- DE SADELEER N., Gli effetti del tempo, la posta in gioco ed il diritto ambientale, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2001, n. 1
- DIETZ T. – OSTROM E. – STERN P.C., *The Struggle to Govern The Commons*, in *Science*, 2003, Vol. 302
- DEL CONTE F., Istituti di partecipazione popolare alla vita pubblica locale in Francia con spunti di comparazione, in *La Costituzione Francese, Atti del convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Bari, 22-23 maggio 2008
- DE LEONARDIS P., *Valori costituzionali nell'ambiente-paesaggio*, Torino, 1997
- DELL'ANNO P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004
- DELL'ANNO P. - PICOZZA E., *Trattato di Diritto dell'Ambiente – Vol. I, Principi Generali*, Padova, 2012
- DELL'ANNO P. – PICOZZA E., *Trattato di Diritto dell'Ambiente – Vol. II, Discipline Ambientali di settore*, Padova, 2013
- DI GENNARO A., *Un'introduzione alla via – Analisi dei sistemi ambientali e valutazione d'impatto*, Napoli, 2004
- DI NITTO T., *La partecipazione procedimentale*, Milano, n. 5/2005

- D'SILVA J. – VAN CALSTER G., For me to know and you to findout? Participatory Mechanisms, The Aarhus Convention and New Technologies, Studies in Ethics, Law and Technology, Vol.4, Issue 2, Article 3, 2010
- DWORKIN R., I diritti presi sul serio, Bologna, 1982
- EBBSONJ., The Notion of Public Participation in International Environmental Law, in Yearbook of International Environmental Law, 1997
- ENDRICI G., Territori e ambiente, in C. Barbati, G. Endrici, Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali, Bologna, 2005
- ESPOSITO G. M., Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri, Torino, 2008
- FAGIOLI C., Il diritto di accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale nel diritto internazionale, in Riv. Giur. Amb., 1996
- FELIZIANI C., *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte EDU in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in Riv. Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, VI, 2012
- Ferrara, Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità? in Dir. Proc. Amm., Milano, 1999
- FERRARA R., *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"*, in Riv. Giur. dell'Edilizia, Milano, II, 2012
- Ferrara R., Intervento pubblicato in AA. VV., I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto d'informazione, Torino, 2005
- FERRARA R., La valutazione d'impatto ambientale, Milano, 2000
- FERRARA R. –VIPIANA P.M., I "nuovi diritti" nello stato sociale in trasformazione. La tutela dell'ambiente tra diritto interno e diritto comunitario (vol. I). Atti del convegno di Alessandria 26/27 maggio 2000, Milano, 2000
- FERTONANI AFFINI A., Entropia ed ambiente nell'analisi economica, in "Nuova economia e storia", n. 4/2005
- FONDERICO F., Il diritto di accesso all'informazione ambientale, in Giornale dir. Amm, II, Milano, 2006
- FONDERICO F., Valutazione d'Impatto ambientale ed amministrazione precauzionale, Giorn. Dir. Amm., Milano, 2012, n. 1
- FONDERICO F., Sviluppo sostenibile e principi di diritto ambientale, in Ambiente e Sviluppo, 2009, n. 10
- FRACCHIA F., Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana, Napoli, 2010
- FRANZOSO F., Il diritto d'accesso alle informazioni ambientali, in Riv. Giur. Ambiente, Milano, 2004, n. 5
- FUNTOWITZA S. – RAVETZ J., The worth of a songbird: ecological economics as a post-normal science, Ecological Economics, Volume 10, Issue 3, August 1994
- GANDINO A. -GRASSI S., Le figure autorizzatorie volte alla tutela dell'ambiente: procedimenti e provvedimenti, in AA. VV., Diritto all'ambiente salubre, Padova, 2005
- GAROFALI R., I profili comunitari del diritto di accesso, in Riv. It. Dir. Pub. Com., 1998
- GENTILI A., Informazione contrattuale e regole dello scambio, in Riv. dir. Priv., 2004

- GIANNINI M. S., La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio, Pavia 11 - 12 giugno 1974, Padova, 1976*
- GIANNINI M. S., *Corso di Diritto Amministrativo*, Milano, 1965
- GILG A.W., *Countryside Planning. Second edition. Routledge, London, 1996*
- GOLA M., *L'amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, 1995
- GORDON H.S., *Economic theory of a Common-Property Resource: The fishery*, in *Journal of Political Economy*, 1954
- GRANARA D., *I procedimenti di valutazione ambientale e l'attività urbanistica ed edilizia*, in *Riv. Dir. Pubblico*, VI, Bologna, 2013
- GRASSI G., *Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente*, in *Scritti in Onore di Barile*, Padova, 1990
- GRASSI S. – CECCHETTI M., *Profili costituzionali della regolazione ambientale nel diritto comunitario e nazionale*, in AA. VV., *Manuale delle leggi ambientali*, Milano, 2002
- GRECO N., *Processi decisionali e tutela preventiva dell'ambiente. La valutazione di impatto ambientale in Italia ed altrove*, Milano, 1989
- GRISI G., voce *Informazione (obblighi di)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XVI, Roma, 2007
- GRISI G., *Negoziante telematica, informazione e recesso*, in *La tutela del navigatore in Internet*, Milano, 2002
- GUASTINI R., voce *Dovere giuridico*, in *Enc. Giur.*, vol. XXI, Roma, 2007
- HARDIN G., *The Tragedy of the Commons*, in *Science, New Series*, Vol. 162, No. 3859, 1968
- HARRIS F. B. - ROXAS, HARRIS P. J., HARRIS E. , KEMP L. A. , *A rapid equity focused health impact assessment of a policy implementation plan: An Australian case study and impact evaluation*, in *International Journal for Equity in Health*
- HARRISON J., *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Riv. Giur. Ambiente*, Milano, 2000, 1
- HECKNER D. – KRETSCHMER T., *Micro senza paura*, Bologna, 2009
- HOLLING C.S., MEFFE G.K., *Command e Control and the Pathology of Natural Resource Management*, in *Conservation Biology*, 1996, Vol. 10, n.2
- HOUSTON H., HELIN J. C., *Droit des enquêtes publiques*, Paris, 1993
- IANOTTA L. – PUGLIESE F., *Principio di solidarietà e tutela dell'ambiente, relazione al Convegno "Il diritto dell'ambiente nell'Europa del mercato unico"*, Cervia 19 – 20 ottobre 1992
- JANS J. H., *European Environmental Law*, Groningen, 2008
- KERRY TURNER R. - W. PEARCE D.- BATEMAN I., *Economia Ambientale*, Bologna, 1994
- KUHN T. S., *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, 1969
- LATOUCHE S., *Il paradosso dell'economia ecologica e lo sviluppo sostenibile come ossimoro*, Intervento del 30 settembre 1998 al Seminario internazionale di studio dell'Università di Padova
- LEDDA F., *Dal principio di legalità al principio d'infalibilità dell'amministrazione*, in *Foro Amm.*, Milano, 1997

- LEWANDASKI R., Democrazia delle infrastrutture, infrastrutture per la democrazia, in *Ambiente Italia, La gestione dei conflitti ambientali. Rapporto annuale 2007 di Legambiente*, Milano, 2007
- LIPPI A., *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, 2007
- LOLLI A., *L'amministrazione attraverso strumenti economici. Nuove forme di coordinamento degli interessi pubblici e privati*, Bologna, 2008
- LUGARESI N., *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2012
- MacCORNICK N., *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel "commonwealth" europeo*, Bologna, 2003
- MAYNARD SMITH J., *Evolution and the Theory of Games*, Cambridge University Press, 1982
- MANFREDI G., *Il nuovo procedimento di valutazione di impatto ambientale tra semplificazione amministrativa e specialità del regime dell'ambiente*, in *Urb. E Appalti*, 2009
- MARZANATI A., *Lo sviluppo sostenibile*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2003
- MILONE A., *Le nuove norme in materia di VIA nel d.lgs. n.128/2010: rapporti tra VIA ed AIA*, in *Amb. & Sviluppo*, XII, 2010, Milano
- MILONE A., *VIA e AIA delle centrali termoelettriche: un'interessante sentenza (nota a TAR Lazio n. 5327/2012)*, in *Ambiente & Sviluppo*, VIII-IX, 2012, pagg. 727 e ss.
- MURARO G., *Valutazione d'impatto ambientale e analisi economica*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Milano, 1987
- MARCHISIO S., *La responsabilità comune ma differenziata degli Stati nella promozione dello sviluppo sostenibile*, in *Annali dell'Università di Ferrara*, sez. V, Saggi II, Ferrara, 1995
- MARCHISIO S., *La questione ambientale da Rio a Johannesburg*, in A. Colombo – N. Ronzitti, *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna, 2003
- MARCON G., *L'administrationentrecontroleparlementaireetparticipationdespersonnesprivées - Un point de vuefrançais*, *RevueUniverselledesdroits de l'homme*, vol. 16, 2004
- MARTELLI A., *La valutazione di impatto ambientale*, in AA. VV., *Manuale di diritto ambientale*, a cura di L. Mezzetti, Padova, 2001
- MARZARO P., *L'amministrazione del paesaggio*, Torino, 2011
- MASSERA A., *Diritto amministrativo e ambiente*, Napoli, 2011
- MERUSI F., *La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa regionale e di controllo sugli enti locali*, in *Amministrare*, 1977
- MILGROM P., J. Roberts, *Economia, organizzazione e management*, Bologna, 2002
- MOLESTI R. – ANGELI F., *I fondamenti della bioeconomia*, Bologna, 2006
- MONTANARO R., *La partecipazione ai procedimenti in materia ambientale*, in *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela* (a cura di) Mazzaroli - Pericu - Romano - Roversi Monaco - Scoca, vol. II, Bologna, 2005
- MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996

- NAPOLITANO G. - ABRESCIA M., *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009
- NEBBIA G. , *Il ruolo delle Associazioni per la difesa dell'ambiente nell'esame critico della Via*, in *La procedura di valutazione di impatto ambientale: esperienze a confronto*, Roma, 1982
- NIGRO M., *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. Trim. Dir. e Proc. Civ.*, 1980
- OCCHIENNA M., *Partecipazione e tutela del terzo*, in *La Valutazione d'Impatto Ambientale*, a cura di R. Ferrara, Padova, 2000
- OGUS A., *Regulations, Legal form and economic theory*, Oxford, 1994
- OLIVETTI RASON N., POLI C. *Diritto Pubblico dell'Ambiente, Diritto Etica Politica*, a cura di V. Domenichelli, , Padova, 1996
- PANELLA G., *Economia e politiche dell'ambiente*, Roma, 2002
- PARDI L., *Gli strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, Napoli, 2012
- PEARCE D.W., *World Without End: Economics, Environment and Sustainable Development*, Oxford, 1992
- PELLECCHIA E., *Scelte contrattuali e informazioni personali*, Torino, 2005
- PELOSI E., *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*, in *Riv. Giur. Ambiente*, Milano, 2004, n. 1
- PINESCHI, *La Valutazione di Impatto Ambientale ed il diritto internazionale del mare*, *Riv. Giur. Ambiente*, Milano, 1989
- PELLECCHIA E., *Scelte contrattuali e informazioni personali*, Torino, 2005
- PIERGIGLI V., *La protezione della natura nell'ordinamento francese*, in L. Mezzetti (a cura di), *I diritti della natura*, Padova, 1997
- PINESCHI L., *La valutazione di impatto ambientale e il diritto internazionale del mare*, *Riv. Giur. Ambiente*, Milano, 1988, n. 3
- PINTORE A., *I diritti della democrazia*, Bari, 2003
- POLELLI M., *Valutazione d'impatto ambientale, metodologia d'indagine e calcolo economico*, Roma, , 1987
- PUGLIATTI S., *Conoscenza e diritto*, Milano, 1961
- QUARANTA A., *La Via, il procedimento e la ricerca della massima semplificazione possibile*, in *Ambiente e Sviluppo*, Milano, 2015, n.1-2
- RAIFFA H., *A hypothetical speech to a hypothetical audience about a very real problem*, in *Harvard MIT Program on negotiation*, Harvard, 1985
- RANELETTI O., *Le inchieste amministrative secondo il nostro diritto pubblico vigente*, in *Arch. Dir. Pubbl.*, 1902,
- ROCCATO M., T. Mannarini, *Non nel mio giardino. Prendere sul serio i movimenti Nimby*, Bologna, 2012
- ROMAGNOSI G.D., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1985
- ROMI R., *Droit d'administration de l'environnement*, Parigi, 1994

- ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011
- RUINA S., *La disciplina comunitaria dei diritti di partecipazione ai procedimenti ambientali*, in *Quaderni della Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Milano, 2008
- SALVIA F., *Ambiente e Sviluppo Sostenibile*, in *Riv. Giur. Dell'Ambiente*, Milano, 1998
- SANDULLI A. M., *Notazioni in tema di provvedimenti autorizzativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1957
- SANDULLI A. M., *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico e infrastrutturale: un difficile ma necessario contemperamento*, in *Riv. Giur. dell'Edilizia*, Milano, II, 2000
- SARCONI V., *La specialità del diritto all'informazione ambientale*, in *Foro amm. Tar*, 2004
- SARTORETTI C., *La Valutazione d'Impatto Ambientale in Francia*, in *La Valutazione d'Impatto Ambientale*, Rosario Ferrara (a cura di), pp. 305 e ss., Milano, 2000
- SCIALO' A., *L'integrazione VIA - AIA in attesa del collegato ambientale alla legge di stabilità 2014*, *Ambiente e Sviluppo*, Milano, 2014, n. 3
- SCOCA F. G., *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. e Soc.*, 1985
- SCOVAZZI T., *La partecipazione del pubblico alle decisioni sui progetti che incidono sull'ambiente*, in *Riv. Giur. Ambiente*, Milano, 1988
- SELMAN P., *Environmental planning*. Second edition. Sage, London, 2000
- SEPEO., *Partecipazione e garantismo nel procedimento amministrativo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, Milano, 1992
- STELLA RICHTER P., *Urbanistica e libertà*, in *Dir. Amm.*, III, 1997
- SIRACUSANO P., *Il principio di trasparenza nella materia della tutela dell'ambiente e del territorio*, in F. Merloni, *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008
- SIMON H. A., *Scelte razionali e struttura dell'ambiente*, in H. A. Simon, *Casualità, razionalità, organizzazione*, Bologna, 1985
- SMITH, *La ricchezza delle nazioni*, Milano, 2013
- SORRENTINO G., *Diritti e partecipazione nell'amministrazione di risultato*, Napoli, 2003
- SHAVELL S., *Analisi economica del diritto*, Torino, 2004
- SIRACUSANO P., *Il principio di trasparenza nella materia della tutela dell'ambiente e del territorio*, in F. Merloni, *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008
- SPECCHIA M. C., *La Costituzione Francese*, Atti del convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Bari, Università degli Studi, 22-23 maggio 2008, Torino, 2009
- SPINA G., *Semplificazione Ambientale: l'importanza delle amministrazioni regionali*, in *Ambiente & Sviluppo*, Milano, 2014, n. 1
- STELLIN G. – P. Rosato, *La valutazione economica dei beni ambientali – Metodologia e casi di studio*, pagg. 10 e ss.

- SUNSTEIN R., *Il diritto della paura, oltre il principio di precauzione*, Bologna, 2010
- TALLACCHINI M. C., *Diritto per la natura*, Torino, 1996
- TALLACCHINI M. C., *Principio di precauzione e filosofia pubblica dell'ambiente*, in C. Quarta (a cura di), *Una nuova etica per l'ambiente*, Bari, 2006
- TAMBURELLI G., voce *Ambiente (tutela dell')*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. II, Roma, 2007
- TANZI A. – FASOLI E. – IAPICHINO L., *La Convenzione di Aarhus e l'Accesso alla Giustizia in Materia Ambientale*, Milano, 2011
- TARULLO S., *Il principio di collaborazione procedimentale. Solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Torino, 2008, p.23
- TOMEI R., voce *Inchiesta amministrativa*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2007
- TRAVI A., *Il giudice amministrativo e le questioni tecnico-scientifiche: formule nuove e vecchie soluzioni*, in *Dir. Pubbl.*, 2004
- VALASTRO A., *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?*, in *“Buone” regole e democrazia*, Soveria Mannelli, 2007
- VARRONE C., *Sulla tutela degli interessi diffusi nel processo amministrativo*, in *Il processo amministrativo*, Scritti in onore di Giovanni Miele, Milano, 1979
- VERSOLATO A., *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale*, in *Riv. Giur. Amb.*, Milano, 2007, n. 6
- VILLATA R., *Autorizzazioni amministrative e iniziativa economica privata*, Milano, 1974
- VIRGA P., *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 1998
- VITALE M.- ROJATTI R., *L'economia dell'informazione*, raccolta di saggi intitolata a K.J. Arrow, Premio nobel per l'economia, 1992, pagg. 95 e ss., Milano, 2000
- WEBER Y., *L'administration consultative*, LGDJ, Paris, 1968
- ZINGALESU., *Nuove prospettive in tema di tutela giurisdizionale degli interessi diffusi, sia collettivi che “adespoti”*, in *Trib. Amm. Reg.* 1995, II

## **GIURISPRUDENZA**

Tar Emilia Romagna, sez. I, 18 febbraio 1993, n. 57;

Tar Veneto, sez. I, 16 dicembre 1998 n. 2509;

TAR Lazio, Sez. II – bis, 5 luglio 2005, n. 5481;

Tar Toscana, sez. I, 1 marzo 2005, n. 978;

Tar Trentino-Alto Adige, Trento, 29 settembre 2006, n.327;

Tar Liguria, sez. I, 8 maggio 2006, n. 433;

Tar Emilia Romagna, sez. I, 26 novembre 2007, n. 3365;

Tar Toscana, sez. II, 21 febbraio 2008, n. 181;

Tar Lazio-Roma, sez. II, 24 novembre 2008, n. 10624;

Tar Puglia, Bari, sez. II, 23 giugno 2010, n. 2602;

Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 22 gennaio 2010, n. 211;

Tar Firenze, sez. 2, 3 marzo 2010, n. 592;

Tar Calabria di Catanzaro, sez. I, 19 settembre 2011, n.1231;

Tar Toscana, sez. II, 30 luglio 2012, n. 1388;

Tar Lombardia, sez. II, con sentenza del 22 ottobre 2013, n. 2336;

Tar Campania di Napoli, 17 dicembre 2014, n. 6687;

Tar Sicilia di Palermo, sez. I, 17 marzo 2014, n.809;

  

Cons. Stato, sez. VI, 17 novembre 1978, n. 1205;

Cons. Stato, Ad.Plen., 19 ottobre 1979, n. 24;

Cons. Stato, sez. V, 29 luglio 1997, n. 854;

Cons. Stato, Sez. VI, 6 marzo 2002, n. 1371;

Cons. Stato, Sez. VI, 30 agosto 2002, n. 4368;

Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2004, n. 926;

Cons. Stato., Sez. VI, 11 febbraio 2004, n. 458;

Cons. Stato, sez. VI, 22 dicembre 2004, n.8200;

Cons. Stato, sez. VI, 4 aprile 2005, n. 1462;

Cons. Stato, Sez. VI, 18 gennaio 2006, n. 129;

Cons. Stato, Sez. V, 21 novembre 2007, n. 5910;

Cons. Stato, sez. IV, 21 maggio 2007, n. 2577;

Cons. Stato, sez. V, 30 settembre 2009, n. 5893;

Cons. Stato, sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4246;  
Cons. Stato sez. V, 18 aprile 2012, n. 2234;  
Cons. Stato sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254;  
Cons. Stato sez. V, 17 ottobre 2012, n. 5292;  
Cons. Stato, sez. VI, 27 novembre 2012, n. 5989;  
Cons. Stato, sez. VI, 6 agosto 2012, n. 4499;  
Cons. Stato, sez. VI, 11 giugno 2012, n. 3401;  
Cons. Stato, sez. VI, 27 febbraio 2012, n. 1096;  
Cons. Stato, sez. VI, 27 novembre 2012, n. 5989;  
Cons. Stato, sez. VI, 6 agosto 2012, n. 4499;  
Cons. Stato, sez. VI, 11 giugno 2012, n. 3401;  
Cons. Stato, sez. VI, 27 febbraio 2012, n. 1096;  
Cons. Stato, parere 26 giugno 2013, n. 3014;  
Cons. Stato, sez. IV, 18 novembre 2013, n. 5451;  
Cons. Stato, sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2557;

Corte di Giustizia, 12 marzo 1987, causa C – 178/87, Commissione c. Germania;  
Corte di Giustizia, 9 settembre 2003, causa C – 236/01, Monsanto Agricoltura Italia SpA;  
Corte Giust. CE, 5 febbraio 2004, n. 24;  
Corte di Giustizia, 2 dicembre 2004, C 41/02;  
Corte di Giustizia, 28 febbraio 2008, causa C-2/07;  
Corte di Giustizia, 28 luglio 2011, n.71;  
Corte di Giustizia, 3 marzo 2011, C-50/09;  
Corte di Giustizia, 17 maggio 2011, causa C- 275/09;  
Corte di Giustizia, 18 ottobre 2011, C-128/09;  
Corte di Giustizia, 20 ottobre 2011, causa C 474-10;  
Corte di Giustizia, 15 gennaio 2013 Causa C-416/10;  
Corte di Giustizia, 21 marzo 2013, causa C - 244/23;  
  
Corte Cost., 22 luglio 2004, n. 259;  
Corte Cost., 28 giugno 2004, n.196;  
Corte Cost., 18 marzo 2005, n.108;

Corte Cost., 7 marzo 2006, n.116;

Corte Cost., 24 aprile 2013, n. 81;

Corte di Cassazione, SS. UU. del 1 aprile 2000, n. 82

### **SITOGRAFIA**

M. Clarich, Garanzia del contraddittorio nel procedimento, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), p. 17, già nel saggio Contraddittorio, in Enc. Dir., Milano, 1961

G. TULUMELLO, Access to Justice from the point of view of a judge, 2011, in [http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/TULUMELLO-access\\_Justice\\_Tulumello\\_FINAL.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/TULUMELLO-access_Justice_Tulumello_FINAL.htm)

M. SALVADORI, Il diritto di accesso all'informazione nell'ordinamento dell'Unione Europea, in <http://www.evpsi.org/evpsifiles/UE-Diritto-accesso-Salvadori.pdf>