



anno VI, n. 4, 2016
data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale e semplificazione amministrativa dopo la legge 7 agosto 2015, n. 124: strumenti ed istituti di garanzia tra diritto interno e normativa europea

di Massimo Pellingra Contino *

1. Introduzione

Il tema del presente contributo è oggetto di una graduale attenzione da parte della dottrina e della giurisprudenza (Sciullo 2015; Maglieri 2006).

Nell'ambito dei provvedimenti legislativi che modificano la disciplina dell'attività amministrativa, è divenuto ormai frequente rintracciare

* Dottore di ricerca in Diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente; avvocato e docente a contratto presso l'Università degli Studi di Palermo e presso il Polo didattico di Agrigento. Contributo sottoposto a doppio referaggio (*double blind peer review*).



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

semplificazioni in materia ambientale. L'obiettivo della semplificazione è da sempre al centro del grande processo di riforma amministrativa già avviato negli anni Novanta ed oggi in corso; ha investito il settore dell'ordinamento proprio del diritto ambientale, che sembrava *ab origine* non esserne interessato.

In realtà, le argomentazioni dottrinarie, oggi, si muovono verso una considerazione degli interessi ambientali come una sorta di limite alla semplificazione: l'evoluzione normativa, soprattutto degli ultimi anni, sembra mettere molto in discussione l'attribuzione del concetto di limite alla semplificazione. Oggi si affronta il tema *de quo* attraverso una *cd. reductio ad unitatem*, che ha il pregio di considerare tali problemi nel loro complesso, al fine di fornirne una lettura sistematica.

Un'analisi esaustiva degli istituti di semplificazione rinvenibili nella normativa di settore appare dispersiva, oltre che eccessivamente compilativa. Per tale ragione è preferibile concentrare l'attenzione sugli interventi di semplificazione procedimentale, sulle attività che concernono lo svolgimento del procedimento e, in particolare, quelle di natura istruttoria e decisoria. Inoltre, è molto utile esaminare gli istituti che tendono a sostituire il procedimento – quali le certificazioni ambientali – e le altre forme di semplificazione più incisive quali il silenzio-assenso e quelle che si basano sul modello della dichiarazione d'inizio attività.

La legge 7 agosto 2015, n. 124 ha certamente riformato svariati aspetti tra cui alcune disposizioni relative all'amministrazione in senso soggettivo e oggettivo del patrimonio culturale, comprensivo dei beni culturali e di quelli paesaggistici. Si tratta dell'art. 2, comma 1, lett. g) e n), in tema di conferenza di servizi, e dell'art. 3 che ha introdotto nella legge 7 ago-



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

sto 1990, n. 241, l'art. 17-*bis* (a venire in rilievo è il relativo comma 3), in tema di silenzio-assenso procedimentale.

È mutata la disciplina della conferenza di servizi prevista dal richiamato art. 2; in termini non tecnici la P.A. è stata oggetto di un *restyling* di natura non propriamente operativa, ma che si avvale dello schema della delegazione legislativa. Con riferimento in particolare al Mibact rilevano le lettere g) e n) del comma 1, secondo cui rispettivamente «la previsione che si consideri comunque acquisito l'assenso delle amministrazioni, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute, del patrimonio storico-artistico e dell'ambiente che, entro il termine dei lavori della conferenza, non si siano espresse nelle forme di legge» e la «definizione, nel rispetto dei principi di ragionevolezza, economicità e leale collaborazione, di meccanismi e termini per la valutazione tecnica e per la necessaria composizione degli interessi pubblici nei casi in cui la legge preveda la partecipazione al procedimento delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, in modo da pervenire in ogni caso alla conclusione del procedimento entro i termini previsti».

Si riafferma la regola di cui all'art. 14-*ter*, comma 7, della legge n. 241/1990, del silenzio assenso di natura endoprocedimentale nel caso di amministrazioni atte alla cura di interessi c.d. "sensibili". In tema di silenzio assenso, la lett. g) richiama l'amministrazione preposta alla tutela del patrimonio storico-artistico, ma non quella che si occupa della tutela del paesaggio, offrendo pertanto una previsione normativa di senso contrario rispetto a quanto previsto oggi dall'art. 14-*ter*, comma 7.

Una novità di rilievo è la possibilità di «chiedere all'amministrazione procedente di assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi degli



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

articoli 21-quinquies e 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, purché abbiano partecipato alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini» (lett. *m*) del comma 1).

In termini più precisi, si tratta di un buon compromesso normativo cui si connette il disposto della successiva lett. *n*), secondo periodo che contempla la «previsione per le amministrazioni citate» – volte alla cura di interessi sensibili, fra cui quelle addette alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico culturale – «della possibilità di attivare procedure di riesame».

2. Silenzio assenso ed autotutela

L'art. 3 annovera nella legge n. 241/1990 l'art. 17-*bis*, recante la disciplina del silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici: «Nei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, le amministrazioni o i gestori competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, da parte dell'amministrazione procedente» (comma 1, primo periodo).

Si tratta di un silenzio assenso di natura endoprocedimentale, in quanto, *a contrario* di quello provvedimentale di cui all'art. 20, ha valenza in seno ad un procedimento amministrativo (Falcon 2013, 112 ss.).



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Inoltre, a differenza della previsione degli artt. 16 e 17 della legge 241/1990 e similmente a quello disciplinato dall'art. 2, comma 1, lett. g) della legge Madia, interviene nella fase decisoria del procedimento (Renna e Figorilli 2009, parr. 3.1 e 4).

Nel caso in cui sussistano esigenze istruttorie o richieste di modifiche è prevista, per una sola volta, l'interruzione del termine, che ricomincia a decorrere per ulteriori trenta giorni dalla ricezione degli elementi istruttori o dello schema di provvedimento (comma 2). Nell'ipotesi di mancato accordo viene affidato al Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera dello stesso Consiglio, il compito di «decidere sulle modifiche da apportare allo schema di provvedimento» (comma 2).

L'istituto del silenzio assenso non rileva a proposito dei beni del patrimonio culturale, come si deduce dall'analisi della normativa, a partire dalla legge 241/1990 fino alla legge 80/2005. La Corte costituzionale ha previsto concretamente sin dalla storica sentenza n. 151 del 1986 «la primarietà del valore estetico-culturale», che non può soggiacere ad altri valori compresi quelli di natura economica.

Per quanto concerne il silenzio-assenso, è opportuno ricordare che esso – nell'accezione endoprocedimentale di tipo decisorio – non rappresenta una novità in assoluto, né in ambito precipuamente ambientale, né in materia di tutela e garanzia del patrimonio culturale.

In effetti, l'art. 2, comma 6, lett. g), della Legge Madia non muta la ratio dell'attuale art. 14-ter, comma 7, della legge n. 241/1990, introdotto dall'art. 49, comma 2, lett. d), del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che prevede in altri termini che la conferenza di servizi sia assorbita in seno al silenzio assenso anche con riguardo alle amministrazioni poste alla cura di "interessi sensibili".



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

La particolare attenzione verso la tutela e garanzia degli interessi sensibili si inquadra nel processo di mutamento del costituzionalismo moderno, che come sottolineato da alcuni studiosi (Azzariti 2013), rende sempre più arduo far valere la superiorità dei principi espressi e presenti nelle costituzioni nazionali, comportando una graduale caduta della forza prescrittiva delle stesse.

Il diritto costituzionale è un diritto “debole”, soggetto alle fluttuazioni politico-storico-istituzionali e difficilmente inquadrabili in termini precisi.

Il primato dei valori costituzionali, tra cui la tutela dell’ambiente in quanto tale e in generale dell’ecosistema, la garanzia dei canoni “estetico-culturali” del paesaggio e in generale del patrimonio culturale certamente non li sottrae alla fondamentale regola del bilanciamento e del contemperamento degli interessi in gioco (cfr. art. 2, comma 1, lett. *n*), e art. 3, comma 2, legge Madia e art. 14-*quater*, comma 3, legge n. 241/1990).

Peraltro, oggi, la giurisprudenza ha cura di precisare che la primarietà di alcuni valori costituzionali (fra i quali quelli inerenti la tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale) comporta che essi debbano essere messi in luce nei bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni, verso la garanzia di una compiuta e chiara rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali in cui si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative.

Ciò evidenzia per l’amministrazione il vincolo a rappresentare e a ponderare, sia pure sulla base delle conoscenze a sua disposizione, anche l’interesse non rappresentato dall’amministrazione. Questo vincolo può ritenersi sufficiente a far superare al silenzio in esame il vaglio di costituzionalità, in considerazione sia del comportamento



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

dell'amministrazione non ispirato alla "leale collaborazione" cui essa sarebbe tenuta, sia del principio del buon andamento, secondo cui tra l'altro l'amministrazione interessata può utilizzare o proporre a quella precedente l'uso dei poteri di autotutela, nell'eventualità in cui la lesione di un interesse sensibile sia risultata in concreto particolarmente significativa.

L'art. 6 della legge Madia ed anteriormente l'art. 25 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla [legge 11 novembre 2014, n. 164](#), hanno riguardato anche gli istituti di autotutela decisoria (La Rosa 2015, 5 ss.) quali la revoca e l'annullamento d'ufficio.

Per quanto concerne la revoca, il mutamento della situazione di fatto può costituire fondamento della misura revocatoria a condizione che esso sia «non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento»; la nuova valutazione dell'interesse pubblico originario non è più invocabile nel caso di «provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici» (nuovo art. 21-*quinquies*, comma 1, legge n. 241/1990).

Per quanto concerne, invece, l'annullamento d'ufficio, la misura non si contempla nei casi previsti dall'art. 21-*octies*, comma 2, nei quali è precluso l'annullamento da parte del giudice amministrativo. Sembra che il legislatore abbia dequotato in senso sostanziale alcuni vizi formali (le cause di illegittimità sono retrocesse a cause di mera irregolarità).

Per quanto concerne, invece, il limite temporale per l'adozione della misura, è fatto salvo il cd. "termine ragionevole"; nel caso invece di «provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici», il termine è «comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione» del provvedimento, salvo che questo sia stato conse-



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

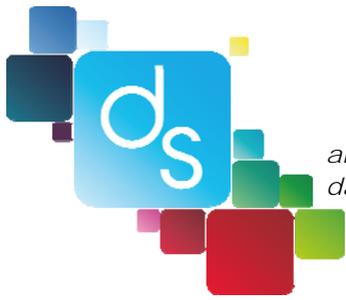
guito «sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato» (secondo la nuova previsione dell' art. 21-*nonies*, commi 1 e 2-*bis*, legge n. 241/1990).

Si tratta di una disciplina che si applica anche alle ipotesi di silenzio assenso provvedimento ex art. 20 (secondo le nuove previsioni dell'art. 21-*nonies*, comma 1), mentre nel caso della SCIA la «presenza delle condizioni previste dall'art. 21-*nonies*» impone all'amministrazione di assumere il divieto di prosecuzione dell'attività, anche dopo la scadenza del termine rituale di sessanta giorni (secondo il nuovo art. 19, comma 4, legge n. 241/1990).

3. Semplificazione amministrativa, regolazione e liberalizzazione delle attività economiche

La semplificazione amministrativa, e cioè lo snellimento dell'attività amministrativa e riduzione dei compiti incombenti sui cittadini (ad esempio esibizione di certificati, autenticazioni di firme) costituisce una delle tematiche delle riforme amministrative dell'ultimo decennio.

L'esigenza di semplificare l'attività amministrativa deriva in seno al dibattito politico-istituzionale dalla necessità di rispettare i vincoli di bilancio e dalla opportunità di delineare nuovi indirizzi verso una pubblica amministrazione che si allinei – ad esempio per ciò che concerne i tempi di definizione dei procedimenti amministrativi – con l'apparato burocratico degli altri Stati Europei.



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Semplificare l'attività amministrativa si traduce nella sussistenza di una pubblica amministrazione che costi meno alla collettività, sia in termini di stanziamenti di bilancio sia in termini di costi e soprattutto di produttività.

In altri termini, la semplificazione amministrativa costituisce uno dei mezzi per raggiungere due dei principi generali dell'attività amministrativa individuati dall'art. 1 della l. n. 241/90 e costituiti dal principio di economicità (minor dispendio possibile di risorse economiche) e dall'efficacia (rapporto tra il risultato da raggiungere ed il risultato effettivamente raggiunto dall'azione amministrativa); semplificare significa ottenere una pubblica amministrazione che consumi minori risorse e che raggiunga gli obiettivi prefissati. La semplificazione amministrativa per poter risultare efficace deve affrontare, sia pure con strumenti ed approcci metodologici differenti, l'intero apparato amministrativo; basilare importanza hanno gli interventi sul versante del procedimento amministrativo e dei rapporti tra p.a. e cittadino.

In conformità al dettato costituzionale, che impone l'adozione di schemi organizzativi improntati al buon andamento, alla trasparenza (Garofoli 2016, 145-156; Cavallaro 2015, 121 ss.; Del Frosso, Esposito, Passannanti 2013; Gardini 2014, 875) e alla concreta osservanza del principio di legalità, la dottrina amministrativistica ha optato per l'elaborazione di canali procedurali sensibili ai richiamati principi.

Sulla base delle predette argomentazioni scaturisce la tendenza a non attribuire soltanto alla fonte normativa primaria la capacità di disciplinare i poliedrici labirinti dell'apparato e dell'attività amministrativa, per rinviare invece alla potestà regolamentare il potere di normazione. Un primo tentativo di delegificazione si scorge nella l. 23 agosto 1988, n. 400,



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

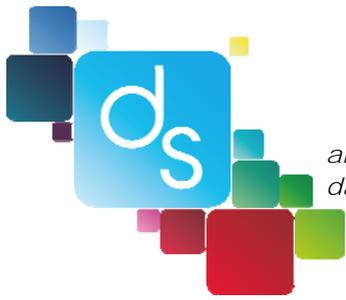
Osservatorio sulla normativa

di disciplina dell'attività di Governo e dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri con la quale si è attuato un potenziamento nell'utilizzo degli strumenti regolamentari. In altri termini, l'*input* dell'esigenza continua di semplificazione è scaturito dalla permanenza della pluralità e poliedricità della natura degli interessi sull'organizzazione e sullo svolgimento dell'azione amministrativa e dalla intima relazione tra la multiforme natura degli interessi con i modelli amministrativi anche di carattere consensuale.

Dalla delegificazione dev'essere distinta la deregolamentazione o *deregulation*. La prima non comporta alcuna modifica in ordine alla sfera di distribuzione del potere; la seconda, invece, si caratterizza per la dismissione o liberalizzazione di alcune attività o settori d'attività, che passano dall'ambito pubblico a quello privato, con conseguente forte limitazione dell'intervento pubblicistico ai soli poteri di regolazione. Il fenomeno della liberalizzazione, oltre a mostrare connessioni con la tematica dei servizi pubblici, si interseca altresì con la problematica della privatizzazione (Ghelarducci 1996, 1741 ss.; Oppo 1994, 771).

Il ridimensionato intervento dello Stato nell'economia, trae origine da fattori alcuni dei quali innescati dalla partecipazione europea, altri di ispirazione prettamente nazionale.

La privatizzazione delle imprese pubbliche ha tratto origine soprattutto dall'esigenza di riduzione del debito pubblico e di riduzione delle spese di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, avendo di mira la finalità di non pregiudicare il conseguimento degli obiettivi di stabilità, crescita e miglioramento della qualità dei servizi (Di Maio 1989; Gavazzi, Penati e Tabellini 1998, 109). Un aspetto che ha notevolmente influito sul processo di revisione del ruolo dello Stato nell'economia è la



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

crisi che ha coinvolto il sistema degli enti pubblici economici italiani, il quale si confrontato con le prescrizioni dell'ordinamento comunitario, in considerazione del fatto che il ricorso all'utilizzo di fondi di dotazione per l'alimentazione degli enti di gestione delle partecipazioni statali, non ha rispettato il divieto di aiuti di Stato sancito dall'art. 87 TCE e cioè il divieto per gli Stati membri di attribuire risorse sotto qualsiasi forma che, favorendo imprese o alcune categorie di imprese, falsano o minacciano di falsare le regole della concorrenza.

Le summenzionate forme di intervento, infatti, hanno determinato un effetto distorsivo, conferendo ai soggetti beneficiari un vantaggio sul mercato, ma che non hanno fruito dei vantaggi di un finanziamento pubblico. Il processo di liberalizzazione ha comportato l'ingresso di altri operatori sul mercato.

Per l'Italia, il processo di adattamento alle prescrizioni comunitarie ha dovuto tenere conto della situazione di coesistenza di situazioni di monopolio negli enti pubblici, in relazione ai quali un percorso di avvicinamento a corrette regole di mercato ha comportato la presa d'atto della necessità di scelte gestionali che consentissero una più snella capacità operativa, anche in ambito ambientale¹.

¹ Lo studioso Pugliatti (1964) nella voce *Diritto pubblico e diritto privato* dell'*Enciclopedia del diritto* scriveva: «Ogni crisi nel campo del diritto riconduce lo studioso alla distinzione tra diritto pubblico e diritto privato: e quando è più acuta la crisi i più inclinano a negare la distinzione; cioè si fermano alla superficie e dimenticano che l'esigenza razionale del diritto come ordinamento è della dinamica dei due termini: pubblico e privato. Infatti, negata la distinzione, si dissolve il diritto: tutto pubblico, espressione di forza non controllata né limitata di chi detiene il potere; tutto privato, organismo senza la forza di un potere – quello, privo di garanzia, questo privo di vitalità».



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Oggi le espressioni che più spesso sono usate per definire i rapporti tra pubblico e privato sono privatizzazione, contrattazione, concertazione, *deregulation*. Ci si chiede se questo orientamento verso la sfera privatistica sia da condividere o meno: nell'ambito delle *public utilities* la risposta non possa essere univoca ed invece presupponga una valutazione interdisciplinare in ragione dei vari ambiti interessati dal processo di privatizzazione e cioè politico-ideologico, economico finanziario, quello giuridico. Trattasi di piani, di ambiti che si condizionano reciprocamente e che mostrano l'opportunità di definire cosa si debba intendere per interesse pubblico, cosa significhi la privatizzazione e quali siano le prospettive successive alla privatizzazione. È pubblico l'interesse privo di una determinata tutela, un interesse in conflitto con altri interessi privati, sottratti dall'ordinamento all'autonomia delle parti ma è parimenti pubblico quell'interesse che non soltanto sia sottratto alla libera disponibilità delle parti ma che sia "funzionalizzato" (per un inquadramento giuridico-economico, Giacchetti 1999, 697). Infine, interesse pubblico è anche l'interesse riferibile all'attività istituzionale di un soggetto della P.A. o in via diretta – cioè perseguito direttamente dal soggetto pubblico – o in via indiretta – e quindi avvalendosi di un concessionario o di un appaltatore o comunque da un intermediario controllato dallo stesso soggetto pubblico o del soggetto privato titolare di un interesse partecipativo ai sensi degli artt. 7 e 10 della legge n. 241 del 1990, così come recentemente riformata.



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

4. Principio di legalità, di proporzionalità e tutela dell'ambiente

Negli ultimi anni, la spinta da parte dell'ordinamento, gli sforzi della globalizzazione e svariate difficoltà finanziarie hanno condotto il nostro paese verso una tutela più concreta del principio di legalità dell'agire amministrativo. Il potere amministrativo, come noto, ai sensi dell'art. 97 Cost., si caratterizza per la sua interconnessione con il principio di legalità.

Corretto sviluppo di tale assunto è che l'azione dei pubblici poteri sia subordinata alla legge sulla base del principio del primato della legge, che l'azione amministrativa scorga la propria esistenza in seno ad una norma, che la fonte normativa stessa indichi la competenza con riguardo alla titolarità dell'esercizio del potere.

Di rilevante attenzione è che la fonte normativa stessa indichi la natura degli interessi pubblici e gli obiettivi che sono meritevoli di tutela così come gli strumenti ed i mezzi per perseguire i predetti fini.

Ai sensi dell'art. 1 della legge n. 241/90 s.m.i., «l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficienza, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario». Tra i principi degni di nota si rammenta quello di proporzionalità, di cui all'art. 5 TUE, la cui origine è da ravvisare nel panorama giuridico dell'ordinamento tedesco, come sottolineato da certa dottrina (Galletta 1998), ma che trova un sostrato anche all'interno della normativa comunitaria e del copioso apparato giurisprudenziale italiano.



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Il principio di proporzionalità, tanto caro anche alla materia ambientale, ovviamente comporta l'esercizio di una azione pubblica che sia consona alle situazioni giuridiche soggettive ed interessi di cui sono portatori i soggetti destinatari dello stesso. Sotto la predetta accezione, la proporzionalità è da considerare come misura del potere, concernendo la relazione tra gli strumenti e gli obiettivi, tra l'ex ante e l'ex post, nella costante garanzia e tutela del principio dell'equo temperamento degli interessi delle parti.

Pertanto, non è possibile imporre al soggetto destinatario dell'atto, obblighi, divieti e limitazioni in misura oltremodo gravose al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati, soprattutto se l'ambito di riflessione verte sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema oltre che dei beni culturali.

La tutela dell'ambiente, scopo fondamentale della Comunità (ora dell'Unione) europea ed oggetto, nell'ordinamento interno, di una specifica disposizione costituzionale, oggi non è perseguibile soltanto attraverso strumenti giuridici, né può essere oggetto di osservazione ed analisi soltanto sotto la lente metodologica della scienza giuridica.

L'espressione «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di cui all'art. 117, comma secondo, lettera s) Cost. è stata introdotta dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del Titolo V della Carta. Essa, già oggetto di riforma costituzionale, invariata a seguito del risultato referendario dello scorso 4 dicembre 2016 che ha anche interessato le prospettive di riforma della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nonché della tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, è stata variamente ricondotta dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale alle nozioni di "materia" e "valore", nel tentativo di individuare i confini e i rispettivi limiti



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

delle potestà legislative statali e regionali)² e confermato da recenti pronunce.

La tutela dell'ambiente ha assunto una dimensione giuridica sempre più rilevante³ come dimostrato dall'incremento del numero di convenzioni che prevedono sempre più in capo agli Stati ed alle organizzazioni internazionali obblighi di protezione ambientale, nonché una maggiore garanzia dei diritti agli individui ed ai popoli (Hectors 2008, 165 ss.; Boyle-Anderson 1996; Dejeant-Pons 1993). Il diritto dell'ambiente è un diritto fondamentale come si scorge nell'evoluzione della sua tutela giuridica a livello internazionale; la nozione di materia è divenuta oggetto di tutela giuridica vera e propria (Maddalena 2012; sul punto cfr. Grassi 1996, 907 ss.; Ferrara 2008, 109 ss.; Cecchetti 2000).

Nell'ultimo decennio si è notata una crescita esponenziale della considerazione dell'ambiente nell'ambito degli ordinamenti interni degli Stati, con la graduale costituzionalizzazione di diritti e obblighi di protezione ambientale (Turner 2009, 27; Cordini 2012, 118 ss.; Hayward 2005). Non è semplice individuare, seppur approssimativamente, l'area perimetrale della dimensione giuridica della tutela ambientale, pur essa coinvolgendo e regolando ogni aspetto delle azioni e degli strumenti di tute-

² Cfr. Corte Cost., 27 giugno 1986, n.151, in *Riv. giur. edilizia*, 1986, I, 701; *ex multis*, Corte Cost. 30 dicembre 1987, n. 617, in *Riv. giur. ambiente*, 1988, 113; Corte Cost., 4 luglio 2003, n. 227, in *Giur. Cost.*, 2003, 4 ss.; Corte Cost., 22 luglio 2004, n. 259, in *Giur. cost.*, 2004, f. 4; Corte Cost., 31 marzo 2006, n. 133. Per l'accezione di ambiente come "materia" invece cfr. Corte Cost. 7 novembre 2007, n. 367 (in *Giur. cost.*, 2007, 6, 4075) e Corte Cost., 14 novembre 2007, n. 378 (in *Foro amm. CdS*, 2007, 11, 3017)



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

la collettiva dell'ambiente, sia tradizionali mediante strumenti di *command and control* sia più all'avanguardia come il ricorso a strumenti di mercato. In effetti, la distinzione tra *substantial rights* e *procedural rights* è tipicamente anglosassone, in quanto la nozione di *procedural right* è intimamente collegata a quella di *due process of law*.

La tradizione giuridica di *civil law* è fortemente caratterizzata da una concezione individualistica del diritto, a sua volta prodotto di una concezione filosofico-religiosa che ha condotto l'uomo al centro del sistema dei valori. L'individualismo della cultura giuridica occidentale non può condurre alla omissione di una verità storica dell'esperienza giuridica medioevale, basata su una «sostanziale irrilevanza dell'individuo» (Grossi 1972, 176 ss.). La stessa tradizionale divisione tra quanti ritengono possibile individuare una nozione giuridica unitaria di ambiente e coloro che non sono concordi è ben lontana dall'essere superata, nonostante i sempre più numerosi riferimenti all'"ambiente" *tout court*, delineato come sistema ed insieme e che fornisce oggi basi salde alla tesi dell'unitarietà sistematica dell'ambiente come interesse unitariamente rilevante nel diritto positivo.

Oggi, il moderno, attuale significato di ambiente è quello di valore, che richiede interventi concreti da parte dello Stato per la sua protezione. La predisposizione di misure a tutela dell'ambiente diviene *condicio sine qua non* per una tutela fattiva del cd. "diritto ad un ambiente salubre" (Colacino 2001, 54 ss.). L'ambiente è oggetto mediato di tutela e viene in considerazione quale mezzo per assicurare il rispetto dei diritti inviolabili dell'individuo: la qualità del primo è migliorata e protetta in quanto funzionale al miglior godimento dei secondi.



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

La protezione dell'ambiente oggi è un nuovo valore in grado di contribuire ad un più equo bilanciamento tra la tutela dei diritti umani come previsto dalla Cedu e il principio della garanzia delle posizioni giuridiche soggettive individuali. Nell'accennato clima di profondo rinnovamento ideologico, culturale, giuridico e politico, si è avvertita da parte degli operatori del diritto l'esigenza di ricorrere all'utilizzo di nuovi modelli, in modo da permettere una flessibilità operativa più elastica nonché una certa trasparenza in seno alla gestione ed alla capacità di acquisizione di risorse finanziarie, tecniche ed organizzative in materia ambientale, in breve il cd. *know how* (Rossi 1994, 385 ss), in cui si sottolinea lo scopo della privatizzazione di aumentare la competitività delle imprese pubbliche ai fini di tutela e di garanzia di un'economia di libero mercato.

Nell'ultimo ventennio caratterizzato da un quadro di ridimensionato intervento dello Stato nell'economia, il principio di *separazione tra regolazione e gestione* prevede la presenza di organismi indipendenti di regolazione, la cui principale caratteristica è l'indipendenza del potere politico del governo. Si tratta di autorità istituite praticamente in ogni settore, con lo scopo preciso di vigilare su cd. settori sensibili del mercato, qualificate come soggetti aventi funzione di regolazione di settore, la cui indipendenza rispetto agli interessi in gioco giustifica la neutralità delle loro posizioni, in ciò differenziandosi rispetto alle tradizionali amministrazioni che devono invece essere imparziali. A fronte dei differenti modelli organizzativi concretamente utilizzabili e della necessità di un controllo svolto da parte di organismi di regolazione indipendenti, l'ordinamento garantisce il rispetto della trasparenza delle modalità operative gestionali. Lo Stato ha perseguito obiettivi di politica economi-



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

ca e nazionale e ciò è facilmente percepibile dall'analisi della disciplina della concorrenza, indicandone nel contempo i criteri e gli strumenti di regolazione attraverso cui tutelare gli interessi della collettività anche in materia ambientale.

4. Tutela dell'ambiente e garanzia dei diritti della persona

La recente giurisprudenza ha preso in considerazione i rapporti tra tutela dell'ambiente e garanzia dei diritti della persona come si deduce da quanto recentemente affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 85 del 2013 (relativa alla nota vicenda dell'Ilva di Taranto) in cui si legge: «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona».

La definizione dell'ambiente e della salute come «valori primari» non comporta una “rigida” gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, al pari delle altre Costituzioni democratiche e pluraliste di matrice contemporanea, richiede un fattivo bilanciamento tra principi e diritti fondamentali. La qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute si traduce nell'assunto che gli stessi non



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati.

In effetti, i più recenti indirizzi giurisprudenziali e dottrinari si sono soffermati sulla natura dell'equilibrio insito nella tutela degli interessi ambientali, che deve essere valutato dal legislatore secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza.

Oggi più che mai gli studiosi insistono sull'analisi della qualificazione costituzionale che appare confacente agli orientamenti che si vanno consolidando all'interno della comunità internazionale. L'Organizzazione mondiale della sanità ha predisposto un progetto europeo, «La salute per tutti», basato su ventuno obiettivi di salute (*health target*) da raggiungersi entro il 2020 per i quali sono state definite azioni strategiche e precisi indicatori per monitorarne l'andamento.

Trattasi di obiettivi che determinano una serie di priorità, fissate in piani o programmi nazionali, in modo da consentire il raggiungimento di risultati concreti in termini di salute pubblica per il Paese. L'Unione europea ha acquisito negli ultimi anni un potere tale da consentire alla Comunità di adottare tutte le misure volte ad assicurare un livello elevato di protezione della salute umana.

Quanto evidenziato è connesso ad un tema che è stato oggetto di vari e recenti interventi normativi nell'ambito delle competenze legislativo-amministrative in materia ambientale. A fronte dell'eccessiva rigidità dello schema di ripartizione delle competenze, di cui al già riformato art. 117 Cost., e ai fini di rendere possibile una concreta applicazione dello stesso, la Corte Costituzionale è stata costretta a individuare meccanismi idonei a rendere più flessibile il sistema delineato dalla Costituzione.



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Il mancato ricorso allo strumento della negoziazione e concertazione ha posto in luce l'incombere di numerosi problemi di natura giuridica oltre che istituzionale. Si tratta della risoluzione di problematiche che certamente hanno interessato e interessano la tutela ambientale, secondo le previsioni dell'art. 17, comma II, lettera s, oggi oggetto di riforma.

Mentre le politiche per l'ambiente sono distribuite sostanzialmente tra la Comunità europea e gli Stati membri alla luce del principio di sussidiarietà, di cui all'art. 5, Trattato Ce, più complesso appare il quadro delle competenze legislative (Lewansky 1997; Romano Tassone 1993, 107 ss.) e amministrative nel nostro ordinamento interno, alla luce della novella costituzionale del Titolo V, Parte II della Costituzione.

La Corte Costituzionale è intervenuta apportando un contributo chiarificatore in ordine ai dubbi di cui alla riforma del 2001; l'ambiente viene definito come insieme che, pur comprendendo vari beni appartenenti a soggetti pubblici o privati, si identifica in una realtà immateriale espressiva di un autonomo valore collettivo che costituisce, come tale specifico oggetto di tutela da parte dell'ordinamento. L'ambiente, infatti, non è una "materia" ma un "valore" e, quindi, in quanto tale idoneo ad incunarsi trasversalmente presso tutti i soggetti istituzionali dell'articolato sistema italiano, interferendo nel delicato dibattito inerente alle competenze e potestà legislative regionali.

Il giudice della costituzionalità delle leggi, esaminando l'art. 118 Cost., ha scorto il valore fondamentale del bene ambiente nell'interesse nazionale, attraverso una interpretazione del principio di sussidiarietà, attribuendo le competenze amministrative allo Stato piuttosto che presso le Regioni. L'ordinamento nazionale fa uso di tutti gli strumenti a sua disposizione in materia ambientale, sia a livello legislativo, sia



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

amministrativo in senso stretto. È un dato di fatto che la legislazione ambientale si sia incentrata sull'uso della decretazione di urgenza e sulla delega legislativa. In particolare, con i decreti legislativi, il Parlamento delega il Governo ad intervenire su materie connotate da peculiarità o a predisporre testi unici e comunque provvedimenti complessi. L'uso dei decreti legge e dei decreti legislativi ha caratterizzato gli interventi normativi in materia ambientale dagli anni ottanta in poi; di recente è prevalsa la tendenza alla razionalizzazione della materia *de qua*.

Nel dibattito dottrinale sembrerebbe emergere che la connotazione specifica della tutela ambientale possa essere caratterizzata da un approccio "per principi", al fine di armonizzarsi ed adeguarsi alla trasversalità ed interdisciplinarietà della disciplina ambientale (Cafagno 2007, 327 ss.; Fracchia 2008, 214; Ferrara 2009, 1945; Clarich 2007, 219; Esposito 2008, 43 ss.).

Una volta constatata l'insufficienza delle misure ambientali che intervengono a posteriori, e la necessità della prevenzione, deve essere rivisitato il rapporto uomo-ambiente al fine di definire, a livello mondiale, una politica ambientale sostenibile seguita da una adeguata regolamentazione giuridica.

Gli Stati hanno stipulato convenzioni multilaterali, regionali, bilaterali e a predisporre strumenti per la protezione dell'ambiente in ogni sua forma. A partire, soprattutto, dalla prima metà degli anni Settanta, una forma embrionale di azione internazionale si è tradotta nella *United Nations Conference on Human Environment*, tenuta a Stoccolma nel 1972, in cui si prende coscienza, a livello globale e istituzionale, dei problemi legati all'ambiente, per cui è opportuna una regolamentazione delle azioni di ogni cittadino verso il mondo intero,



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

tenendo conto innanzitutto delle ripercussioni delle azioni stesse sull'ambiente.

È l'*incipit* del "diritto internazionale dell'ambiente" (Badiali 1995; Boyle 2002; Mezzetti 1987, 375; Montini 200; Postiglione 2001; Treves 2000, 175) ossia di una produzione normativa che continua ad assumere dimensioni significative e che è destinata a disciplinare non solo i fenomeni di "inquinamento transfrontaliero" tra i diversi Stati, ma anche i problemi ambientali di natura globale. Anche nel contesto comunitario si passa da un'accezione volta alla positivizzazione della tutela dell'ambiente quale diritto soggettivo ad un approccio volto a sottolineare il carattere oggettivo e di prevenzione del diritto ambientale, che si esprime nell'indicazione delle *guide lines* delle azioni delle pubbliche Autorità.

In tale prospettiva è opportuno muovere l'analisi dall'evoluzione dei principi di gestione dell'ambiente nell'ordinamento comunitario, che rappresentano il risultato di una continua evoluzione delle modalità di intervento comunitario in materia di ambiente.

Dal susseguirsi delle fasi di costituzionalizzazione dei principi comunitari emerge che la politica ambientale della Comunità europea si è sviluppata attorno ad alcuni principi e regole del Trattato UE, tra cui i principi di "sussidiarietà" (art. 5, comma 2, Trattato UE), di "prossimità" (cfr. direttiva 91/156/CEE), di "autosufficienza", di "partecipazione". I principi di tutela ambientale si sono affermati come assi portanti delle politiche ambientali comunitarie: il principio "chi inquina paga" (il primo ad affermarsi), il principio di prevenzione, il principio di precauzione (Amirante 2008; Dell'Anno 2004; Morand-Deville 2003; De Leonardis 2005; Francioni 1993, 455 ss.; Freestone-Hey 1996, 20;



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Amirante 2006; Bin 1988, 507) connesso a quello ormai consolidato della libertà, riconosciuta al di là del dettato costituzionale, quale conquista della comunità internazionale appartenente al patrimonio naturale dell'individuo.

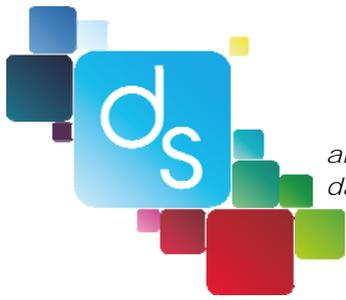
5. Tutela dell'ambiente, procedimento amministrativo e diritto dell'emergenza: spunti problematici

L'importanza della dimensione giuridica della tutela ambientale non è messa in dubbio ma sembra complesso individuarne i confini (Grassi 1996, 907; Ferrara 2008, 109 ss.; Cecchetti 2000).

Le norme volte alla prevenzione dell'inquinamento, alla bonifica dei siti inquinati e al risarcimento del danno ambientale, che concernono il tradizionale ruolo di vigilanza dei poteri pubblici e che si incentrano sulla necessità di garantire la più ampia diffusione delle informazioni sullo stato dell'ambiente, nonché la più ampia partecipazione.

La sempre crescente complessità dei problemi della tutela giuridica dell'ambiente non ha permesso di giungere a soluzioni condivise o soddisfacenti, nonostante l'evoluzione dello *ius positum*, che, attraverso i sempre più numerosi riferimenti all'"ambiente" *tout court* (Postiglione 1985, 32 ss.; Caravita 1990, 50 ss.; Giampietro 1980; Fracchia 2002, 215 ss.) fornisce oggi basi più certe all'indirizzo dell'unitarietà.

Del poliedrico *landscape* degli strumenti di tutela giuridica dell'ambiente, la tutela amministrativa è una delle tante componenti, nell'ambito della quale si radica quella procedimentale, cui si possono ricondurre elementi eterogenei e la cui analisi non può che riguardare



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

l'azione di tutela svolta dalle amministrazioni pubbliche; e ciò sia con riferimento ai procedimenti (Perfetti 2009, 1; Buonfrate 2010, 279) destinati alla tutela ambientale – valutazioni d'impatto ambientale ed autorizzazioni ambientali – sia a ogni altro procedimento amministrativo in cui rilevi la tutela dell'ambiente dal punto di vista procedimentale.

In seno al procedimento si radicano le dimensioni della tutela giuridica dell'ambiente del riconoscimento di diritti e della tutela da parte dei pubblici poteri, lasciando così intuire il ruolo preminente assunto del procedimento in relazione alla tutela ambientale, il quale sembra rappresentare, in effetti, la sede *naturale* e *principale* della tutela giuridica dell'ambiente negli ordinamenti contemporanei. Sono frequenti, in dottrina, le affermazioni secondo le quali il procedimento amministrativo costituirebbe la sede "naturale" (nel senso di *maggiormente idonea e opportuna*) della tutela degli interessi ambientali, per ragioni molteplici e non esclusivamente giuridiche.

La partecipazione dei cittadini ai procedimenti ambientali costituisce ormai una scelta obbligata per perseguire la tutela dell'ambiente in un contesto democratico, in ragione dell'inidoneità delle forme più tradizionali di decisione e di rappresentanza degli interessi di fronte ai problemi ambientali. I principi della tutela ambientale richiedono che l'azione pubblica di tutela sia svolta nelle forme del procedimento amministrativo, per la necessità di temperare gli interessi ambientali con i numerosi interessi potenzialmente confliggenti: in ciò, si manifesterebbe la capacità dei procedimenti ambientali di far riemergere il ruolo più tradizionale della P.A., cioè di mediare tra i diversi interessi. L'opzione procedimentale (in questo caso contrapposta a quella della tutela mediante il riconoscimento di diritti soggettivi), consentirebbe di



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

sciogliere il problema della tutela ambientale da connotazioni ideologiche, in quanto è fondata su valutazione dell'interesse ambientale attraverso una comparazione degli strumenti e delle azioni a tutela (cfr. Montanaro 2002, 108; Benvenuti 1952, 237; Morand-Deville 2007, 1081).

Circa l'adeguatezza e l'opportunità della garanzia in sede procedimentale, sussistono però alcuni elementi di diritto positivo che consentono di affermare che il procedimento costituisce la sede *principale*, cioè *maggiormente rilevante*, della tutela giuridica dell'ambiente. Pertanto, si scorge una doppia valenza del procedimento amministrativo, il quale, rappresenta il *punctum saliens* in cui trovano asilo i cd. diritti procedurali, principale strumento della tutela dell'ambiente mediante il riconoscimento di situazioni giuridiche soggettive e che si traducono nel diritto all'accesso all'informazione ambientale, nel diritto di partecipare alle decisioni capaci di incidere sull'ambiente.

La dottrina italiana ha dibattuto sulla natura dei diritti soggettivi o degli interessi legittimi, sulla loro autonomia o funzionalizzazione, nonché sulle ipotesi di violazione tali da far scaturire obblighi risarcitori e sulla rappresentazione degli strumenti di tutela, per far valere il rispetto delle regole e dei principi che disciplinano le decisioni in materia ambientale. Oggi indirizzi giurisprudenziali e dottrinari condivisi riconoscono alla partecipazione al procedimento amministrativo (Villata 1992, 171; Cognetti 2000) un autonomo fattore legittimante al ricorso avanti al giudice amministrativo.

La composizione oggi tra interesse ambientale ed altri interessi rilevanti è garantita attraverso strumenti di collegamento e integrazione tra procedimenti. L'istituto della conferenza di servizi, la disciplina dei pro-



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

cedimenti interessati e gli istituti che li caratterizzano sono posti al centro della tutela pubblicistica dell'ambiente.

La scelta di concentrare nel procedimento le garanzie per i soggetti interessati all'ambiente ha reso più articolato e complesso l'iter amministrativo di avvio ed esercizio di molteplici attività incidenti sull'ambiente. L'azione dei pubblici poteri a tutela dell'ambiente sembra caratterizzarsi oggi per il più elevato grado di procedimentalizzazione che essa assume. Fra i procedimenti amministrativi in materia ambientale (Rossi 2015, 64-99), si rifletta sulla rilevanza indiscussa delle valutazioni ambientali, a livello interno ed europeo, e sulla complessa attività istruttoria ricca di apporti tecnici e partecipativi, al fine di addivenire ad una decisione corretta e razionale (Manfredi 2011, 434).

Il livello di procedimentalizzazione dell'attività amministrativa risulta pertanto significativamente accresciuto ove ricorrano i presupposti per la loro applicazione. Un'ulteriore conferma è poi fornita dalle norme attributive di poteri speciali, volti a gestire situazioni d'emergenza, quali le ordinanze contingibili e di urgenza. In esse, il livello di procedimentalizzazione imposto dalle norme è più elevato di quanto si possa riscontrare in altri settori dell'ordinamento. La complessità e centralità di un'istruttoria tecnica e partecipata sono caratteristiche fondamentali dell'azione pubblica a tutela dell'ambiente di fronte delle esigenze della semplificazione (Caia 1999; Rallo 2000).

Sono, in particolare, i principi di *integrazione*, *prevenzione* e *precauzione* a condizionare la disciplina dei procedimenti amministrativi nella materia *de qua*.

Il principio di integrazione trova la sua origine nelle fonti primarie del diritto comunitario, ove è stato introdotto a seguito del Trattato di



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Amsterdam del 1951: «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (art. 11 dell'attuale TFUE., già art. 6 Trattato CE).

Il richiamato principio impone di considerare le esigenze di tutela dell'ambiente e le azioni capaci di incidere sull'ambiente, e ciò in modo da poter predisporre predisposti gli strumenti tali ad acquisire, valutare e ponderare tali esigenze nell'ambito delle diverse politiche ed azioni. Strumenti, questi, che almeno per ciò che attiene alla tutela amministrativa, non possono che assumere carattere procedimentale, data la estrema difficoltà di individuare una diversa soluzione che risulti efficace.

Da ciò discende la necessità di prevedere l'acquisizione di tali esigenze nell'ambito di tutti i procedimenti amministrativi aventi ad oggetto attività che diano impatto sull'ambiente e, più nello specifico, la necessità di approntare soluzioni anche nel cd. "diritto dell'emergenza".

Consegue il problema di stabilire quale sia la scelta preferibile tra l'integrazione dei diversi elementi in un unico procedimento e la confluenza fra essi attraverso particolari strumenti di coordinamento. Il collegamento, di cui all'art. 6 del Trattato CE, tra integrazione e sviluppo sostenibile (Groppi 2016, 43-78; Bosselman 2008, 64; Cartabia e Simoncini 2009, 13) ha comportato che i due principi fossero portatori di ulteriori e diverse conseguenze, quali la necessità di contemperare esigenze di tutela ambientale delle generazioni future (Bifulco 2008, 85) ed esigenze dello sviluppo economico e del territorio.

Non vi è dubbio che il valore-ambiente è imprescindibile e ha rappresentato e rappresenta l'orientamento del legislatore in seno alle politiche ambientali, sul piano dell'interpretazione delle norme. Il cammino inter-



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

pretativo del diritto interno si è mosso verso la garanzia dei principi generali dell'ordinamento, sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata e che tenda alla tutela valore stesso⁴. L'opzione per l'adozione del principio-tecnica del *check and balances* ha consentito di introdurre alcuni elementi di riflessione sull'idea di una giurisprudenza che si sviluppa metaforicamente in un'ottica anglosassone "*caso per caso*", ove l'equilibrio tra la corrispondenza biunivoca valore-materia e la tutela dei diritti e degli interessi, non ha raggiunto sempre i risultati sperati, sulla scorta dei vari interventi legislativi statali e/o regionali sottoposti all'attenzione dei giudici costituzionali, anche in termini di garanzia del principio della certezza del diritto.

Non vi è dubbio che le problematiche e gli interrogativi sopra tratteggiati non appartengono solo alla relazionalità uomo-valore-ambiente né scaturiscono dalla giurisprudenza costituzionale ma dalla oggettiva difficoltà di orientarsi verso una condivisione giuridica del concetto di ambiente nel nostro ordinamento.

⁴ Secondo Nespore (2004) il rischio di considerare la tutela dell'ambiente come un valore costituzionale trasversale importa affidare un settore "vitale" come l'ambiente ad una «scelta politica, che è, nella sua componente migliore, appunto scelta di valori, senza più alcun limite di carattere costituzionale» e «[...] i valori sono, per loro natura, soggettivi, relativi e mutevoli. Gran parte delle battaglie per i diritti civili e delle persone combattute e vinte in questo paese sono state condotte proprio in nome della relatività dei valori che stanno alla base della civile convivenza e quindi dell'inaccettabilità dell'imposizione di valori assoluti e della necessità di includere e di accettare visioni del mondo che sono informate a diverse e non necessariamente condivisibili organizzazioni di valori. Quindi, ciò che è valore per l'uno, non lo è per l'altro. Ciò che era valore una volta, non lo è più oggi».



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Dal susseguirsi nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali delle fasi di costituzionalizzazione dei principi comunitari (Mazzarese 2013; Bonfiglio 2016, 100) emerge che la politica ambientale della Comunità europea si è sviluppata attorno ad alcuni principi e regole dichiarati nel Trattato UE, tra cui il principio di "sussidiarietà" (art. 5, comma 2, trattato UE), il principio di "prossimità" (vedi direttiva 91/156/CEE), il principio di "autosufficienza", il principio di "partecipazione".

Rilevanti implicazioni possono derivare dal principio dello sviluppo sostenibile connesso a quelli di prevenzione e precauzione che si riflettono sulla scelta dei modelli procedurali da adottare e sulla disciplina delle diverse fasi del procedimento.

6. Conclusioni

Il passaggio da un modello di amministrazione incentrato sul principio di legalità a un modello legato a principi di tipo aziendalistico incentrato su economicità, efficienza ed efficacia ha inciso senza dubbio sulla tutela dell'ambiente e sul ruolo del procedimento. I problemi dell'amministrazione di risultato ed i suoi valori sono il riferimento delle maggiori linee evolutive della normativa in materia e della sua applicazione giurisprudenziale.

La giurisprudenza ha tentato di fornire un elenco di motivazioni per la disapplicazione degli istituti di partecipazione, nelle ipotesi in cui l'Amministrazione può ritenersi legittimata a non promuovere la partecipazione dell'interessato al procedimento. In questo contesto si inseri-



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

sce il tema della semplificazione procedimentale, come evidenziato dalla dottrina (Tomei 2005, 9; Longobardi 2009, 695 ss.).

La semplificazione non riguarda soltanto la disciplina del procedimento: la tendenza a concentrare le iniziative di semplificazione amministrativa non concerne soltanto l'attività normativa e l'organizzazione interna, ma anche quella comunitaria, nella prospettiva del diritto amministrativo generale sia in quella del diritto dell'ambiente italiano e comparato. La semplificazione procedimentale pone problemi di compatibilità con i principi di razionalità, con l'apertura del procedimento alla partecipazione degli interessati e con la tutela dei terzi (Crosetti 2011, 21; Sandulli 2000, 3; Travi 2001, 536; Napolitano 2003, 155).

In tempi recenti (cfr. sentenza Tar Campania Napoli n. 6687 del 17 dicembre 2014) il diritto di accesso è finalizzato a garantire la più ampia diffusione delle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche essendo a tal fine prevista «un'area di accessibilità [...] svincolata dai più restrittivi presupposti» indicati dall'art. 22 e ss. della L. 241/1990, purché sia verificata la sussistenza di un «genuino interesse ambientale fatto valere» e l'esclusione, per contro, di «finalità diverse, ad es. di tipo economico-patrimoniale».

Il tema della semplificazione ha trovato in altri termini la sua *sedes materiae* in un settore dell'attività amministrativa, proprio delle attività economico-produttive, sotto l'impulso fornito dalla normativa comunitaria, attraverso la messa a punto di politiche di *better regulation* tese alla rimozione di eventuali ostacoli allo sviluppo economico. Il ruolo di *guide line* della semplificazione nella disciplina delle attività economiche, ha consentito di elaborare nuovi schemi organizzativi e gestionali e di creare un nuovo modello di amministrazione.



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

È stato compresso il potere del legislatore nazionale di sottoporre ad autorizzazione preventiva l'esercizio di numerose attività economiche (Romano 2006, 513), scorgendo in essa autorizzazione espressione di discrezionalità soggetta al rispetto del principio di proporzionalità.

Lo scopo perseguito è il raggiungimento di una maggiore celerità dell'azione amministrativa, attraverso l'impiego di istituti di semplificazione procedimentale di diversa matrice e volti ad eludere le lungaggini procedurali e/o procedimentali o comprimendo la discrezionalità della P.A. nella determinazione dei passaggi procedimentali (Garofoli 2016; Dell'Anno 1989, 106-107).

Si è affermato un nuovo modello dell'amministrazione di risultato. In una fase di riforma della P.A., è rilevante riflettere sui principi dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, il cui perseguimento è garantito attraverso l'attuazione di principi che la l. n. 241/90 ha avuto il merito di riunire nel medesimo testo normativo.

L'obbligo di motivazione dell'atto amministrativo ha reso più trasparente e democratica l'attività della pubblica amministrazione, così come il principio della partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo ha contribuito alla realizzazione di una "coamministrazione" tra amministratore ed amministrato, anche se non sempre sono lineari le modalità di attuazione di una simile partecipazione, a fronte di un *favor* del legislatore verso una velocizzazione delle procedure non sempre appalesata (la disciplina dell'inerzia contenuta nelle norme in materia di pareri e valutazioni tecniche, l'inerzia e il dissenso in sede di conferenza di servizi e le previsioni relative all'obbligo di conclusione del procedimento entro tempi prestabiliti (art. 2), il divieto di aggravamento, le san-



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

zioni per la violazione del termine legale di conclusione del procedimento (Goso, 2012, 645; Clarich, 1995, 156).

Si tratta della graduale valorizzazione del tempo nell'ambito dell'azione amministrativa, connessa anche al mutato concetto di impresa, destinataria dell'azione amministrativa ed al modello di semplificazione acceleratoria, di valorizzazione del tempo nell'azione amministrativa, diverso dalla logica originaria della l. n. 241/1990.

La matrice europea e sovranazionale delle politiche di semplificazione amministrativa, stante le notevoli refluenze sull'organizzazione e sull'attività amministrativa, sulle richiamate garanzie partecipative e non dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, muovono verso una eventuale rilevanza costituzionale della semplificazione. Il sistema di *costituzionalism multivel* (Pernice 1999, 703; Pinelli 2002) caratterizzante l'attuale assetto di diritto interno, anche nell'ambito dell'incerto riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia di disciplina del procedimento e del relativo contenzioso costituzionale, mette in luce il problema di recepire e rispettare il diritto europeo in capo sia ai legislatori regionali che al legislatore statale.

In dottrina si è ampiamente discusso di una previsione a livello costituzionale del *procedimento amministrativo*, comportando la ricerca per gli interpreti e per la giurisprudenza delle Corti volta ad individuare un criterio in virtù del quale la disciplina di un dato procedimento può essere attribuita al legislatore statale o regionale con riguardo alla materia cui esso inerisce e delle finalità dell'intervento. Mentre la disciplina della semplificazione procedimentale è strutturata oggi in funzione di tutela della concorrenza, un intervento volto alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni risulta, almeno in teoria, derogabile. L'influenza



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

del diritto comunitari ha esacerbato i già precari rapporti tra Stato e Regioni in relazione agli interventi di semplificazione procedimentale, dei quali uno degli obiettivi principali era l'apertura alla concorrenza nel mercato.

Gli istituti di semplificazione in ambito ambientale costituiscono attuazione dei principi contenuti delle direttive comunitarie. L'accezione accolta dalla giurisprudenza costituzionale - nel senso di un riaccentramento delle competenze in materia di disciplina del procedimento - è stata pienamente accolta tra l'altro dal legislatore statale nel 2009, attraverso l'intervento di modifica dell'art. 29 della l. n. 241/1990, relativo all'ambito di applicazione della legge sul procedimento. Esso ha reso inderogabili, riconducendole alle materie dell'ordinamento civile e della giustizia amministrativa, le disposizioni relative all'efficacia e all'invalidità del provvedimento, all'autotutela amministrativa, alla responsabilità per danno da ritardo ed agli accordi amministrativi, nonché alle disposizioni in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi, in sostanza al cd. zoccolo duro delle garanzie del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione.



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Bibliografia

Amirante, D. (2000), *Ambiente e principi costituzionali nel diritto comparato*, in D. Amirante (cur.), *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, Milano: FrancoAngeli.

Amorosino, S. (2011), *L'“amministrativizzazione” del diritto delle imprese*, in *Dir. amm.*, 3, pp. 607-622.

Andronio, A. (2004), *Le ordinanze di necessità e di urgenza per la tutela dell'ambiente*, Milano: Giuffrè.

Angeletti, A. (cur.) (2011), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Napoli: Esi.

Azzariti, G. (2013), *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari: Laterza.

Badiali, G. (1995), *La tutela internazionale dell'ambiente*, Napoli: Esi.

Bateson, G. (1976), *Verso un'ecologia della mente*, Milano: Adelphi.

Benvenuti, F. (1952), *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1, pp. 118 ss.

Bifulco, R. (2006), *Futuro e costituzione. Premesse per uno studio sulla responsabilità delle generazioni venture*, in A. Tarantino, R. Corsano (cur.), *Diritti umani, biopolitica e globalizzazione*, Milano: Giuffrè.

Bifulco, R. (2008), *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano: FrancoAngeli.

Bignami, M. (2011), *Il tempo del procedimento e il tempo del processo secondo la prospettiva del diritto costituzionale*, in *Foro amm. CdS*, 12.

Birnie, P., A. Boyle, C. Redgwell (2009), *International Law and the Environment*, Oxford: Oxford University Press.



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Bonfiglio, S. (2016), *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Torino: Giappichelli.

Bosselman, K. (2008), *The principle of Sustainability: Transforming law and Governance*, London: Routledge.

Bucello, M., M. Cafagno (2005), *Inquinamento*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino: Utet Giuridica.

Buonfrate, A. (2010), *Postille agli appunti per un approccio (sintattico-)semantico al diritto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2, p. 279 ss.

Boyle, A.E. (2002), *International Law and Environment*, Oxford, 2002.

Caia, G. (1999), *La gestione dell'ambiente: principi di semplificazione e di coordinamento*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio (cur.), *Ambiente e diritto*, Firenze: Olschki.

Cafagno, M. (2007), *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino: Giappichelli.

Caravita Di Toritto, B. (1990), *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna: il Mulino.

Cartabia, M., A. Simoncini (2009), *Introduzione*, in M. Cartabia, A. Simoncini (cur.), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna: il Mulino, p. 13 ss.

Cavallaro, M.C. (2015), *Garanzie della trasparenza amministrativa e tutela dei privati*, in *Dir. Amm.*, 1, p. 121 ss.

Cecchetti, M. (2000), *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano: Giuffrè.

Cassese, S. (1989), *La tutela dell'ambiente: funzioni e organizzazione*, in *Riv. giur. ambiente*, 4, p. 759 ss.

Ceruti, M. (2010), *L'accesso alla giustizia amministrativa in materia ambientale in una recente sentenza della Corte di Giustizia e la lunga strada per il*



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

recepimento della convenzione di Aarhus da parte dell'Italia, in Riv. giur. ambiente, 25 (1), pp. 113-121.

Clarich, M. (1995), *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino: Giappichelli.

Clarich, M. (2007), *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 1, pp. 219-240.

Cognetti, S. (2000), *Quantità e qualità della partecipazione: tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Milano: Giuffrè.

Colacino, N. (2001), *La tutela dell'ambiente nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: alcuni elementi di giurisprudenza*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2.

Cordini, G. (2002), *Diritto ambientale comparato*, Padova: Cedam.

Cordini, G. (2009), *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Riv. giur. ambiente*, p. 611 ss.

Crosetti, A. (2011), *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, in *Quad. reg.*, p. 21 ss.

Curti Gialdino, C., D.A. Caponera (1988), *Ambiente (tutela dell')* III, *Diritto internazionale* (voce), in *Enc. Giur.*, Vol. II, Roma: Istituto dell'Enciclopedia italiana.

De Leonardis, F. (2004), *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 3.

De Leonardis, F. (2005), *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano: Giuffrè.

Del Frosso, F., V. Esposito, G. Passannanti (2013), *Il diritto sociale alla trasparenza tra il diritto di accesso e l'accesso civico (il decreto 33/2013 di riordino degli obblighi di pubblicazioni da parte delle pubbliche amministrazioni)*, in *www.diritto.it*.



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Dell'Anno, P. (1989), *La ponderazione degli interessi ambientali nel procedimento amministrativo ed i riflessi nella tutela processuale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, p. 92 ss.

Dell'Anno, P. (2004), *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano: Giuffrè.

Déjeant-Pons, M. (1993), *The Right to environment in Regional Human Rights Systems*, in K.E. Mahoney, P. Mahoney (cur.), *Human Rights in the Twenty-first Century*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.

Di Maio, A. (1989), *Le politiche di privatizzazione in Italia*, Bologna: Il Mulino.

Gavazzi, F., A. Penati, G. Tabellini (1998), *Liberalizzazione dei mercati e privatizzazioni*, Bologna: il Mulino.

Esposito, G.M. (2008), *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, Torino: Giappichelli.

Falcon, G. (2013), *Lezioni di diritto amministrativo*, Padova: Cedam.

Ferrara, R. (2005), *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 3, p. 509 ss.

Ferrara, R. (2008), *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, in A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason (cur.), *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari: Laterza.

Ferrara, R. (2009), *Modelli e tecniche di tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro amm.*, 6 (Tar), p. 1945 ss.

Ferrara, R. (2001), *Interessi tutelati - Commento all'art. 26 t.u. Cons. St.*, in A. Romano (cur.), *Commentario alle leggi sulla giustizia amministrativa*.

Ferrara, R., C. Videtta (cur.) (2000), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova: Cedam.



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Fonderico, F. (2003), *Valutazione di impatto ambientale*, in S. Nespor, A.L. De Cesaris (cur.), *Codice dell'ambiente*, II ed., Milano: Giuffrè.

Fracchia, F. (2002), *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, p. 215 ss.

Fracchia, F. (2008), *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari: Laterza.

Fracchia, F. (2010), *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli: Editoriale scientifica.

Fracchia, F. (2012), *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (dir.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol I. pp. 559-608.

Francioni, F. (1993), *Per un governo mondiale dell'ambiente: quali norme? Quali istituzioni?*, in S. Scamuzzi (cur.), *Costituzioni, Razionalità, Ambiente*, Torino: Bollati Boringhieri, p. 455 ss.

Freestone, D., H. Hey (1996), *The precautionary principle and international law: the challenge of implementation*, The Hague: Kluwer Law International.

Galetta, D.U. (1998), *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano: Giuffrè.

Gardini, G. (2014), *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 8/9, p. 875 ss.

Garofoli, R. (2016), *Trasparenza e pubblicità nell'azione della pubblica amministrazione, con particolare enfasi ai rapporti tra diritto di accesso ex lege 241/1990, accesso civico e limiti dettati dalla normativa sulla privacy*, in *Focus Magistratura*, 2/3, pp. 145-156.

Ghelarducci, F. (1996), *Privatizzazioni e servizi pubblici locali*, in *Foro Amm.*, p. 1741 ss.



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Giacchetti, S. (1999), *Privatizzazioni. La nuova dimensione dell'interesse pubblico*, in *Rass .giur. en. el.*, 4, pp. 693-721.

Giampietro, F. (1980), *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano: Giuffrè.

Goso, R. (2012), *Nuove regole in materia di conclusione del procedimento amministrativo*, in *Urb. app.*, 6, p. 645 ss.

Grassi, S. (1996), *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *AA.VV., Scritti in onore di Alberto Predieri*, vol. II, Milano: Giuffrè, p. 907 ss.

Grassi, S. (2011), *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in M. A. Sandulli (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano: Giuffrè, p. 1269 ss.

Groppi, T. (2016), *Sostenibilità e Costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Dir. Pubbl. comp. eur.*, 1, pp. 43-78.

Hectors, K. (2008), *The chartering of environmental protection: exploring the boundaries of environmental protection as a human right*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 17(3), pp. 165-175.

Iannotta, L. (1998), *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 2, p. 299 ss.

Iannotta, L. (1999), *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm*, 1, p. 57 ss.

La Rosa, G. (2015), *Il nuovo volto dell'autotutela decisoria a seguito della legge 164/2014: il privato è davvero più tutelato dal pentimento dell'amministrazione?*, in *www.giustamm.it*, 5, p. 5 ss.

Lewansky, R. (1997), *Governare l'ambiente*, Bologna: il Mulino.



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Longobardi, N. (2009), *Attività economiche e semplificazione amministrativa. La "direttiva Bolkestein" modello di semplificazione*, in *Dir. e proc. amm.*, 2009, p. 695 ss.

Maddalena, P. (1987), *Il danno all'ambiente tra giudice civile e giudice contabile*, in *Riv. crit. Dir. priv.*, p. 445 ss.

Maddalena, P. (2008), *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, in *Riv. Giur. Amb.*, pp. 527-528.

Maddalena, P. (2012), *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Ambiente & Sviluppo*, 1, p. 5-13.

Maglieri, A. (2006), *L'emersione dell'interesse ambientale nel procedimento amministrativo: prospettive e limiti della semplificazione*, in *Dir. amm.*, 14(4), pp. 847-902.

Mancarella, M. (2004), *Il diritto dell'umanità all'ambiente. Prospettive etiche, politiche e giuridiche*, Milano: Giuffrè.

Manfredi, G., S. Nespore (2010), *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Riv. giur. amb.*, p. 293 ss.

Manfredi, G. (2011), *Le funzioni ambientali*, in *Jus*, 3.

Marini, F.S. (2002), *La Corte Costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407/2002*, in *Giur. Cost.*, p. 2951 ss.

Mazzarese, T. (2013), *Diritto, tradizioni, traduzioni. La tutela dei diritti nelle società multiculturali*, Torino: Giappichelli.

Meale, A. (2005), *Valutazione di impatto ambientale (voce)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino: Utet Giuridica, p. 784 ss.

Mezzetti, L. (1987), *Comparazione ed armonizzazione internazionale nel campo del diritto dell'ambiente*, in *Dir. Soc.*, 3, p. 375 ss.



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Montanaro, R. (2002), *L'ambiente e i suoi istituti della partecipazione*, in A. Crosetti, F. Fracchia (cur.), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano: Giuffrè, p. 107 ss.

Monti, L. (2004), *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, in E. Rozo Acuna (cur.), *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg*, Torino: Giappichelli, p. 71 ss.

Montini, M., *L'ambiente nel diritto internazionale*, in *Manuale di diritto ambientale* (a cura di Mezzetti), Padova, 2001, 1

Morand-Deville, J. (2003), *Le droit de l'environnement*, Paris: Puf.

Morand-Deville, J. (2007), *Le bonheur et le droit administratif*, in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Parigi: Bruylant, p. 1081 ss.

Morbidelli, G. (1996), *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, vol. I, Milano: Giuffrè 1996.

Napolitano, G (2003), *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano: Giuffrè.

Nespor, S. (2004), *L'ambiente nella riforma costituzionale: virtualità e contraddizioni*, in *Federalismi.it*, 17.

Oppo, G. (1994), *La privatizzazione dell'impresa pubblica: profili societari*, in *Riv. Dir. Civ. I*, p. 771 ss..

Pajno, S. (2014), *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in *Federalismi.it*, 24.

Pascale, G. (2010), *Il diritto all'ambiente come diritto umano di nuova generazione*, in *Riv. Coop. Giur. Int.*, 12(34), pp. 63-85.

Pauli, L. (2002), *L'amministrazione dell'interesse ambientale*, Milano: Giuffrè.



anno VI, n. 4, 2016
data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Perfetti, L.R. (2009), *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. amb.*, 1, pp. 1-40.

Pernice, I. (1999), *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam. European Constitution - Making revisited*, in *CMLR*, p. 703 ss.

Picozza, E. (2007), *Le situazioni giuridiche soggettive*, in M.P. Chiti, G. Greco (cur.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano: Giuffrè, p. 916 ss.

Pinelli, C. (2002), *Il Momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Convenzione europea*, Bologna: il Mulino.

Police, A. (2013), *La valutazione di impatto ambientale*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (dir.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Padova: Cedam, pp. 527 ss.

Postiglione, A. (1985), *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, p. 32 ss.

Postiglione, A. (2001), *Giustizia e ambiente globale*, Milano: Giuffrè.

Rallo, A. (2000), *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Napoli: Editoriale scientifica.

Renna, M., F. Figorilli (2009), *Silenzio della pubblica amministrazione*, I) *Diritto amministrativo* (voce), in *Enc. Giur.*, Aggiornamento, Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana.

Romano, A. (2006), *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della legge 241 del 1990: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2006, p. 513 ss.

Romano Tassone, A. (1993), *Stato, Regione ed enti locali nella tutela dell'ambiente*, in *Dir. Amm.*, II, p. 107 ss

Romano Tassone, A. (2001), *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, I, Napoli: Jovene, pp. 813-826.



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Rossi, G. (1994), *Privatizzazione e diritto societario*, in *Riv. soc.*, 1994, 23, p. 336 ss.

Rossi, G. (2015), *Diritto dell'ambiente*, 3° ed., Torino: Giappichelli, pp. 64-99.

Sandulli, M.A. (2000), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione: un difficile temperamento fra accelerazione e garanzie*, in M.A. Sandulli (cur.), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto*, Milano: Giuffrè.

Scarcella, A. (2005), *L'autorizzazione integrata ambientale: il nuovo sistema di prevenzione controllo delle fonti inquinanti dell'ambiente: principi, procedure e sistema sanzionatorio*, Milano: Giuffrè.

Sciullo, G. (2015), *Legge Madia e amministrazione del patrimonio culturale: una prima lettura*, in *Aedon*, 3.

Sorlini, S., M.R. Vittadini (1985), *Impatto ambientale nella pianificazione territoriale*, Milano: FrancoAngeli.

Spada, M. (1992), *L'uomo, l'ambiente la casa. Verso un'etica bioecologica dell'architettura*, Milano: Guerini Studio.

Spasiano, M.R. (2003), *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino: Giappichelli.

Sterpa, A. (2014), *Le riforme costituzionali e legislative del 2014: quale futuro per la multilevel governance dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 22.

Tomei, R. (2005), *Il procedimento amministrativo tra evoluzione della società e trasformazioni dell'amministrazione*, in Id. (cur.), *La nuova disciplina dell'azione amministrativa*, Padova: Cedam, p. 3 ss.

Travi, A. (2001), *Tecniche di semplificazione e riforma amministrativa in Italia*, in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, I, Napoli: Jovene, p. 536 ss.



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Treves, T. (2000), *Aspetti generali del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Dir. Reg.*, 2, pp. 175-185.

Tulumello, G. (2010), *Sviluppo sostenibile, discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, in *Giustamm.it*, 12 novembre.

Villata, R. (1992), *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Dir. proc. amm.*, p. 171 ss.

Virga, G. (2008), *La semplificazione amministrativa e la "burocratizzazione" del privato*, in *Lexitalia.it*, 1° maggio.

Weiler, J. (1993), *Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 31(4), pp. 417-446.



anno VI, n. 4, 2016

data di pubblicazione: 31 gennaio 2017

Osservatorio sulla normativa

Abstract

Protection of Environment and Cultural Heritage and Simplification of Administrative Procedures after Law No. 124/2015: Guarantees Between Italian and European Law

The topic of this paper – the simplification of administrative procedures concerning the environment and therefore the proceedings directly related to environmental protection – has been gradually examined by scholars and judges. And now simplification in environmental matters is quite frequent, as part of the legislative measures amending the discipline of administration. The aim of simplification is always at the center of the great process of administrative reform already begun in the Nineties (while now it is in progress) and it has invested also the branch of environmental law. Actually, today literature is more and more brought to consider environmental interests as a “limit to simplification”, even if this last category is very discussed by recent new rules. Today, this theme is examined through a *reductio ad unitatem*, so that a systematic reading can be done.

Keywords: simplification, environment, environmental protection, safety, security.