



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELL'AQUILA
DIPARTIMENTO DI INGEGNERIA INDUSTRIALE E DELL'INFORMAZIONE E DI
ECONOMIA

Dottorato di Ricerca in Ingegneria Industriale e dell'Informazione e di Economia

Curriculum Scienze giuridico-aziendali - D6L2-21-4

XXXVIII ciclo

Titolo della tesi

I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI IN MATERIA AMBIENTALE.
TUTELA DELL'AMBIENTE E SEMPLIFICAZIONI
GIUR-06/A

Dottorando

Maria Elena Gragnoli

Coordinatore del corso

Prof.ssa Katia Gallucci

Tutor

Prof. Walter Giulietti

a.a. 2024/2025

I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI IN MATERIA AMBIENTALE.

TUTELA DELL'AMBIENTE E SEMPLIFICAZIONI.

INDICE

ABSTRACT	6
INTRODUZIONE	8

CAPITOLO I

LA GENESI DELLA TUTELA AMBIENTALE

1. L'INTRODUZIONE DELLA TUTELA AMBIENTALE NEL PANORAMA INTERNAZIONALE, EUROPEO E NAZIONALE: PREMessa	12
1.1 I PRINCIPALI INTERVENTI INTERNAZIONALI PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	13
1.1.1 IL PRINCIPIO DI PREVENZIONE	15
1.2.1 IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE	16
1.3.1 IL PRINCIPIO DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE	18
1.4.1 IL PRINCIPIO DI INTEGRAZIONE	19
2. ULTERIORI SVILUPPI DELLA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE NEL PANORAMA INTERNAZIONALE	20
3. IL SIGNIFICATO DELLA TUTELA DELL'AMBIENTE E IL RAPPORTO CON ALTRI INTERESSI PUBBLICI	27
4. L'INTRODUZIONE DELLA TUTELA AMBIENTALE COME VALORE NELLA COSTITUZIONE: LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE	32
4.1 LA TUTELA AMBIENTALE CON LA LEGGE COSTITUZIONALE 11 FEBBRAIO 2022, N. 1	35

5. GENESI E SVILUPPO DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI IN MATERIA AMBIENTALE: LA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA	38
---	----

CAPITOLO II

I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI AMBIENTALI A CONFRONTO E IL RUOLO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI AMBIENTALI: I PRINCIPI GENERALI DI DERIVAZIONE INTERNAZIONALE ED EUROPEA	43
1.1 L'ACCESSO DEL PUBBLICO ALLE INFORMAZIONI IN MATERIA AMBIENTALE, LA PARTECIPAZIONE AI PROCESSI DECISIONALI E L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA	44
1.1.2 L'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DI AARHUS NELL'UNIONE EUROPEA	46
2. I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI AMBIENTALI	48
3. LA TUTELA DELL'AMBIENTE MULTILIVELLO	54
4. I CONTRASTI TRA LE AMMINISTRAZIONI COMPETENTI E GLI ATTI DI ALTA AMMINISTRAZIONE	56
5. UNO SGUARDO GENERALE AI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI AMBIENTALI	60
5.1 IL PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE: PREMESSA	63
5.2 SEGUE: LA DIRETTIVA 85/337/CEE	64
5.2.1 LA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE: LA FASE ISTRUTTORIA	67
5.2.2 SEGUE: LA FASE DECISORIA	69
5.3 LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA	72

5.4 DIFFERENZE TRA LA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE E LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA	75
5.4.1 LA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA IN SEDE DI VAS	77
5.5 LA VERIFICA DI ASSOGGETTABILITÀ A VAS	79
5.6 LA VERIFICA DI ASSOGGETTABILITÀ A VIA	81
5.7 IL DIFFICILE APPRODO AL COORDINAMENTO DELLE VALUTAZIONI AMBIENTALI	84
5.8 IL PROVVEDIMENTO UNICO IN MATERIA AMBIENTALE	89
5.9 L'AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE	92
5.9.1 I RAPPORTI TRA LA VIA E L'AIA	98
5.10 LA VALUTAZIONE DI INCIDENZA AMBIENTALE	99

CAPITOLO III

LE MISURE DI SEMPLIFICAZIONE NEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI AMBIENTALI: LO SVILUPPO DELLE FONTI DI ENERGIA RINNOVABILE

1. LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA IN GENERALE: PREMESSA	101
1.1 I PRINCIPALI STRUMENTI DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA: LA CONFERENZA DI SERVIZI	104
1.2 IL SILENZIO-ASSENSO QUALE STRUMENTO DI SEMPLIFICAZIONE	108
1.2.1 IL SILENZIO-ASSENSO APPLICATO AGLI INTERESSI SENSIBILI	110
1.3.1 IL SILENZIO-ASSENSO APPLICATO AGLI INTERESSI SENSIBILI: ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI	114
2. LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA DI DERIVAZIONE SOVRANAZIONALE	118
3. LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA NELLA DISCIPLINA DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI AMBIENTALI: PREMESSA	120

3.1 LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA NELLA DISCIPLINA DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI AMBIENTALI: L'AMBIENTE COME INTERESSE SENSIBILE	121
4. LE PRINCIPALI MISURE DI SEMPLIFICAZIONE AMBIENTALE	125
4.1 LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA QUALE STRUMENTO DI "INCENTIVAZIONE"	132
4.2 IL NECESSARIO SVILUPPO DELLE FONTI DI ENERGIA RINNOVABILE E LE CONSEQUENTI SEMPLIFICAZIONI DELLE VALUTAZIONI AMBIENTALI	137
4.3 LA DIRETTIVA RED III E L'INTERESSE PUBBLICO PREVALENTE	139
4.4 I REGIMI AMMINISTRATIVI PER GLI IMPIANTI A FONTI RINNOVABILI PRIMA DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 190 DEL 2024	141
4.5 LA NATURA GIURIDICA DELLA PAS	145
4.6 IL DECRETO LEGISLATIVO N. 190 DEL 2024, QUALE MODELLO DI SEMPLIFICAZIONE	147
4.6.1 L'INTERESSE PUBBLICO PREVALENTE NEL DECRETO LEGISLATIVO N. 190 DEL 2024	151
5. LA TRANSIZIONE ENERGETICA QUALE MODELLO DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA	154
1. CONCLUSIONI: PROBLEMI E PROSPETTIVE	155
1.1 SEGUE: CONCLUSIONI	158
BIBLIOGRAFIA	160

ABSTRACT

The study reconstructs the path that led to the introduction of environmental matters into international, European, and national law, through the analysis of the main international agreements and European treaties, starting with the 1972 Stockholm Convention.

The analysis was crucial to understanding how the environment became first a matter and then a matter of public interest, culminating in the enshrining of fundamental principles in Law No. 1 of 2022.

The study highlights the importance of environmental administrative proceedings as a key step in protecting these interests, while respecting certain international and European principles that guide the proceedings themselves. Specifically, the study analyzes environmental assessments, integrated environmental authorization, and the single procedure, reconstructing the process of each procedure and highlighting its critical issues. These include administrative discretion and the difficult balancing of competing interests. In this regard, the study focuses primarily on the conflict between environmental and landscape interests, also reconstructing the relevant regulatory framework and the differing case law that has led to the distinction between the two interests, despite the fact that they share the same “element”: the territory.

Given the international and European momentum surrounding environmental matters, it seemed necessary to highlight the main simplification measures affecting the subject matter. These measures, especially in recent years, have had a significant impact on environmental matters. To this end, it seemed necessary to highlight some critical issues with the simplification measures adopted, insofar as they focused on reducing procedural deadlines. Among the simplification measures, the one contained in Legislative Decree No. 190 of 2024 is analyzed, which also

aims to streamline the administrative regimes for renewable energy sources, closely related to environmental matters.

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni la tutela dell'ambiente è stata oggetto di un'evoluzione giuridica e culturale esponenziale, tale da incidere in modo profondo non solo sulla normativa di settore, ma sull'intero assetto costituzionale e amministrativo dello Stato. Da bene giuridico spesso servente ad altri interessi pubblici, l'ambiente è progressivamente divenuto, dapprima, un interesse pubblico, fino a essere riconosciuto come principio costituzionale autonomo, capace di orientare le scelte legislative e amministrative.

Il metodo di lavoro adottato poggia le basi su tre pilastri: il primo si concentra sull'introduzione della tutela ambientale nel panorama internazionale, europeo e nazionale, il secondo esamina i principali procedimenti amministrativi in materia ambientale, con riguardo segnatamente alle valutazioni tecniche, mettendo in luce le relative criticità, e il terzo analizza il percorso che ha condotto il legislatore all'adozione delle misure di semplificazione amministrativa, che hanno interessato la materia *de qua*, soffermandosi su un importante e recente intervento normativo avente a oggetto i regimi amministrativi per l'installazione degli impianti a fonti rinnovabili.

Con riguardo al primo pilastro è stato messo in luce il percorso giuridico che la materia ambientale ha affrontato nel corso degli anni, fino a culminare nell'inserimento della materia stessa tra i principi fondamentali della nostra Carta costituzionale.

Nel dettaglio, a partire dal 1972, con la Convenzione di Stoccolma, la tutela dell'ambiente è stata oggetto di rapide evoluzioni a opera di accordi internazionali e trattati europei che hanno fatto emergere l'importanza della materia ambientale sotto diversi profili, culminata, poi, tra i principi fondamentali con la legge costituzionale n. 1 del 2022, a cui è stato dedicato un apposito paragrafo. Lo scopo di quest'ultimo non è stato quello di analizzare la bontà o meno della suddetta riforma, quanto piuttosto di mettere in evidenza come nei primi anni 2000 l'ambiente veniva pensato come materia trasversale, con una funzione "servente" agli altri interessi

pubblici, quali soprattutto la salute, il governo del territorio e il paesaggio. È a partire dal 2007 che, con la sentenza della Corte Costituzionale n. 367 del 2007, la tutela dell'ambientale viene elevata a valore, assumendo una propria autonomia. Da quel momento, anche parte della dottrina cambia la propria visione, sottolineando come, invero, la tesi secondo cui l'ambiente non aveva nessun riferimento era in parte errata. Infatti, già nel 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione, l'ambiente trovava un autonomo riferimento all'articolo 117, comma secondo, lettera *s*), della Costituzione.

Sempre nel primo pilastro la ricerca si concentra su un'ulteriore criticità che tutt'ora interessa la materia ambientale. Sebbene, infatti, l'ambiente oggi ha un'autonoma funzione e un riconoscimento anche costituzionale, lo stesso continua a "scontrarsi" con altri interessi pubblici; aspetto che emerge soprattutto in relazione ai procedimenti amministrativi ambientali con riguardo alla tutela del paesaggio. L'analisi si è soffermata in particolare su quest'ultimo aspetto, dal momento in cui ambiente e paesaggio, oltre a essere ricompresi per un periodo di tempo all'interno di uno stesso testo normativo, condividono lo stesso "nucleo", cristallizzato nel territorio.

Il secondo pilastro analizza i procedimenti amministrativi ambientali avendo sempre come punto di riferimento il panorama internazionale. Quest'ultimo è stato infatti dirimente per l'attuale quadro normativo dal momento in cui i procedimenti amministrativi ambientali – e in particolare le valutazioni ambientali analizzate nel presente studio – si pongono in recepimento del diritto internazionale ed eurounitario. È apparso opportuno, oltretutto necessario, aprire il capitolo con un'analisi della convenzione di Aarhus, in quanto la stessa guarda alla tutela dell'ambiente secondo una visione principalmente procedimentale, inserendo, tra gli altri, un principio fondamentale, quale quello della partecipazione.

Lo studio si è poi concentrato sull'analisi dei singoli procedimenti (valutazione di impatto ambientale, verifica di assoggettabilità a VIA e a VAS, valutazione ambientale strategica, autorizzazione integrata ambientale e valutazione di incidenza ambientale e procedimento unico), con un'importante premessa circa l'inquadramento generale degli stessi, i quali,

infatti, si pongono come categoria autonoma rispetto alla disciplina generale di cui alla legge n. 241 del 1990.

Nella disamina dell'*iter* dei procedimenti amministrativi in materia ambientale sono stati, inoltre, messi in luce due elementi caratterizzanti gli stessi e, al contempo, critici: la discrezionalità amministrativa e il bilanciamento degli interessi, elemento, quest'ultimo, che viene esaminato secondo una diversa ottica (imposta dall'ordinamento europeo) nell'ultimo capitolo.

Il terzo pilastro analizza le semplificazioni amministrative che hanno interessato la materia oggetto del presente studio. Il percorso che ha condotto all'adozione di misure di semplificazione ricalca il tortuoso *iter* che ha condotto a riconoscere l'ambiente prima come materia e poi come principio. In un primo tempo, infatti, l'ambiente e le semplificazioni si ponevano reciprocamente secondo un'ottica "escludente", ciò per tre ordini di motivi: il primo derivava dalla complessità della materia, che ha condotto la dottrina a elaborare l'orientamento secondo cui i meccanismi di regolazione non possono essere più semplici degli elementi che si intendono regolare¹, il secondo derivava dalla collocazione dell'ambiente negli interessi sensibili e il terzo dalla stratificazione normativa, dettata dall'attuazione di norme europee, recepite in diversi veicoli normativi, dall'emanazione di leggi statali e regionali e da fonti sub-primarie, che hanno visto la difficoltà del legislatore a operare un intervento di "*reductio ad unum*".

In un secondo tempo, invece, le semplificazioni hanno iniziato a interessare anche la materia ambientale e questo cambiamento si deve senz'altro alla spinta europea che ha imposto agli Stati membri il raggiungimento di sfidanti obiettivi di neutralità climatica, soprattutto negli ultimi anni, a opera del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, che hanno rappresentato le principali ragioni di interventi di semplificazione a partire dal 2020.

¹ Cfr. A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Dir. Amm.*, fasc. 4/2017.

Sempre con riguardo alle semplificazioni operate nei confronti della materia ambientale lo studio si è concentrato, inoltre, sull'operatività del c.d. "silenzio-assenso orizzontale", di cui all'articolo 17-*bis* della legge n. 241 del 1990 e sulle tesi che ruotano attorno allo stesso. Tale analisi è stata fondamentale per comprendere lo sviluppo della tutela ambientale, che è passata da materia trasversale, a interesse pubblico, a interesse sensibile e, quindi, come tale a essere escluso da ogni forma di semplificazione e, in ultimo, a essere ricompreso tra le principali misure di semplificazione, sebbene con le dovute cautele.

Le semplificazioni che si sono susseguite negli ultimi anni, con riguardo alla materia oggetto del presente studio, hanno interessato i procedimenti delle valutazioni ambientali. Sono state, infatti, adottate disposizioni volte, da un lato, a garantire una rapida conclusione del procedimento e, dall'altro, a disciplinare procedimenti *ad hoc* per la realizzazione degli obiettivi PNRR. Tali ultimi hanno riguardato soprattutto il raggiungimento della neutralità climatica, ciò che ha portato a esaminare un importante intervento di semplificazione: il decreto legislativo n. 190 del 2024. È risultato fondamentale analizzarlo per due ragioni: la prima in quanto, in recepimento della direttiva RED III, è stato introdotto il principio dell'interesse pubblico prevalente a favore della diffusione delle fonti di energia rinnovabile, mettendo, dunque, in evidenza come vi sia stata un'"intromissione" del legislatore unionale, la seconda in quanto ricondurre, secondo un approccio graduale, tutte le disposizioni inerenti il c.d. "*permitting*" degli impianti a fonti rinnovabili in un unico testo normativo rappresenta un importante banco di prova di razionalizzazione normativa e semplificazione amministrativa.

CAPITOLO I

LA GENESI DELLA TUTELA AMBIENTALE

SOMMARIO: 1. L'INTRODUZIONE DELLA TUTELA AMBIENTALE NEL PANORAMA INTERNAZIONALE, EUROPEO E NAZIONALE: PREMESSA 1.1 I PRINCIPALI INTERVENTI INTERNAZIONALI PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE 1.1.1 IL PRINCIPIO DI PREVENZIONE 1.2.1 IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE 1.3.1 IL PRINCIPIO DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE 1.4.1 IL PRINCIPIO DI INTEGRAZIONE 2. ULTERIORI SVILUPPI DELLA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE NEL PANORAMA INTERNAZIONALE 3. IL SIGNIFICATO DELLA TUTELA DELL'AMBIENTE E IL RAPPORTO CON ALTRI INTERESSI PUBBLICI 4. L'INTRODUZIONE DELLA TUTELA AMBIENTALE COME VALORE NELLA COSTITUZIONE: LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE 4.1 LA TUTELA AMBIENTALE CON LA LEGGE COSTITUZIONALE 11 FEBBRAIO 2022, N. 1 5. GENESI E SVILUPPO DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI IN MATERIA AMBIENTALE: LA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA

1. L'introduzione della tutela ambientale nel panorama internazionale, europeo e nazionale: premessa

Il presente studio si pone l'obiettivo di analizzare i procedimenti amministrativi in materia di valutazione ambientale al fine di indagarne gli aspetti rilevanti e maggiormente impattanti sull'ordinamento nazionale, anche alla luce dei più recenti interventi legislativi.

Diversi sono gli aspetti di rilevante interesse che meritano di essere brevemente anticipati rispetto alla trattazione che si svolgerà in materia di tutela ambientale. Questa, occorre premettere, trae origine dalla politica internazionale dapprima e poi eurounitaria.

In primo ordine va senz'altro rilevato che in materia di protezione dell'ambiente le organizzazioni internazionali hanno svolto un ruolo fondamentale per il tema del presente studio. Le organizzazioni internazionali rappresentano, infatti, il fulcro per la cooperazione tra gli Stati e per la predisposizione di azioni programmatiche volte a perseguire la protezione dell'ambiente nei diversi settori dello stesso. Ma non solo, le organizzazioni internazionali appaiono fondamentali anche per “guidare” gli Stati nell'attuazione delle disposizioni previste dai diversi Trattati, mediante un'assistenza tecnica o finanziaria, la formazione svolta a beneficio delle diverse autorità degli Stati (*capacity building*) e la facilitazione delle risoluzioni delle controversie. Con riguardo al tema della protezione dell'ambiente, l'organizzazione internazionale senz'altro più importante è l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) ed è, infatti, proprio l'Assemblea generale delle Nazioni Unite che ha assunto un ruolo “propulsivo” per la definizione delle politiche ambientali internazionali, promuovendo l'organizzazione delle principali conferenze mondali sull'ambiente, di cui si dirà nei paragrafi che seguono².

1.1 I principali interventi internazionali per la protezione dell'ambiente

Sebbene l'ambiente sia divenuto un tema centrale negli interventi legislativi che si sono susseguiti in Italia (soprattutto) negli ultimi anni, è solo a partire dal 1972, con la Conferenza ONU di Stoccolma, che la tutela dell'ambiente è

² M. MONTINI, *Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, (diretto da P. DELL'ANNO e E. PICOZZA), vol. I, Padova, 2012, p. 19. Sul punto si veda anche S. NESPOR, *Il mito dello sviluppo*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 33/2022, nel quale pone in evidenza la diversa concezione della tutela ambientale tra paesi “ricchi” e paesi “poveri”, differenza che ha determinato anche un difficile avvio della Conferenza di Stoccolma.

entrata a far parte del contesto giuridico degli Stati, rappresentando la base di tutti gli sviluppi che si sono susseguiti sul tema negli anni a seguire³.

Nella Conferenza ONU di Stoccolma, tenutasi dal 5 al 16 giugno del 1972, è stata adottata una dichiarazione recante 26 principi, tra i quali risulta preminente ricordare: (i) il principio n. 1, il quale ha posto in evidenza la stretta correlazione tra i diritti umani e il diritto a vivere in un ambiente sano, affermando, in particolare, che «*L'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere [...]*»; (ii) il principio n. 21, che ha introdotto la necessità di un bilanciamento tra l'interesse degli Stati a sfruttare le proprie risorse naturali e il rispetto delle politiche ambientali da essi previste. In tal senso, infatti, il suddetto principio recitava: «*[...] Gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le loro risorse secondo le loro politiche ambientali, e hanno il dovere di assicurare che le attività esercitate nei limiti della loro giurisdizione o sotto il loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o in aree al di fuori dei limiti delle giurisdizioni nazionali.*» e (iii) il principio n. 24, il quale ha stabilito che la protezione e il miglioramento dell'ambiente dovrebbero essere affrontati in un'ottica di cooperazione da parte di tutti gli Stati, nel rispetto dell'uguaglianza, attraverso la stipulazione di accordi multilaterali o bilaterali, o attraverso altri mezzi ritenuti idonei.

Soprattutto il principio 21 si è affermato come uno dei principi di riferimento per trovare l'equilibrio tra lo sfruttamento delle risorse naturali e l'obbligo di garantire la tutela dell'ambiente, ciò soprattutto al fine di evitare e di prevenire un utilizzo scorretto di territori da parte degli Stati che possa avere ripercussioni negative sull'ambiente di altri Stati, in un'ottica, dunque, di protezione dell'ambiente transfrontaliera.

La Conferenza di Stoccolma ha posto al centro dell'attenzione la correlazione tra lo sviluppo economico e le esigenze di protezione dell'ambiente⁴, ma non

³ R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi*, fasc. 13/2022, p. 190, nello stesso senso si veda anche A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma, 2018.

⁴ M. MONTINI, *Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 32. I lavori in seno alla Conferenza di Stoccolma si chiusero

solo, ha posto anche le basi del principio dello sviluppo sostenibile, che prenderà piede alcuni anni dopo.

All'indomani della Conferenza di Stoccolma è stata istituita anche l'Organizzazione internazionale «Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente» (*United Nations Environment Programme* – UNEP), che rappresenta tutt'ora il punto di riferimento per lo sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente e di *governance*. Infatti, l'UNEP svolge funzioni di studio, di supporto e di consulenza allo scopo di addivenire a soluzioni da approntare per la lotta ai cambiamenti climatici e per la composizione di problemi ecologici⁵.

1.1.1 Il principio di prevenzione

Prima ancora di continuare con la disamina dei più importanti interventi internazionali sulla protezione dell'ambiente, è importante soffermarsi sull'analisi di tre principi che ancora oggi sono alla base di tutte le politiche ambientali, anche, dunque, alla base della definizione dei procedimenti amministrativi ambientali, come si avrà modo di vedere nel prosieguo di questo studio.

Il primo principio è quello di precauzione, che impone agli Stati l'obbligo di compiere azioni atte a prevenire il più possibile danni all'ambiente, evitando di realizzare interventi riparatori che, contrariamente alla prevenzione (di cui al paragrafo successivo), hanno senz'altro costi più elevati. Il principio di precauzione, infatti, rappresenta anche oggi un principio generale di

anche con l'adozione del Piano mondiale di azione ambientale, sul punto cfr. F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel “nuovo ordinamento” dell'energia*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, fasc.1/2022, pag. 53.

⁵ G. TAMBURELLI, *Gli atti internazionali sulla protezione dell'ozono e la loro esecuzione in Italia*, in *Riv. dir. int.*, 1994, pp. 675 ss.

riferimento nel panorama delle politiche internazionali di protezione dell'ambiente, imponendo agli Stati di vigilare sulle azioni poste in essere affinché le stesse siano svolte diligentemente, senza arrecare danno all'ambiente e in un'ottica preventiva. È stato rilevato, da parte della dottrina, che il principio di prevenzione presenta, in parte, degli elementi in comune con il principio 21 della Convenzione di Stoccolma poc'anzi analizzato, nella misura in cui ambedue i principi impongono il divieto di inquinamento transfrontaliero⁶. In altra parte, invece, si distinguono in quanto il principio qui in esame guarda alla protezione dell'ambiente in senso lato e in un'ottica preventiva⁷.

1.2.1 Il principio di precauzione

Un altro principio di rilevante importanza nel panorama del diritto internazionale ambientale è il principio di precauzione. Questo principio, che trae ispirazione da un principio presente nel diritto tedesco, il *Vorsorgeprinzip*, persegue la finalità di anticipare il danno all'ambiente, ponendo in essere ogni azione necessaria ad evitarlo. Il dubbio circa la distinzione tra il principio di prevenzione e di precauzione è, dunque, giustificabile dal momento in cui entrambi i principi si pongono come “anticipatori” rispetto al pericolo di danno.

⁶ L'inquinamento transfrontaliero è stato oggetto di un'apposita convenzione, la Convenzione di Ginevra firmata il 13 novembre 1979, con la quale gli Stati firmatari si impegnano a collaborare per limitare, prevenire e ridurre gradualmente le loro emissioni di inquinanti atmosferici e a lottare contro l'inquinamento atmosferico transfrontaliero che ne deriva, elaborando a tal fine politiche *ad hoc* per la gestione della qualità dell'aria. La convenzione consta di 8 protocolli relativi, segnatamente, a specifiche emissioni inquinanti (come zolfo, metalli pesanti, inquinanti organici persistenti), nonché a strumenti di monitoraggio delle emissioni inquinanti. Sul punto si veda <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/geneva-convention-on-long-range-transboundary-air-pollution.html>.

⁷ M. MONTINI, *Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 34. Sul punto l'autore rileva inoltre che al principio di prevenzione si sono ispirate altre norme contenute in diverse Convenzioni, come quella di Vienna sulla protezione dello strato di Ozono, di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero. Cfr. anche A. FODELLA e L. PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009, p. 103.

In realtà la distinzione risiede nel fatto che il principio di precauzione si applica a situazioni in cui il rischio di danno ambientale è certo, autorizzando l'adozione di tutte quelle misure finalizzate a prevenire il danno ambientale, anche in assenza di una chiara evidenza scientifica. Si pensi, ad esempio, a tutte le azioni poste in essere allo scopo di evitare la circolazione di prodotti potenzialmente dannosi, come gli organismi geneticamente modificati⁸. Stante la sua acclarata importanza, permangono dubbi, dal punto di vista giuridico, circa i limiti della sua sfera applicativa e il suo *status* giuridico.

Sebbene, infatti, *ab origine* non vi erano dubbi circa il fatto che solo le autorità competenti potessero applicare tutele preventive in ossequio a tale principio, lo stesso sembrerebbe essere rivolto anche ai privati che esercitano una determinata attività che potrebbe risultare ambientalmente “rischiosa”. In tal senso, si legga ad esempio l'articolo 3-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006 ai sensi del quale “*la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio «chi inquina paga» che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale*”⁹.

⁸ *Ibidem*.

⁹ A. LONGO, *Il ruolo del principio di precauzione nella tutela del bene ambiente fra diritto amministrativo e penale*, in *Federalismi*, fasc. 16/2019, p. 4.

1.3.1 Il principio dello sviluppo sostenibile

Il principio dello sviluppo sostenibile è senza ombra di dubbio il principio più importante nel diritto internazionale dell'ambiente, rappresentando il criterio che ispira maggiormente la normativa ambientale nei suoi diversi settori, a livello internazionale, regionale e nazionale.

Lo sviluppo sostenibile è lo strumento attraverso cui integrare le politiche ambientali con le politiche settoriali, al fine di conseguire un'organica e coordinata tutela dell'ambiente. Lo scopo sotteso allo sviluppo sostenibile, la cui nozione si rinviene nel *Rapporto Brundtland*¹⁰, è quello di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri¹¹.

Appare evidenziare da subito come la protezione dell'ambiente e la conseguente tutela anche delle generazioni future erano già state inserite nel panorama internazionale, sebbene nel nostro ordinamento e, in particolare, nella Costituzione, il riferimento alle generazioni future è stato oggetto di discussioni e di riforma solo in anni recentissimi.

Il principio dello sviluppo sostenibile si compone di quattro elementi costitutivi.

Il primo è rappresentato dal concetto di uso equo e sostenibile delle risorse naturali, volto quindi a guidare gli Stati qualora si trovino a definire e applicare le proprie politiche ambientali.

Il secondo elemento è rappresentato dal concetto di equità inter-generazionale, che impone agli Stati, nella definizione delle proprie priorità, di tener conto

¹⁰ Il Rapporto Brundtland è un documento pubblicato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED) in cui, per la prima volta, venne introdotto il concetto di sviluppo sostenibile.

¹¹ https://www.are.admin.ch/dam/are/it/dokumente/nachhaltige_entwicklung/dokumente/bericht/our_common_futurebrundtlandreport1987.pdf.download.pdf/our_common_futurebrundtlandreport1987.pdf.

anche delle esigenze e dei bisogni delle generazioni future. Tale concetto è volto a porre un limite all'uso indiscriminato delle risorse naturali disponibili, imponendo, invece, un utilizzo razionale delle stesse evitandone il depauperamento. Emerge chiaramente una continuità con i principi della prevenzione e precauzione poc'anzi analizzati, nella misura in cui anche il concetto di equità inter-generazionale anticipa, evitando e prevenendo possibili danni, le esigenze delle generazioni future.

Il terzo concetto è rappresentato dall'equità intra-generazionale, in base al quale ciascuno Stato, in relazione alle politiche di sviluppo, ha l'obbligo di tener conto delle esigenze non solo del proprio territorio, ma anche degli altri Stati e dei relativi territori nello stesso momento storico, in un'ottica, dunque, anche di protezione dell'ambiente transfrontaliera.

Il quarto concetto è rappresentato, invece, dal principio di integrazione, secondo il quale le valutazioni legate all'ambiente devono essere integrate nei piani, nei programmi e nei progetti di sviluppo economico, in modo da prestare attenzione alla tutela dell'ambiente anche nello sviluppo economico¹². Questo concetto in realtà, come si avrà modo di vedere nelle pagine che seguono, è fondamentale tutt'oggi anche nei procedimenti amministrativi ambientali e, in particolare, nel necessario bilanciamento di interessi (pubblici e privati) che deve essere effettuato dall'autorità competente.

1.4.1 Il principio di integrazione

Tra i principi fondamentali ascrivibili alla tutela ambientale vi è anche il principio di integrazione, sancito dall'articolo 11 del TFUE il quale stabilisce

¹² M. MONTINI, *Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 41.

che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate con le politiche e le azioni dell'unione anche allo scopo di promuovere il principio dello sviluppo sostenibile.

Lo scopo principale del principio di integrazione è quello di garantire – e dunque di sancire un obbligo in capo agli Stati membri – che le esigenze di tutela dell'ambiente siano, per l'appunto, integrate con le altre politiche europee. Alla lettura del citato articolo 11 emergono alcuni aspetti. Il primo è la natura trasversale della tutela ambientale che rende il principio di integrazione di portata generale, il secondo è la stretta correlazione del principio in argomento con quello dello sviluppo sostenibile. Come già detto, sia il principio di integrazione che il principio di sviluppo sostenibile, sebbene volti a tutelare le politiche ambientali, hanno portata generale, rappresentando spesso il fondamento di normative riguardanti attività economiche o di trasformazione del territorio, collocandosi, pertanto, in tutte quelle disposizioni atte a tutelare, sia direttamente che indirettamente, l'ambiente¹³.

Un esempio di attuazione di tali principi può senz'altro ricavarsi nella disciplina dei procedimenti amministrativi ambientali e, segnatamente, nella valutazione di impatto ambientale e nella valutazione ambientale strategica.

2. Ulteriori sviluppi della protezione dell'ambiente nel panorama internazionale

Sulla base dei principi della Convenzione di Stoccolma, dei principi di prevenzione, precauzione e di sviluppo sostenibile, nonché dall'attività svolta dall'UNEP, le Istituzioni comunitarie sono state chiamate a redigere il primo

¹³ R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 170. Sul punto cfr. anche F. FONDERICO, voce *Ambiente* in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006.

documento programmatico per la protezione ambientale, adottato nel 1973. All'interno di esso emergeva, tra gli altri, l'introduzione del principio "chi inquina paga", recepito definitivamente all'interno dell'Atto unico europeo (AUE)¹⁴.

L'AUE, entrato in vigore il 1° febbraio 1987¹⁵, ha introdotto un nuovo titolo dedicato all'ambiente, costituendo la prima base giuridica per una politica ambientale, attribuendo a tale tutela un importante ruolo nella politica comunitaria, ricomprendendola tra gli obiettivi della Comunità stessa. In tale ottica, l'AUE ha individuato, come principi fondamentali a favore della tutela ambientale, l'azione preventiva dei danni causati all'ambiente, nonché, come poc'anzi accennato, il principio "chi inquina paga", imprimendo un forte senso di responsabilità negli Stati membri.

L'AUE ha, infatti, da subito posto al centro della politica di tutela ambientale la salvaguardia, la protezione e il miglioramento della qualità dell'ambiente; la protezione della salute umana, nonché una maggiore attenzione all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. La realizzazione di tali interventi e il rispetto dei principi sopra richiamati, venivano garantiti, inoltre, grazie all'inserimento, nel medesimo AUE, del principio c.d. di sussidiarietà¹⁶. Questo principio era diretto a garantire un adeguato e incisivo intervento delle istituzioni comunitarie nell'attuazione delle politiche ambientali, laddove quest'ultime potessero essere meglio realizzate a livello comunitario, piuttosto che nazionale. Infatti, l'articolo 130R del medesimo AUE affermava che «*La Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi di cui al paragrafo 1 possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri. Fatte salve talune misure di carattere comunitario, gli Stati membri assicurano il finanziamento e l'esecuzione delle altre misure.*»¹⁷. Al contempo, la Comunità

¹⁴ R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 153 ss..

¹⁵ Scopo dell'Atto unico europeo (AUE) è stato quello di riesaminare i Trattati istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica, modificando le disposizioni relative al funzionamento delle istituzioni europee, ampliando i poteri dell'allora Comunità europea in una serie di ambiti d'azione, tra cui, per l'appunto, la tutela ambientale.

¹⁶ Principio inizialmente inserito con precipuo riferimento alla materia ambientale e poi esteso come principio comune.

¹⁷ A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, 2018, op. cit., p. 18.

europea favoriva e incentiva la possibilità per gli Stati membri di adoperarsi al fine di adottare provvedimenti volti a raggiungere una maggiore protezione della tutela ambientale.

L'azione dell'Unione europea in materia ambientale si è andata poi "fortificando" tra il 1987 e il 1992, periodo in cui si è perseguito un approccio "globale" alla politica ambientale, ampliando la tutela anche nei confronti delle aree protette e nella disincentivazione dei fattori inquinanti, utilizzando allo scopo strumenti economici e finanziari. Giova rilevare che il periodo richiamato (1987-1992) appare di rilievo, tenuto conto che in quegli anni si sono susseguiti importanti passi in avanti, non solo a livello europeo, con il passaggio dall'AUE al Trattato di Maastricht, nel 1992, ma anche a livello internazionale, con la Convenzione ONU di Rio De Janeiro tenutasi nel 1992, e nazionale con l'istituzione del Ministero dell'ambiente, ad opera della legge 8 luglio 1986, n. 389.

Ai fini del presente studio rileva che il Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1° novembre 1993, è stato altrettanto fondamentale per la politica ambientale al pari del precedente Atto Unico europeo, in quanto ha fatto sì che tale tutela da azione episodica venisse ricompresa tra le politiche fondamentali dell'Unione europea¹⁸. Il Trattato di Maastricht ha prefissato l'obiettivo per l'Unione europea e per gli Stati membri di promuovere e raggiungere il progresso economico e sociale «*nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell'integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori*». Di rilievo appare, in particolare, l'articolo 2, il quale ha previsto che l'Unione europea ha il compito di promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità in un'ottica anche di crescita sostenibile degli Stati membri e che rispetti l'ambiente, prevedendo, quindi, per la prima volta nel contesto eurounitario il concetto di "sviluppo sostenibile". Questo costituisce recepimento della Conferenza Onu tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992 (Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui

¹⁸ R. FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000, p. 17.

cambiamenti climatici) nella quale, confermando i principi assunti all'interno della Dichiarazione della Conferenza delle ONU di Stoccolma sull'ambiente umano, è stato introdotto, tra gli altri, il principio secondo cui lo sviluppo degli Stati deve fondarsi e realizzarsi in modo da soddisfare anche i bisogni ambientali, tenuto conto dell'assunto per cui gli essere umani hanno diritto a vivere in un ambiente sano, in armonia con la natura.

È in tale contesto che anche la nozione di cambiamenti climatici ha iniziato ad assumere una specifica connotazione e una sempre maggiore importanza. È stata, infatti, adottata anche Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici (UNFCCC), entrata in vigore il 21 marzo 1994, il cui obiettivo principale era proprio quello di conseguire un legame tra energie rinnovabili, efficienza energetica e sviluppo sostenibile. Mediante la Convenzione gli Stati firmatari hanno assunto l'impegno di adottare politiche volte a ridurre i livelli di emissione di CO₂, allo scopo di raggiungere livelli emissivi tali da non risultare dannosi per l'equilibrio ecosistemico.

La Convenzione in argomento ha, dunque, fatto sì che gli Stati firmatari riconoscessero che i cambiamenti climatici rappresentavano a tutti gli effetti un aspetto preoccupante per ciascuno di loro¹⁹. La Convenzione UNFCCC è risultata fondamentale per la tutela dell'ambiente in genere e per la lotta ai cambiamenti climatici nello specifico poiché è proprio da tale Convenzione che venne contemplata la possibilità di svolgere annualmente le Conferenze delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, le c.d. COP²⁰. Occorre sul punto evidenziare come proprio gli impegni assunti dalla Convenzione sui cambiamenti climatici hanno poi assunto un carattere vincolante con il

¹⁹ D. BONASKY, *The United Nations Framework Convention on Climate Change. A commentary*, in *Yale Journal of international law*, 1993, pp. 451 ss.

²⁰ Ciò in quanto la Convenzione conteneva previsioni di tipo programmatico e non già norme vincolanti, correndo, dunque, il rischio che le stesse rimanessero solo mere "enunciazioni". Sul punto cfr. F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel "nuovo ordinamento" dell'energia*, op. cit. e B. TONOLETTI, *Da Kyoto a Durban. Il cambiamento climatico nel quadro internazionale*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013.

Protocollo di Kyoto, adottato all'esito della terza Conferenza delle parti (c.d. COP-3) del 1997²¹.

Con il Protocollo di Kyoto²² gli Stati firmatari si sono impegnati a ridurre le emissioni di alcuni gas a effetto serra responsabili del riscaldamento del pianeta entro il 2012²³. Tale obiettivo, in base a quanto sancito dal Protocollo medesimo, può essere raggiunto anche attraverso meccanismi di mercato di tipo "flessibile". Tra questi appare di rilievo ricordare il c.d. "*Emission trading scheme*", il quale ha introdotto un vero e proprio mercato basato sullo scambio di quote di emissioni (ETS) di gas a effetto serra²⁴, al fine di raggiungere l'obiettivo di riduzione in atmosfera di fattori inquinanti²⁵. Questo meccanismo si basa segnatamente sulla possibilità attribuita agli Stati firmatari di vendere, nel caso in cui si incorra nel rischio di non rispettare un certo limite di emissioni, l'eccesso di emissioni di CO₂ ad altri paesi, ciò consente di rispettare il predetto limite. Nel contesto europeo, questo modello è stato poi oggetto di un'apposita direttiva, la 2003/87/CE c.d. *Emission trading*²⁶. Questa ha introdotto il meccanismo attraverso cui i gestori di impianti, al fine di rispettare il limite di emissioni di CO₂, possono acquistare o cedere le relative quote di

²¹ S. ALAIMO, *Protocollo di Kyoto*, Firenze, 2005; L. MASSAI, *L'applicazione del Protocollo di Kyoto e il dibattito sulla fase post-Kyoto*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, pp. 769 ss.

²² Il Protocollo di Kyoto ha perseguito, inoltre, l'obiettivo di non scindere più tra Paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo, ma di contemplare una politica "ambientale" di tipo comune, senza porre una differenziazione tra gli Stati.

²³ Periodo che poi è stato esteso fino al 2020, sul punto cfr. S. SPUNTERELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. Amm.*, fasc.1, 2023, pag. 59.

²⁴ Appare di rilievo evidenziare che a partire dal 2024 è stata prevista l'estensione graduale del sistema ETS alle emissioni prodotte dal trasporto marittimo. Ciò ha interessato in particolare le navi di stazza lorda pari o superiore a 5.000 tonnellate, con riferimento alle emissioni di gas a effetto serra rilasciate durante le tratte finalizzate al trasporto di passeggeri o merci a fini commerciali.

²⁵ Si veda anche A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, 2018, Roma, p.12, nel quale si afferma che il protocollo di Kyoto ha imposto agli Stati firmatari di inserire il rispetto del limite di emissioni di CO₂, limite, per l'appunto, che variava da Stato a Stato. Tale obiettivo, tuttavia, non è stato raggiunto dal momento in cui il protocollo medesimo prevedeva che l'entrata in vigore dello stesso fosse condizionata alla ratifica da parte degli Stati che producevano il 55% delle emissioni inquinanti. Infatti, la mancata adesione da parte degli Stati Uniti – maggiormente produttori di CO₂ – è stata decisiva per il mancato raggiungimento dell'obiettivo

²⁶ M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Riv. Dir. Pubbl.* - ISSN 1721-8985- 2007:1(2007), pp. 219-239. Sullo stesso tema si veda anche M. MACCHIA, *Certificazioni ambientali e logiche di mercato*, in *Art. e sagg. Il diritto dell'economia*, issn 1123-3036, anno 66, n. 101 (1 2020), pp. 205-238. Si segnala, inoltre, che questa direttiva è stata modificata dalle direttive (UE) 2023/958 e 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023.

emissioni. Tale tipologia di mercato, attraverso il c.d. *cap&trade* si basa, in sostanza, sulla possibilità di commercializzare le quote di emissione: in caso di eccedenza del limite massimo si cede la quota di emissioni, ovvero in caso di non eccedenza si acquista la quota medesima²⁷.

Il Protocollo di Kyoto copriva il periodo compreso tra il 2008 e il 2012, ponendosi, dunque, il problema di aprire nuovi negoziati per addivenire a un nuovo accordo che estendesse la durata del protocollo. Vennero però incontrate diverse difficoltà, infatti, nella Conferenza delle Parti (COP-18) svoltasi a Doha venne adottato un emendamento, che non entrò in vigore, per ridurre, per il periodo 2013-2020, le emissioni di gas a effetto serra del 18% rispetto ai livelli del 1990.

Il Trattato di Amsterdam, che ha apportato importanti modificazioni ai Trattati istitutivi della Comunità europea, nonché al Trattato istitutivo della Unione europea, nella parte dedicata ai principi ha previsto in maniera ancora più incisiva il perseguimento di una tutela ambientale, stabilendo, in particolare *«un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri»*²⁸. Da questo momento viene, quindi, attribuita all'ambiente la “dignità” di principio fondamentale dell'Unione.

Il medesimo Trattato di Amsterdam ha assicurato, inoltre, la continuità nell'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità nelle materie di non esclusiva competenza dell'Unione. In tal modo si è impressa l'importanza della politica ambientale negli Stati membri, andando a “responsabilizzare” gli stessi, assicurando, comunque, un intervento a livello unionale nel momento in cui l'azione possa essere meglio esercitata e

²⁷ A. BUONFRATE e A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2023 p. 356. Si veda anche A. GIORDANO, *Climate change e strumenti di tutela. Verso la public interest litigation?*, in *Riv. Dir. Pubbl. Com.*, fasc. 6/2020, pag. 763.

²⁸ Articolo 2 del Trattato di Amsterdam, che apporta modificazioni all'articolo 2 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

soddisfatta a livello europeo²⁹, garantendo, al contempo, che i poteri degli organi unionali non vadano oltre quanto strettamente necessario.

In un tempo ancora più recente l'ultima importante tappa raggiunta nel panorama internazionale è rappresentata dall'Accordo sul Clima siglato a Parigi nell'ambito della COP-21 del 2015³⁰ e ratificato dall'Italia nel 2016, che rappresenta il nuovo strumento attuativo della Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici. L'obiettivo principale perseguito da questo Accordo è stato quello di contenere «*l'aumento della temperatura media globale entro limiti sotto i 2°C rispetto ai livelli preindustriali*» e proseguire gli sforzi «*per limitare l'aumento della temperatura a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali*»³¹.

Nel dettaglio, con l'Accordo di Parigi gli Stati firmatari si sono impegnati: a) a realizzare politiche per contenere, nel lungo termine, l'aumento della temperatura media globale al di sotto della soglia di 2°C oltre i livelli pre-industriali e limitare tale incremento a 1.5°C; b) a cooperare allo scopo di incrementare la capacità dei diversi soggetti coinvolti nella lotta ai cambiamenti climatici; c) a veicolare gli investimenti e i flussi coerentemente con l'esigenza di ridurre le emissioni di gas a effetto serra.

All'Accordo di Parigi viene attribuito il ruolo di guida a cui le future scelte politiche sul tema della tutela dell'ambiente dovranno uniformarsi³².

Con tale Accordo, che si pone sulla scia del Protocollo di Kyoto, gli Stati firmatari hanno, quindi, inserito fra i propri l'obiettivo della decarbonizzazione, da raggiungere tramite un meccanismo internazionale

²⁹ Il Trattato di Amsterdam chiarisce che «*Il principio di sussidiarietà dà un orientamento sul modo in cui tali competenze debbono essere esercitate a livello comunitario. La sussidiarietà è un concetto dinamico e dovrebbe essere applicata alla luce degli obiettivi stabiliti nel trattato. Essa consente che l'azione della Comunità, entro i limiti delle sue competenze, sia ampliata laddove le circostanze lo richiedano e, inversamente, ristretta e sospesa laddove essa non sia più giustificata*».

³⁰ M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Riv. dir. int.*, 2017, pp. 719 ss.; L. ARISTEI, I, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2017.

³¹ <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>.

³² F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel "nuovo ordinamento" dell'energia*, op. cit., p. 53.

diretto a coordinare, indirizzare e controllare le politiche degli Stati firmatari verso l'abbandono dei combustibili fossili³³.

3. Il significato della tutela dell'ambiente e il rapporto con altri interessi pubblici

È sulla scia della citata Convenzione ONU di Stoccolma del 1972 e di quella di Rio De Janeiro del 1992, nonché dei Trattati che si sono susseguiti nel panorama eurounitario, che dottrina e giurisprudenza nazionali hanno iniziato a interrogarsi circa il concetto giuridico di "ambiente".

Tale ricerca non è stata affatto semplice, e non ha, si può dire, portato a una visione unitaria, laddove è arduo ridurre l'ambiente a una sola nozione e, ancora di più, individuarne un singolo ambito di applicazione, dal momento in cui lo stesso attrae su di sé una serie di elementi. Infatti, nel tentativo di dare una definizione giuridica all'"ambiente" si è per lo più operato un rinvio generico a tutti quei beni che possono essere ricondotti nella citata nozione e per i quali l'ordinamento attribuisce loro tutela³⁴.

In tal senso, la Corte costituzionale ha, infatti, affermato che «*L'ambiente è un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità. Esso non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo: ma, appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e*

³³ A. BUONFRATE A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, op. cit., p. 357.

³⁴ L. DE PAULI, *L'amministrazione dell'interesse ambientale*, Milano, 2002, p. 37. Sulla definizione di ambiente si veda anche A. CROSETTI, *Ambiente* (nozione di), in *Enc. Dir.*, 2009; G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2022,

dai singoli. Alle varie forme di godimento è accordata una tutela civilistica la quale trova ulteriore supporto nel precetto costituzionale che circoscrive l'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) ed in quello che riconosce il diritto di proprietà, ma con i limiti della utilità e della funzione sociale (art. 42 Cost.)»³⁵.

Si può senz'altro assumere, quindi, che l'ambiente sia una materia trasversale³⁶, all'interno della quale confluiscono elementi attinenti sia alla natura, che ai comportamenti dell'uomo e per i quali l'ordinamento attribuisce loro una tutela. Queste convergenze definiscono compiutamente il termine ambiente, riferendosi, a titolo esemplificativo: (i) all'inquinamento; (ii) ai rifiuti; (iii) all'energia; (iv) all'ecosistema; (v) alla tutela delle risorse idriche; (vi) alla tutela dell'ambiente marino e di quello terrestre e, dall'altro, a macroargomenti, quali: (i) l'economia circolare, (ii) lo sviluppo sostenibile, (iii) la transizione energetica, *et cetera*.

L'ambiente è, quindi, sempre stato considerato concetto dinamico e omnicomprensivo, ricomprendendo al suo interno molteplici interessi pubblici. In tale ottica, infatti, all'ambiente venivano ricondotti una serie di significati diversi a seconda dell'istituto giuridico che lo riguardava. Infatti, secondo la teoria c.d. "pluralista" l'ambiente non era considerato come un concetto giuridico, ma piuttosto veniva ricompreso all'interno di una tripartizione³⁷: tutela della qualità della vita e, quindi, all'interno di un'azione sanitaria; governo del territorio e, quindi, nell'attività urbanistica; tutela del paesaggio e, quindi, all'interno di un'attività di tipo "culturale".

Secondo questa visione dottrinale, sostenuta da Giannini³⁸, la tutela ambientale non poteva essere circoscritta in un'univoca definizione, dal momento in cui lo

³⁵ Corte cost. Sent., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Giur Cost*.

³⁶ S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *Federalismi*, fasc. n. 13/2023, p. 3, l'autore sul punto rileva che «Si tratta di una nozione complessa (il sistema ambientale è complesso proprio perché definisce le interrelazioni, in continuo adattamento, tra le sue componenti) trasversale (perché gli interessi ambientali assumono rilievo in quasi tutti gli altri settori degli interessi giuridicamente rilevanti), multireferenziale (perché il sistema ambientale fa riferimento a tutte le realtà della nostra convivenza e a tutti i livelli di governo che la rappresentano e gestiscono)».

³⁷ R. CHIEPPA, R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2021, p. 1215.

³⁸ Cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971.

stesso veniva ricompreso all'interno di interessi eterogenei, già oggetto di specifica competenza e tutela da parte dell'ordinamento³⁹. Infatti, è con riguardo al rapporto tra ambiente e salute che l'"ambiente" non veniva riconosciuto come valore costituzionale per il suo significato intrinseco, bensì come valore funzionalmente connesso al diritto alla salute e, quindi, collocato all'interno dell'articolo 32 della Costituzione⁴⁰.

Anche il rapporto tra ambiente e paesaggio ha reso non agevole l'individuazione della tutela ambientale, sia quale valore costituzionale, sia quale materia. È sempre stato difficile, infatti, tracciare un confine netto tra le due tutele, tenuto conto che le stesse sono dirette a esplicare i propri effetti nei confronti del medesimo elemento fisico: il territorio. Secondo parte della dottrina un primissimo problema sulla distinzione concettuale tra ambiente e paesaggio derivava dall'approssimazione dei testi normativi. La ricomprensione dell'ambiente nel paesaggio si è sicuramente fortificata con l'istituzione del "Ministero dei beni culturali e ambientali" nel 1974, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, recante "*Attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*", nonché con il decreto legislativo n. 490 del 1999, recante "*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*", i quali dettavano una serie di disposizioni che attenevano espressamente anche alla tutela ambientale, oltre che a quella paesaggistica. Tale quadro normativo era, in effetti, coerente anche con la giurisprudenza, la quale per molto tempo attribuiva al paesaggio una posizione dominante rispetto all'ambiente, estranea a qualsiasi tipo di bilanciamento in ragione del rango di principio costituzionale, ai sensi dell'articolo 9 della Costituzione⁴¹.

La necessità di tracciare un confine tra la tutela del paesaggio e quella ambientale è stata messa in luce dalla stessa Corte costituzionale, la quale con la sentenza n. 367 del 2007 ha chiarito la presenza nell'ordinamento di elementi

³⁹ P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2000, p. 5. Sul punto cfr. anche G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017.

⁴⁰ S. PAJNO, V. PUCCI, *Il diritto "fondamentale" alla salute nei procedimenti di valutazione ambientale*, in *Federalismi*, fasc. 27/2020, p. 143.

⁴¹ B. BALDINI, *La digitalizzazione e l'organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Istituzioni del federalismo*, n. XLIV, 2023, p. 418.

che attengono esclusivamente alla materia ambientale e altri alla materia paesaggistica, assumendo, quindi, una netta separazione tra le due tipologie di tutela. Quella paesaggistica, infatti, è prioritariamente diretta alla “*morfologia del paesaggio*” e, quindi, all’ambiente “*nel suo aspetto visivo*”.

La distinzione tra ambiente e paesaggio si è poi fortificata non solo con gli orientamenti giurisprudenziali susseguiti, ma anche con l’intervento del legislatore nazionale che, sulla scia del diritto europeo, ha dedicato specifiche norme di legge alla tutela ambientale. In quest’ottica, infatti, occorre considerare l’istituzione del Ministero dell’ambiente, nel 1986, quale centro di riferimento e di imputazione di competenze amministrative, istituito anche allo scopo di conferire rilievo alla tutela dell’ambiente, quale interesse meritevole di tutela all’interno dell’ordinamento giuridico⁴².

La distinzione tra l’ambiente e il paesaggio deriva, altresì, dall’introduzione, dapprima, del codice del paesaggio (decreto legislativo n. 42 del 2004), nel quale è venuto meno il riferimento a disposizioni concernenti la tutela dell’ambiente e ai beni ambientali e dall’introduzione del codice dell’ambiente nel 2006⁴³.

Sebbene il legislatore nazionale sia intervenuto con il chiaro intento di delineare la competenza della tutela ambientale, non può certo negarsi che la stessa continua tuttora ad avere una connessione con altri interessi. Si pensi, infatti, alla competenza dell’amministrazione paesaggistica con riguardo ai procedimenti amministrativi ambientali. Proprio con riguardo a quest’ultimo

⁴² D. DE GRAZIA, *La disciplina multilivello della tutela ambientale e l’allocazione delle funzioni amministrative*, in *Federalismi*, 2023, p. 310. Lo stesso autore evidenzia come «L’istituzione del Ministero, con l’entrata in vigore della legge n. 349 del 1986, ha però rappresentato il momento in cui l’interesse ambientale ha assunto una sua specifica e distinta rilevanza istituzionale, segnando il passaggio da una legislazione che attribuiva rilevanza disorganica e, si potrebbe dire, occasionale a diversi interessi variamente correlati a tematiche ambientali (parchi naturali, inquinamento, acque reflue, smaltimento dei rifiuti etc.) ad un approccio sistematico alla questione ecologica, mediante la creazione di specifiche competenze amministrative funzionali alla tutela ambientale. La legge attribuiva al neoistituito Ministero obiettivi assai ambiziosi, quali «assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall’inquinamento».

⁴³ S. AMOROSINO, *La “dialettica” tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell’ambiente atmosferico*, in *Riv. Giur. Ed.*, fasc.4/2022, p. 261.

aspetto, la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato come la tutela del paesaggio entri spesso in conflitto con la tutela ambientale, sì da creare un importante problema di bilanciamento.

Tale aspetto emerge, come evidenziato anche dalla dottrina, con riguardo all'installazione di impianti a fonti rinnovabili. In tale contesto, emergono due distinte valutazioni: la prima, che attiene alla tutela dell'ambiente in senso ampio, volta a uno sviluppo sostenibile e alla lotta al cambiamento climatico, che guarda, al contempo, all'iniziativa economica del soggetto interessato; la seconda, invece, che guarda in via esclusiva alla tutela del paesaggio e, in particolare, a come la realizzazione di una determinata attività di tipo antropico possa, in effetti, contrastare con il territorio circostante⁴⁴. Quest'ultima valutazione pone chiaramente in secondo piano sia la tutela dell'ambiente, che sarebbe, invero, garantita con la realizzazione dell'impianto, che l'interesse economico del soggetto interessato⁴⁵.

Alla luce di quanto sopra, infatti, il Consiglio di Stato ha chiarito che «*La posizione 'totalizzante' [...] espressa dall'Amministrazione dei beni culturali si pone in contrasto con l'indirizzo politico europeo (Direttiva CEE n. 2001/77) e nazionale (Dlgs 29 dicembre 2003 n. 387) che riconosce agli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili importanza fondamentale, dichiarandoli opere di pubblico interesse proprio ai fini di tutela dell'ambiente.*».

Occorre, quindi, senz'altro rilevare che in talune circostanze la valutazione circa l'interesse ambientale in relazione a un intervento di tipo antropico, coinvolge inevitabilmente altri interessi, necessitando, quindi, di un corretto bilanciamento⁴⁶. Gli stessi giudici costituzionali, con la sentenza n. 85 del 2013, avevano già affermato il principio secondo cui «*Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione*

⁴⁴ B. BALDINI, *La digitalizzazione e l'organizzazione della pubblica amministrazione*, op. cit., p. 418.

⁴⁵ Sul punto si rinvia al terzo capitolo del presente studio, nel quale viene messo in luce un netto cambio di tendenza verificatosi negli ultimi anni in cui la stessa Unione europea pone come "prevalente" lo sviluppo delle fonti rinnovabili.

⁴⁶ Sul punto si veda S. GRASSI (a cura di), *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Saggi, Milano, 2012, p. 5.

reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. [omissis] non si può condividere l'assunto [omissis], secondo cui l'aggettivo «fondamentale», [omissis], sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. [omissis]. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi.».

Tale ultimo orientamento, in considerazione della più recente legge costituzionale n. 1 del 2022, trova ancor di più ragione di esistere.

4. L'introduzione della tutela ambientale come valore nella Costituzione: la riforma del Titolo V della Costituzione

L'assenza della materia ambientale, almeno fino alla riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001, seguita dalla più recente revisione costituzionale ad opera della legge 11 febbraio 2022, n. 1, conferma la “tardività” della tutela ambientale nei contesti giuridici e, in particolare, all'interno delle Costituzioni c.d. di “prima generazione”, come quella italiana⁴⁷. Sono, infatti, solo le Costituzioni a partire dal 1970 che, *ab initio*, hanno contemplato la materia della tutela ambientale al loro interno.

Tralasciando l'analisi dell'opportunità delle già menzionate revisioni costituzionali, ai fini del presente studio giova sottolineare come la tutela dell'ambiente sia entrata per la prima volta in costituzione con la riforma del

⁴⁷ D. DI PAOLA e G. TRENTA (a cura di), *La valorizzazione costituzionale dell'ambiente, (articolo 9 e 41 Cost.)*, in *Riv. amb. e dir.*, 2023, p. 37.

Titolo V. È in tale sede che il legislatore costituzionale ha collocato in modo apparentemente sistematico la materia ambientale nel riparto delle competenze tra Stato e regioni, ai sensi dell'articolo 117, dando un primo rilievo alle tematiche ambientali. In particolare, l'articolo 117, comma secondo, lettera s), ha previsto che tra la legislazione esclusiva dello Stato rientra anche la *“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”*, mentre nella legislazione concorrente tra Stato e regioni, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 117, è ricompresa la *“valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”*, nonché *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*.

Sebbene ad una prima lettura tale ripartizione apparisse chiara e scevra da difficoltà interpretative, vi era una visione negatoria di parte della dottrina e della giurisprudenza, le quali sostenevano che la volontà del legislatore di ricomprendere la tutela ambientale all'interno della Costituzione fosse in realtà volta a definire lo stesso come valore costituzionale, negando all'ambiente il concetto di *“materia”*⁴⁸.

Secondo tale visione, ancorata piuttosto alla disciplina previgente alla riforma del Titolo V, l'attribuzione all'ambiente di valore costituzionale avrebbe dovuto ammettere una competenza trasversale ad opera di tutte le istituzioni pubbliche, spettando allo Stato la facoltà di *“dettare”* i principi fondamentali e alle regioni il potere di attuarli e, quindi, di legiferare anche su aspetti settoriali dell'ambiente⁴⁹. Tale visione è stata condivisa in parte anche dalla Corte costituzionale, la quale ha evidenziato che *«[...] va però precisato che non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come “materie” in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (cfr. sentenza n. 282 del 2002). In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una “materia” in senso tecnico, qualificabile*

⁴⁸ Sul punto si veda G. RECCHIA, *Osservazioni sui valori costituzionali della tutela ambientale*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, 1994, pp. 1497 ss.

⁴⁹ P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come “materia” e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, www.lexambiente.it.

come “tutela dell’ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”⁵⁰».

Tale orientamento conferma quanto detto sin ora, circa la difficile individuazione dell’ambiente come materia. Infatti, sebbene la Corte Costituzionale abbia accolto e confermato l’esigenza di elevare l’ambiente a “valore costituzionale”, si è sempre di più fortificata l’idea secondo cui è innegabile la trasversalità dei suoi contenuti, i quali possono determinare competenze diverse dello Stato e delle regioni.

La collocazione dell’ambiente all’interno della legislazione esclusiva dello Stato deriverebbe, affermano i giudici costituzionali, dall’esigenza di garantire la possibilità di fissare indirizzi uniformi su tutto il territorio nazionale, senza dover escludere la competenza delle regioni alla cura degli interessi che siano “funzionalmente collegati” alla tutela dell’ambiente.

Tale orientamento si è però scontrato con i successivi sviluppi giurisprudenziali, i quali hanno ammesso che l’attribuzione di valore costituzionale all’ambiente ha fatto in modo che venisse riconosciuto lo stesso come una priorità dalle istituzioni, alla stregua di altri valori costituzionali, ma al contempo tale attribuzione non giustificava di per sé l’impossibilità di concepire l’ambiente anche come materia. Questa, afferma la dottrina, deve essere «*conferito il corretto significato di un dato oggettuale compiutamente definito, in relazione al quale opera un complesso organico di norme coordinate e indirizzate verso un fine unitario, cioè la cura di un determinato bene giuridico o – come nella fattispecie – di un insieme di beni e di interessi pubblici*»⁵¹.

Tale indirizzo dottrinale è stato negli anni accolto anche dalla giurisprudenza Costituzionale, la quale ha sostenuto il principio per cui l’ambiente deve essere inteso come «*“materia trasversale”, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell’ambiente e quelli*

⁵⁰ Corte Cost. Sent., 10-26 luglio 2002, n. 407, in *Giur Cost.*

⁵¹ P. DELL’ANNO, op. cit., www.lexambiente.it.

inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi. Ciò comporta che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato»⁵².

L'ambiente viene, quindi, a essere concepito prima come valore costituzionale, ma anche come materia che, ai sensi del revisionato articolo 117, comma secondo, lettera s), spetta in via esclusiva allo Stato.

4.1 La tutela ambientale con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1

Sulla scia della revisione del Titolo V della Costituzione si pone la legge costituzionale n. 1 del 2022, la quale è intervenuta in maniera ancora più incisiva, andando, infatti, a ricomprendere l'ambiente tra i principi fondamentali, in particolare, nell'articolo 9 della Costituzione, nonché all'interno dell'articolo 41, quale limite all'iniziativa economica privata. È in questa occasione che il legislatore costituzionale ha attribuito unicità alla tutela ambientale, confermando, si può dire, la stessa come materia “a sé stante”, attribuendole autonomia alla stregua di altri valori costituzionali.

Infatti, prima della riforma del Titolo V e ancora di più della legge costituzionale n. 1 del 2022, l'ambiente conviveva, in maniera sistematica e

⁵² Corte Cost., Sent. 14 novembre 2007, n. 378, in *Giur Cost.*

funzionale con altre tutele e garanzie e, in particolare, con la tutela del paesaggio e la tutela della salute, esplicando un ruolo meramente “servente” nei confronti dei suddetti interessi.

La citata legge costituzionale si pone, secondo parte della dottrina⁵³, in armonia con l’esigenza di addivenire a una definizione della materia ambientale al fine di raggiungere, tra l’altro, i diversi obiettivi ricompresi all’interno del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)⁵⁴, nel quale è stata contemplata una serie di “missioni” principali, tra le quali si annovera la missione recante “rivoluzione verde e transizione ecologica”. In particolare, tale missione ha posto l’Italia dinanzi all’esigenza di raggiungere concreti obiettivi in tema ambientale, come la lotta al cambiamento climatico, lo sviluppo dell’economia circolare (strettamente correlata al tema dello sviluppo sostenibile, già da anni perseguito nel panorama unionale), nonché la transizione energetica. È da evidenziare come l’Unione europea, nel definire l’esigenza nei confronti di ciascun Stato membro di redigere il rispettivo Piano, abbia posto alla base un chiaro principio: “*Do no significant harm*”. Questo prevede che gli interventi dei Piani nazionali debbano essere redatti senza che gli stessi possano arrecare alcun danno significativo all’ambiente, in coerenza con quanto disposto dall’articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852⁵⁵ e dal comune interesse di salvaguardare l’ambiente.

Il legislatore nazionale ha negli anni continuato ad affrontare il tema della materia ambientale definendo un corpo unitario di norme⁵⁶. Si può senz’altro far riferimento, come già anticipato, da un lato, all’istituzione del Ministero

⁵³ F. CORTESE, *Sulla riforma degli artt. 9 e 41 cost.: alcune osservazioni*, in *Rivista giuridica ambiente e diritto*, 2022, p. 5.

⁵⁴ Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) si inserisce nell’ambito del più ampio programma *Next Generation UE (NGUE)*, istituito con lo scopo di risollevare i Paesi membri dell’Unione europea dalla crisi post-pandemica. Il NGUE può senz’altro essere definito come un programma inedito, composto per un totale di c.a. 750 miliardi di euro, il cui principale documento è rappresentato dal Dispositivo per la ripresa e resilienza (RRF) (che ha richiesto agli Stati membri di presentare un pacchetto di investimenti e riforme: il PNRR).

⁵⁵ Tale regolamento europeo, relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088, all’articolo 17 individua tutti gli ambiti di interessi nei confronti dei quali l’attività economica potrebbe arrecare un danno significativo.

⁵⁶ M. PIGNATTI, *La tutela dell’ambiente negli ordinamenti giuridici europei. Le valutazioni ambientali come strumenti di bilanciamento degli interessi e dei diritti*, commento alla sentenza della Corte di giustizia dell’UE, 22 febbraio 2022, C-300/20, p. 132.

dell'ambiente (ora Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica)⁵⁷ con la legge n. 349 del 1986, che ha individuato il primo centro di imputazione della materia ambientale, nonché una prima disciplina *ad hoc* relativa al procedimento di valutazione di impatto ambientale e, dall'altro, al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. codice dell'ambiente), il quale, oltre a disciplinare tutti i procedimenti amministrativi in materia ambientale, ha individuato specifici ambiti di riferimento per ciascun tema afferente alla tutela dell'ambiente, definito le rispettive competenze tra le amministrazioni interessate e fornito adeguate definizioni per ciascuna componente della materia ambientale.

Parte della dottrina rileva come negli ordinamenti costituzionali ispirati ai principi della democrazia liberale la legislazione in materia di tutela ambientale ha dei tratti comuni. La tutela dell'ambiente viene infatti comunemente posta tra i principi fondamentali degli ordinamenti allo scopo di assicurare il benessere e il progresso della comunità civile, a tal fine assegnando ai pubblici poteri le funzioni di protezione, promozione e garanzia⁵⁸. Principi, dunque, il cui dato comune consiste in affermazioni ampiamente generiche, la cui generalità deriva, in parte, dalla complessità della tutela e, in altra parte, dalla volontà di istituzionalizzare “un diritto cosmopolitico”⁵⁹.

Il susseguirsi degli interventi del legislatore sovranazionale e nazionale ha senz'altro contribuito a conferire sistematicità e maggior “ordine” alla materia della tutela ambientale⁶⁰, ma ha fatto di più. La tutela dell'ambiente è stata elevata a valore, ovvero a materia trasversale, in grado di reggere il confronto con gli altri interessi economici, istituzionali e sociali⁶¹.

⁵⁷ Con il decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 dicembre 2022, n. 204, che ha ridenominato il Ministero della transizione ecologica in Ministero dell'ambiente e sicurezza energetica.

⁵⁸ G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 101.

⁵⁹ Sul punto cfr. S. GRASSI, *Costituzioni e tutela dell'ambiente*, in S. SCAMUZZI (a cura di), *Costituzioni ecc.*, Torino 1994, p. 393.

⁶⁰ R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, in *Nuovi problemi di amministrazione pubblica*, studi diretti da Franco Gaetano Scoca, p. 8, Torino, 2020.

⁶¹ G. PIZZANELLI, *Conciliare interessi amministrando, nel dialogo tra scienza tecnica e diritto*, in *Saggi e studi*, Pisa, 2017, p. 10.

5. Genesi e sviluppo dei procedimenti amministrativi in materia ambientale: la discrezionalità amministrativa

L'introduzione della tutela ambientale nel panorama internazionale, europeo e nazionale ha inciso sulla necessità, in via generale, di integrare i procedimenti amministrativi con valutazioni anche di natura tecnica, al fine di garantire che l'intervento da realizzare abbia il minor impatto sui fattori biotici e abiotici.

Come si dirà più diffusamente nel capitolo seguente, occorre premettere che il procedimento amministrativo rappresenta la sede più idonea per la tutela ambientale per due ordini di motivi: il primo attiene alla natura trasversale della materia ambientale, sia con riguardo ai fattori biotici che ai fattori abiotici; il secondo invece attiene al necessario bilanciamento degli interessi che emergono nel corso delle valutazioni, ovvero delle autorizzazioni ambientali.

Ciò ha portato, quindi, a una necessaria integrazione del procedimento amministrativo con i c.d. procedimenti amministrativi ambientali⁶².

I procedimenti amministrativi in materia ambientale si inseriscono nel contesto più ampio della disciplina generale del procedimento amministrativo, dettata dalla legge n. 241 del 1990. Gli stessi vengono, infatti, inquadrati, piuttosto, come dei "subprocedimenti", all'interno dei quali vengono effettuate diverse valutazioni, anche di natura tecnica, nonché importanti bilanciamenti di interessi pubblici e privati.

Prima di analizzare i procedimenti amministrativi ambientali appare opportuno considerare, in via prioritaria, il potere generalmente attribuito alla pubblica amministrazione. Questo viene distinto nella c.d. attività vincolata e nella c.d. attività discrezionale. L'attività vincolata è tale in quanto gli elementi che l'amministrazione è tenuta ad acquisire trovano precisa individuazione nella

⁶² G. ROSSI, (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, op.cit., p. 73. In tal senso, si veda anche il Manuale guida "Poteri autorizzatori e poteri di controllo della pubblica amministrazione. Profili generali e di tutela dell'ambiente", pubblicato dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, Manuali e linee guida 160/2017.

legge, essendo l'attività amministrativa esecuzione della legge⁶³, "limitandosi" l'amministrazione alla verifica circa la concreta corrispondenza tra il dettato normativo e il fatto concreto.

L'attività discrezionale, invece, principale simbolo del potere amministrativo⁶⁴, si connota per ampliare, invece, lo spazio entro cui l'amministrazione ha facoltà di scegliere⁶⁵, limitandosi la legge a individuare gli aspetti "essenziali" della fattispecie e rimettendo all'amministrazione la valutazione circa l'esercizio o meno del potere, pur sempre nel rispetto del principio di legalità e dell'articolo 97 della Costituzione.

Nell'esercizio del potere discrezionale, afferma la giurisprudenza, viene attribuito all'amministrazione, da un lato, il potere di modificare unilateralmente e autoritativamente la sfera giuridica degli amministrati e, dall'altro, il dovere di conseguire gli scopi individuati dalla legge⁶⁶.

La discrezionalità "pura" dell'azione amministrativa viene distinta, a sua volta, dalla discrezionalità tecnica, la quale richiede all'amministrazione l'applicazione di specifiche regole tecniche⁶⁷. Tale attività risulta essenziale laddove l'azione dell'amministrazione è volta a valutare i fatti secondo un parametro tecnico⁶⁸. Alla discrezionalità tecnica vengono ricollegati, tra gli altri, i procedimenti amministrativi in materia ambientale e, in particolare, la valutazione di impatto ambientale (VIA), tenuto conto del dovere, da parte dell'amministrazione, di valutare l'opera o il progetto alla stregua dell'interesse ambientale, connotato da una rilevante trasversalità ed eterogeneità degli elementi a esso riconnessi.

L'amministrazione, quindi, nel corso del procedimento ambientale, con riguardo alla compatibilità dell'intervento antropico con l'ambiente, è tenuta a

⁶³ N. LONGOBARDI, *Discrezionalità amministrativa ed effettività della tutela giurisdizionale. La parabola della specialità amministrativa*, in *Dir. e proc. amm.*, Napoli, 2019, p. 183.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ E. CASSETTA, (a cura di F. FRACCHIA), *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2023, p. 332.

⁶⁶ Consiglio di Stato, sez. IV, 11 dicembre 2020, n. 7917.

⁶⁷ M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2022, p. 215.

⁶⁸ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit. p. 332.

impiegare nozioni, metodologie e prescrizioni di tipo tecnico-scientifico⁶⁹, nonché a compiere un bilanciamento con ulteriori interessi, anche di natura pubblica in capo ad altre amministrazioni⁷⁰.

Sebbene la valutazione di impatto ambientale richieda necessariamente delle valutazioni di tipo tecnico – che data la loro complessità chiamano in causa anche altri interessi pubblici, imponendo il coinvolgimento di altre amministrazioni – negli anni si è fortificato un orientamento, condiviso da dottrina e giurisprudenza, che individua nel corso dei procedimenti ambientali non solo il ricorso a valutazioni tecniche, ma altresì a una forte discrezionalità “pura” dell’amministrazione. Con riguardo a quest’ultimo aspetto la giurisprudenza maggioritaria ha rilevato che i procedimenti amministrativi in materia ambientale rappresentano il risultato di “*un giudizio di ponderazione*” tra il possibile sacrificio che subirebbe l’ambiente e gli interessi connessi al procedimento, tra cui l’interesse del privato a vedere realizzata l’opera, il progetto o altri interessi pubblici. In tale sede il potere esercitato dall’amministrazione, svolgendo anche una funzione di indirizzo politico-amministrativo, avendo riguardo al “*corretto uso del territorio*” in senso lato, si connoterebbe in realtà di – intensi – profili di discrezionalità «*in relazione all’apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti non esaurendosi il procedimento in una mera valutazione tecnica*»⁷¹.

Sebbene, infatti, i procedimenti amministrativi ambientali richiedano necessariamente una valutazione di tipo tecnico da parte dell’amministrazione potendo l’amministrazione medesima formulare specifiche prescrizioni, d’altro canto mettono l’amministrazione in una condizione di potere/dovere di esercitare un’ampia discrezionalità, basandosi il procedimento su scelte amministrative discrezionali che sottraggono la decisione finale al sindacato del giudice. In tal senso, come rilevato già dalla Corte costituzionale nei procedimenti amministrativi, con riferimento alla tutela dell’ambiente, “*occorre trovare il punto di sintesi tra i divergenti interessi di rilievo*

⁶⁹ P. DELL’ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, op. cit., p. 264.

⁷⁰ In tal caso, si pensi, a titolo esemplificativo, alla competenza del Ministero della cultura, nell’ambito del procedimento di valutazione di impatto ambientale, a rendere il proprio parere circa la compatibilità dell’opera o del progetto con il paesaggio.

⁷¹ Cons. Stato, sez. IV, 31 agosto 2023, n. 8094, in www.giustizia-amministrativa.it.

costituzionale, costituiti, da un lato dalla libertà di iniziativa economica e dall'altro dall'esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale"⁷². Da ciò consegue, secondo la giurisprudenza maggioritaria, che l'azione dell'amministrazione, la quale si conclude con l'adozione del provvedimento, può essere sindacata soltanto «*in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti ovvero nel caso di mancata o inadeguata istruttoria*»⁷³.

La discrezionalità pura, con particolare riguardo ai procedimenti amministrativi in materia ambientale, deriva anche dallo scopo che gli stessi perseguono, vale a dire la “*necessità di raggiungere l'obiettivo del livello elevato di tutela*” e il dovere di rispettare i principi di derivazione internazionale ed europea che impongono all'amministrazione di esercitare poteri discrezionali⁷⁴.

Alla base dei procedimenti amministrativi ambientali, come anticipato, risiedono alcuni principi fondamentali: (i) quello della prevenzione e della precauzione⁷⁵; (ii) quello dell'informazione e della partecipazione.

I primi prevedono una valutazione tecnica alla cui positiva conclusione segue il rilascio di un provvedimento che abilita il soggetto interessato alla realizzazione dell'opera, garantendo così che l'attività antropica non abbia, neanche sul lungo termine, impatti negativi sull'ambiente. I secondi, invece, permette a chiunque abbia interesse di partecipare al procedimento.

L'attuazione dei principi sopra richiamati trova un fattivo riscontro nell'articolo 3-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006⁷⁶, il quale, in maniera puntuale, afferma che la tutela dell'ambiente deve essere garantita mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati

⁷² Corte cost. Sent., 8 marzo 2006, n. 116, in *Giur Cost.*

⁷³ Cons. giust. amm. Sicilia, sez. consult., 9 agosto 2021, n. 271, in *Riv. Amb. e Dir.*

⁷⁴ S. GRASSI, *Commento all'articolo 31*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, p. 1524.

⁷⁵ Con riguardo al principio della precauzione occorre evidenziare come la dottrina riteneva che lo stesso consenta “un'obbligazione” di considerazione procedimentale di tutti gli interessi coinvolti nelle politiche pubbliche dirette alla protezione dell'ambiente. Cfr. R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, Torino, 2014, p. 40.

⁷⁶ Tale articolo 3-ter attua il principio di azione ambientale, conformemente al diritto eurounitario e, segnatamente, all'articolo 191 del TFUE.

all'ambiente, nonché al principio “chi inquina paga” che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle Unioni Europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale.

CAPITOLO II

I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI AMBIENTALI A CONFRONTO E IL RUOLO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

SOMMARIO: 1. I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI AMBIENTALI: I PRINCIPI GENERALI DI DERIVAZIONE INTERNAZIONALE ED EUROPEA 1.1 L'ACCESSO DEL PUBBLICO ALLE INFORMAZIONI IN MATERIA AMBIENTALE, LA PARTECIPAZIONE AI PROCESSI DECISIONALI E L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA 1.1.2 L'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DI AARHUS NELL'UNIONE EUROPEA 2. I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI AMBIENTALI 3. LA TUTELA DELL'AMBIENTE MULTILIVELLO. 4. I CONTRASTI TRA LE AMMINISTRAZIONI COMPETENTI E GLI ATTI DI ALTA AMMINISTRAZIONE 5. UNO SGUARDO GENERALE AI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI AMBIENTALI 5.1 IL PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE: PREMESSA 5.2 SEGUE: LA DIRETTIVA 85/337/CEE 5.2.1 LA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE: LA FASE ISTRUTTORIA. 5.2.2 SEGUE: LA FASE DECISORIA. 5.3 LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA. 5.4 DIFFERENZE TRA LA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE E LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA. 5.4.1 LA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA IN SEDE DI VAS 5.5 LA VERIFICA DI ASSOGGETTABILITÀ A VAS 5.6 LA VERIFICA DI ASSOGGETTABILITÀ A VIA 5.7 IL DIFFICILE APPRODO AL COORDINAMENTO DELLE VALUTAZIONI AMBIENTALI 5.8 IL PROVVEDIMENTO UNICO IN MATERIA AMBIENTALE 5.9 L'AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE 5.9.1 I RAPPORTI TRA LA VIA E L'AIA 5.10 LA VALUTAZIONE DI INCIDENZA AMBIENTALE

1. I procedimenti amministrativi ambientali: i principi generali di derivazione internazionale ed europea

Prima di analizzare i procedimenti amministrativi ambientali, sulla scia del capitolo che precede occorre ricordare un ulteriore intervento nel panorama internazionale che ha inciso ampiamente sulla materia ambientale e,

segnatamente, su quella dei procedimenti: la Convenzione di Aarhus, firmata il 25 giugno 1988 ed entrata in vigore il 30 ottobre 2001, aggancia la tutela dell'ambiente a tre pilastri: l'accesso alle informazioni ambientali, la partecipazione ai processi decisionali, nonché l'accesso alla giustizia. Emerge, dunque, che la Convenzione ha posto al centro della tutela ambientale non solo il diritto a vivere in un ambiente sano, ma che nelle decisioni che riguardano questo diritto venga coinvolto anche il pubblico. Si può, quindi, assumere che la Convenzione di Aarhus, a differenza di altri trattati internazionali, guarda alla tutela dell'ambiente secondo una visione principalmente procedimentale⁷⁷.

1.1 L'accesso del pubblico alle informazioni in materia ambientale, la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia

Come anticipato nel paragrafo precedente, i tre principi cardine della Convenzione di Aarhus sono: l'accesso del pubblico alle informazioni in materia ambientale; la partecipazione ai processi decisionali; l'accesso alla giustizia.

L'accesso alle informazioni ambientali riguarda⁷⁸, segnatamente, l'obbligo degli Stati firmatari di mettere a disposizione del pubblico le notizie e i motivi alla base dell'eventuale rifiuto dell'accesso a determinati tipi di informazione, rifiuto che può sussistere laddove la relativa richiesta sia manifestamente abusiva, oppure ricorra la segretezza per motivi di difesa nazionale.

La Convenzione detta anche i tempi entro cui l'accesso alle informazioni deve avvenire. In particolare, le informazioni devono essere rese entro un mese dalla richiesta, salvo che, per motivi attinenti alla complessità della materia, non sia necessaria una proroga. Inoltre, la Convenzione dispone che le autorità

⁷⁷ L. SALVEMINI, *Il nuovo diritto dell'ambiente tra recenti principi e giurisprudenza creativa*, Torino, 2022, p. 171. Sul punto cfr. anche M. SALVADORI, *Il diritto di accesso all'informazione dell'ordinamento dell'Unione Europea*, in www.evpsi.org, 2010.

⁷⁸ Cfr. articolo 4 della Convenzione di Aarhus.

pubbliche sono tenute a mantenere aggiornate le informazioni in loro possesso, invitando le autorità medesime a fare un uso sempre maggiore di *database* elettronici contenenti la documentazione sullo stato dell'ambiente, la legislazione di riferimento, i piani e le politiche attuate a livello nazionale e le convenzioni internazionali⁷⁹.

Con riguardo, invece, alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali⁸⁰, questa deve essere garantita attraverso la procedura di autorizzazione in relazione a specifiche attività – principalmente di tipo industriale – elencate nell'apposito Allegato I alla Convenzione. Lo scopo di tale principio è quello di garantire che il pubblico sia informato dall'inizio circa l'oggetto in merito al quale la decisione deve essere presa, la natura della decisione da adottare, l'autorità competente, la procedura prevista, ivi compresi i dettagli pratici della procedura di consultazione, la procedura per una valutazione di impatto ambientale (ove questa sia contemplata).

La Convenzione, al fine che il principio della partecipazione assolvere realmente alla sua funzione, detta chiare direttive. Infatti, il pubblico deve essere informato in un tempo idoneo in cui ancora tutte le alternative siano da vagliare⁸¹.

Negli anni, inoltre, il principio della partecipazione è stato ampliato. Infatti, nel 2006 la decisione del Consiglio 2006/957/CE ha tenuto conto di un emendamento della Convenzione, che prevedeva un aumento della partecipazione del pubblico ai processi decisionali aventi a oggetto l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (OMG).

Nel caso in cui gli Stati membri violino i principi sopra elencati sono tenuti a garantire l'accesso alla giustizia in materia ambientale⁸². In particolare, è stabilito che nel caso in cui la richiesta di informazioni sia stata ignorata,

⁷⁹ L. SALVEMINI, *Il nuovo diritto dell'ambiente tra recenti principi e giurisprudenza creativa*, op. cit., p. 172. Sul punto cfr. anche M. Salvadori, *Il diritto di accesso all'informazione nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in www.evpsi.org, 2010.

⁸⁰ Cfr. articolo 6 e seguenti della Convenzione di Aarhus.

⁸¹ L. SALVEMINI, *Il nuovo diritto dell'ambiente tra recenti principi e giurisprudenza creativa*, op. cit., p. 173.

⁸² Cfr. articolo 9 della Convenzione di Aarhus.

respinta, immotivatamente, in tutto o in parte, o il soggetto non abbia ricevuto una risposta adeguata o comunque non sia stata trattata in modo conforme alle disposizioni della Convenzione, il soggetto interessato debba avere accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale, ai fini del riesame della propria richiesta da parte dell'autorità pubblica o da parte di un organo indipendente e imparziale non giurisdizionale. Lo stesso deve intendersi anche nel caso in cui venga violata la procedura di partecipazione.

Inoltre, al fine di garantire l'efficacia delle disposizioni relative all'accesso alla giustizia, gli Stati membri sono tenuti ad informare il pubblico circa la possibilità di promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale e, se necessario, a introdurre appositi meccanismi di assistenza diretti a eliminare o ridurre gli ostacoli finanziari o gli altri ostacoli all'accesso alla giustizia.

1.1.2. L'attuazione della Convenzione di Aarhus nell'Unione europea

L'Unione europea e, a seguire, gli Stati membri si sono impegnati ad adottare i provvedimenti necessari per dare attuazione ai principi sopra esposti contenuti nella Convenzione di Aarhus.

In particolare, giova segnalare, con riguardo all'accesso del pubblico alle informazioni ambientali, la direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, recepita nell'ordinamento nazionale dal decreto legislativo n. 195 del 2005, recante “*Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale*”.

Il principio della partecipazione del pubblico alle informazioni ambientali è stato attuato dalla direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del

Consiglio, del 26 maggio 2003⁸³. Con riguardo, invece, all'attuazione del principio sull'accesso alla giustizia vi era una proposta di direttiva pubblicata nel 2003, ma la stessa è stata ritirata nel 2014 nell'ambito del Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT)⁸⁴.

Si concorda nel ritenere che il pilastro relativo all'accesso alla giustizia è quello maggiormente critico nella misura in cui, come chiarito anche dalla dottrina, l'ambiente è un bene non soggettivamente attribuibile, che ha reso problematica la sua configurazione all'interno di un sistema giudiziario. Tale criticità – che permane – è stata, in parte, superata dal legislatore affidando allo Stato non solo le principali funzioni amministrative in materia, ma anche affidando allo stesso un ruolo principale nel sistema giudiziario⁸⁵.

Il principio sull'accesso alla giustizia non rimane, in ogni caso, totalmente privo di richiami nella normativa europea. Infatti, allo stesso è dedicato un apposito articolo sia nella direttiva 2003/4/CE che nella direttiva 2003/35/CE.

⁸³ Sul punto cfr. anche M. SALVADORI, *Il diritto di accesso all'informazione nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in www.evpsi.org, 2010. Sulla partecipazione giova rilevare che la stessa trova già una generale applicazione all'interno del procedimento amministrativo, a opera della legge n. 241 del 1990. Questa, infatti, stabilisce il principio della partecipazione all'attività amministrativa, prevedendo precise eccezioni, ai sensi dell'articolo 13 della medesima legge. Con particolare riferimento, invece, alla partecipazione del pubblico al procedimento di V.I.A., una prima disciplina ha trovato applicazione con la già menzionata legge n. 349 del 1986 istitutiva del Ministero dell'ambiente, ancora prima, quindi, della Convenzione di Aarhus. In particolare, all'articolo 6, comma 9 si prevedeva che «Qualsiasi cittadino, in conformità delle leggi vigenti, può presentare, in forma scritta, al Ministero dell'ambiente, al Ministero per i beni culturali e ambientali e alla regione interessata istanze, osservazioni o pareri sull'opera soggetta a valutazione di impatto ambientale, nel termine di trenta giorni dall'annuncio della comunicazione del progetto.».

⁸⁴ Il REFIT è il programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione grazie al quale la Commissione europea intende fare in modo che le leggi dell'UE producano gli obiettivi che si prefiggono a un costo minimo a vantaggio dei cittadini e delle imprese. Nell'ambito di questo programma, la Commissione garantisce che la legislazione dell'UE produca i benefici previsti per i cittadini e le imprese, semplificando nel contempo le leggi dell'UE in vigore e riducendo la burocrazia, ove possibile. Sul punto si veda www.affarieuropei.gov.it.

⁸⁵ M. CALABRÒ, *L'ambiente quale diritto fondamentale a titolarità diffusa*, in *PA Persone e amministrazione*, fasc. 2/2023, p. 511. L'autore in merito allo Stato quale attore principale nella materia ambientale e in relazione al suo accesso alla giustizia, vi ricollega l'azione del risarcimento del danno ambientale posta in capo al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

2. I procedimenti amministrativi ambientali

Lo studio che segue si concentra sui principali procedimenti amministrativi ambientali e, in particolare, sulle valutazioni ambientali, oggetto delle numerose sentenze da parte della giurisprudenza amministrativa e delle più recenti riforme di semplificazione.

Lo studio della materia ambientale, come si è visto nel capitolo che precede, si caratterizza per la sua trasversalità, che inevitabilmente influisce sulla disciplina dei procedimenti.

Con riguardo alla materia ambientale, infatti, i procedimenti si caratterizzano per essere una “categoria autonoma”, priva di uno schema procedimentale specificatamente preordinato alla suddetta materia⁸⁶, ulteriormente caratterizzata dal necessario bilanciamento degli interessi contrastanti che emergono nel corso dei procedimenti. Si è anche già visto, infatti, che l’ambiente non solo ha “ritardato” ad essere individuato come materia (e poi come interesse pubblico), ma che lo stesso si “intreccia” con altri interessi. Si pensi, infatti, al difficile punto di equilibrio che l’amministrazione è tenuta a raggiungere con riguardo all’interesse economico e all’interesse ambientale⁸⁷.

Generalmente si tende a mettere in primo piano la forma dell’agire amministrativo e, dunque, il procedimento amministrativo, e solo in secondo piano i profili sostanziali e, quindi, gli interessi pubblici a cui l’agire medesimo è diretto. Invero, con riguardo alla materia ambientale è proprio l’interesse pubblico a cui il procedimento amministrativo è rivolto a caratterizzare

⁸⁶ A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell’ambiente*, op. cit. p. 191.

⁸⁷ R. LEONARDI, *La tutela dell’interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, op. cit., p. 88.

quest'ultimo⁸⁸. Ne sono un esempio le prescrizioni, quali ordini conformativi espressi dall'autorità competente, che impongono ai privati prestazioni tali da sembrare quasi in "supplenza" a quella che dovrebbe essere l'azione amministrativa, o le autorizzazioni "a tempo", che non permettono di consolidare, in capo al soggetto titolare, una situazione stabile⁸⁹. La medesima dottrina rileva ulteriori esempi di come la tutela ambientale "sfugga" alle regole generali del procedimento amministrativo, tra cui l'inapplicabilità del silenzio-assenso. Con riguardo a quest'ultimo, si rinvia all'analisi effettuata nel capitolo successivo.

Il termine procedimento ambientale ha una funzione meramente descrittiva, nonché riassuntiva di tutti i procedimenti, quale espressione del potere amministrativo. Se però da un lato non si può tracciare un unico procedimento ambientale, dall'altro si possono individuare una serie di principi che scandiscono lo stesso. Dal piano nazionale si può senz'altro rilevare l'articolo 1 della legge n. 241 del 1990⁹⁰ che, tra l'altro, dispone che l'attività amministrativa è retta dai principi dell'ordinamento eurounitario.

Questa disposizione, sebbene di portata generale, consente di veicolare, con riguardo alla materia ambientale, i principi eurounitari contenuti nell'articolo 191 del TFUE⁹¹. Dall'altro, invece, la materia ambientale è retta da una

⁸⁸ P. DELL'ANNO, *Ambiente (diritto amministrativo)*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 299.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario. La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente. I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui al comma 1, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge. La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria. I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede."

⁹¹ "La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: — salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, — protezione della salute umana, — utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, — promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. 2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga». In tale contesto, le misure di

regolamentazione minima, contenuta nel già citato decreto legislativo n. 152 del 2006.

La regolazione della materia ambientale è rappresentata sia dall'utilizzo di strumenti di mercato, quali quelli economici e finanziari, di cui l'ordinamento può disporre, ma anche da strumenti tradizionali, quali quelli di *command and control* (comando e controllo).

Nel perseguimento della protezione dell'ambiente l'amministrazione svolge un ruolo centrale, la cui sede più idonea è rappresentata dal procedimento amministrativo⁹². In tal senso, infatti, l'ambiente, sorretto da principi della prevenzione e precauzione, dovrebbe determinare un ancoraggio al principio di legalità e ai suoi corollari, tra cui il principio del giusto procedimento. Solo le garanzie del procedimento amministrativo e, quindi, del processo amministrativo, tra partecipazione e giusto procedimento, possono garantire, anche in considerazione dei principi sovranazionali, una “*tutela complessiva dei privati e degli operatori economici [...] per garantire, in generale, la migliore tutela dell'interesse ambientale*”⁹³.

armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione. 3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto: — dei dati scientifici e tecnici disponibili, — delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione, — dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione, — dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni. 4. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa ed i terzi interessati. Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali.”.

⁹² A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, op. cit. p. 178 e 179.

⁹³ R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, op.cit., p. 101. Segnatamente, con riguardo al principio di precauzione, alla base della tutela ambientale e della relativa azione amministrativa, cfr. anche I. MARINO, *Aspetti propedeutici del principio di precauzione*, in *Scritti in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, III, 2177, il quale evidenzia che “il principio di precauzione, oltre a confermare il fatto che ogni seria politica di tutela ambientale è chiamata ad operare ex ante, consente altresì di constatare che è esattamente grazie a tale delicatissima e raffinata ‘regola del procedere’ che il diritto riesce a dare pur approssimativamente risposte ai dilemmi e alle domande della ‘scienza incerta’, al cospetto della crescente friabilità del sapere scientifico, dalla sua intrinseca relativizzazione nel tempo e nello spazio. Se questo è vero, allora, il procedimento amministrativo in quanto tale, e nello specifico i più rilevanti procedimenti nel settore dell'ambiente (VIA, VAS, AIA), si conforma alla regola della tutela preventiva ed è per ciò riconducibile al modello generale del *command and control*. Lo stesso principio di precauzione, in quanto ‘regola del procedere’, sembra originare, d'altro canto, dal corpo vivente delle esperienze del procedimento

Alla base dei procedimenti amministrativi ambientali, oltre ai principi generali del procedimento amministrativo, vi è il principio di precauzione, come già si è avuto modo di argomentare nel primo capitolo. Tale principio rileva ai fini del corretto svolgimento del procedimento amministrativo in materia ambientale, nella misura in cui esso richiede, *ex ante*, l'obbligo di un'azione procedimentale, nonché di acquisizione degli interessi pubblici coinvolti, finalizzati alla protezione dell'ambiente, in modo da evitare (e quindi prevenire) eventi dannosi e per scongiurare interventi riparatori e risarcitori quando il fatto a causa del danno si sia già verificato⁹⁴.

Un elemento che accomuna senz'altro i procedimenti amministrativi in materia ambientale è la discrezionalità dell'amministrazione. Ciò accade, da un lato, per gli aspetti ampiamente tecnici che caratterizzano la materia; dall'altro per le valutazioni di opportunità che sono alla base delle scelte assunte dell'amministrazione competente⁹⁵.

Questo approccio della pubblica amministrazione viene rilevato dalla permeabilità delle valutazioni tecniche, che consente un facile accesso alle valutazioni di opportunità. Parte della dottrina evidenzia⁹⁶, infatti, come la "prossimità" che sussiste tra le valutazioni tecniche e le valutazioni di opportunità non è altro che un derivato dell'oggetto della regolazione di cui si tratta, vale a dire l'ambiente. Quest'ultimo, infatti, caratterizzato da un'ampia eterogeneità, è costituito da aspetti di natura *extra* giuridica (quali le scienze naturali e sociali) e da aspetti giuridici. Infatti, sebbene concepito come "materia", l'ambiente si connota per una serie di relazioni ed elementi eterogenei che lo compongono.

amministrativo, confermando, in questo modo, il ruolo dirimente e strategico della procedura amministrativa nei processi decisionali volti a gestire i rischi per l'ambiente e per la salute umana".

⁹⁴ R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, op. cit., p. 41

⁹⁵ Sul tema della discrezionalità amministrativa cfr. N. LONGOBARDI, *Discrezionalità amministrativa ed effettività della tutela giurisdizionale. La parabola della specialità amministrativa*, op. cit. L'autore, in tema di discrezionalità, rileva come "La storia della discrezionalità amministrativa si intreccia, quindi, sino ad identificarsi e confondersi, con l'affermazione della specialità amministrativa, diventandone il principale simbolo". Tale pensiero, sebbene di carattere generale, può senz'altro essere esteso anche alla materia del presente studio, nella misura in cui i procedimenti amministrativi ambientali, più di altri, sono connotati da un'ampia discrezionalità dell'azione amministrativa, sia essa tecnica che pura.

⁹⁶ A. MOLITERNI, *Le valutazioni tecnico-scientifiche tra amministrazione e giudice*, op. cit., p. 107

L'azione amministrativa è svolta, quindi, all'interno di un quadro normativo che consente un ampio margine di valutazioni, siano esse tecniche che discrezionali⁹⁷. Con precipuo riguardo alla discrezionalità "pura" ciò è senz'altro rimarcato dall'analisi dei singoli procedimenti che vedono un'azione amministrativa "policentrica", di cui si dirà nel seguito.

La trasversalità della materia ambientale e il necessario bilanciamento che ne deriva costituiscono l'aspetto critico dei procedimenti e, segnatamente, delle valutazioni ambientali.

Questi elementi che connotano il procedimento amministrativo sono poi evidenti nel provvedimento conclusivo del procedimento ambientale, il quale si caratterizza di due elementi: uno tecnico e l'altro discrezionale. Il primo è espressione delle *expertise* alla base delle decisioni, il secondo, invece, è espressione del necessario bilanciamento degli interessi che derivano dal procedimento.

L'ampia discrezionalità che viene rilevata dalla stessa giurisprudenza è sempre riconducibile alla relazionalità della tutela dell'ambientale. In quest'ottica, la ritrosia della giurisprudenza e, in particolare, del giudice delle leggi, di entrare nel merito delle decisioni tecniche viene ricondotta all'assenza di una normativa che disciplini i rapporti tra l'acquisizione di pareri tecnici e le scelte politiche nell'ambito del processo legislativo⁹⁸.

L'ambiente è oggetto "di un dovere di protezione", anche per derivazione sovranazionale che, necessariamente, deve essere attuato nel procedimento amministrativo o, come meglio rilevato dalla dottrina, "*una protezione che si attua con una doverosità di consumazione del potere e una doverosità dell'assunzione di decisioni*"⁹⁹. Decisioni che, tuttavia, non possono essere contestate dalla giurisprudenza, con riguardo al merito delle scelte compiute dalle amministrazioni competenti e che, del pari, non possono essere sostituite da altre nella valutazione discrezionale delle misure idonee a tutelare

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ M. CICHETTI, *La Corte Costituzionale davanti alle "questioni tecniche" in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi*, fasc. 14/2020, p. 59.

⁹⁹ R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, op. cit., 99.

l'ambiente e a prevenire futuri inquinamenti, nella misura in cui l'esercizio di tale discrezionalità non "trasmodi in un vizio denunciabile nelle sedi giurisdizionali competenti"¹⁰⁰.

Al contempo, però, occorre garantire la partecipazione dei privati. In generale, sulla partecipazione nel procedimento amministrativo, la stessa costituisce un principio generale dell'ordinamento giuridico, congiuntamente a quelli del buon andamento e dell'imparzialità¹⁰¹.

Nel diritto ambientale la partecipazione ha assunto un valore ancora più ampio a seguito del recepimento della Convenzione di Aarhus¹⁰², di cui si è detto all'inizio del capitolo. In generale, la partecipazione nel diritto nazionale non rappresenta più solo il modo per assicurare la difesa e la garanzia dell'interessato che possa subire un'ingiustizia. La partecipazione è anche di più. È la rappresentazione dell'interesse che l'interessato fa valere alla "necessaria e giusta considerazione nel procedimento."¹⁰³.

¹⁰⁰ Con riguardo, in particolare, all'autorizzazione integrata ambientale, M. CICHETTI, *La Corte Costituzionale davanti alle "questioni tecniche" in materia di tutela dell'ambiente*, op. cit., p. 53.

¹⁰¹ N. LONGOBARDI, *Il declino italiano. Le ragioni istituzionali*, Firenze, 2021, p. 92.

¹⁰² Sul tema cfr. G. MANFREDI e S. NESPOR, *Ambiente e democrazia: Un dibattito*, in *Riv. giur. amb.*, Fasc. 2/2010, gli autori, con riguardo alla partecipazione nel diritto ambientale chiariscono che "i diritti di accesso e di partecipazione al procedimento amministrativo sono divenuti istituti di applicabilità generale, anziché ristretta al solo settore ambientale: ma è altrettanto vero che nel diritto dell'ambiente essi vengono configurati in modo tale da risultare più efficaci degli omologhi diritti previsti dalla legge n. 241."

¹⁰³ N. LONGOBARDI, *Il declino italiano. Le ragioni istituzionali*, op. cit. p. 93. L'autore, inoltre, rileva, con riguardo alla partecipazione nel procedimento amministrativo, che la stessa viene definita come democratica e collaborativa, sebbene quest'ultimo termine sia da "respingere" nella misura in cui, invero, non rileva "l'eventuale intento collaborativo che spinge alla partecipazione l'interessato, bensì la rappresentazione dell'interesse eventualmente accompagnata da elementi di fatto e tecnici".

3. La tutela dell'ambiente multilivello

L'analisi circa l'attribuzione delle competenze interessa in parte il discorso già analizzato nel capitolo che precede con riguardo all'introduzione della materia ambientale nel nostro ordinamento.

La Corte Costituzionale, in anni recenti¹⁰⁴, ha chiarito come l'ambiente sia valore e materia (settoriale) allo stesso tempo. Ed è proprio la settorialità della materia ambientale che confermerebbe la competenza esclusiva dello Stato. A ciò si aggiunga, però, che tale riparto delle competenze non è tuttavia "immodificabile". Occorre rammentare, infatti, l'articolo 116, comma terzo¹⁰⁵, della Costituzione, il quale dispone che alcune materie, tra cui l'ambiente, possono essere affidate con legge dallo Stato alle regioni su iniziativa delle stesse. Tale disposizione deriva dall'accoglimento di talune istanze di autonomia avanzate da alcune regioni che, fino ad oggi, hanno trovato una risposta negli strumenti della Conferenza unificata o della Conferenza permanente¹⁰⁶.

Tuttavia, permane la trasversalità della materia ambientale e la stessa non può che essere affidata a diverse autorità, di diverso "livello". Infatti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, l'ambiente vede coinvolte non solo le amministrazioni statali, ma anche le regioni, le province autonome e gli enti locali, ai quali si affiancano altri organismi (si pensi all'ISPRA, all'ENEA, a livello regionale si pensi, invece, alle ARPA)¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Corte Cost. Sent., 15 febbraio 2017, n. 36 e n. 210 del 2014, già nello stesso senso *ex multis* 14 marzo 2008, n. 62, tutte in *Giur Cost.*

¹⁰⁵ [...] 3. *Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.*

¹⁰⁶ L. SALVEMINI, *Il nuovo diritto dell'ambiente tra recenti principi e giurisprudenza creativa*, op. cit. pp. 253 e 254.

¹⁰⁷ A. MOLITERNI, *Le valutazioni tecnico-scientifiche tra amministrazione e giudice*, op. cit., p. 110.

L'istituzione del Ministero dell'ambiente¹⁰⁸ appariva, secondo parte della dottrina, come un tentativo di ricondurre la materia dell'ambiente in capo a una specifica autorità del governo¹⁰⁹, evitando così una sua frammentarietà anche dal punto di vista delle attribuzioni delle competenze. La scelta posta alla base dell'istituzione del Ministero dell'ambiente ha trovato ragion di esistere nella misura in cui si voleva individuare un nucleo essenziale di funzioni, dapprima con la sola intenzione di integrare la tutela ambientale nelle altre politiche pubbliche, sino poi a diventare un organismo di amministrazione attiva, dotato di potestà autorizzatorie e gestionali di alto livello¹¹⁰.

È in realtà pacifico che la disciplina relativa alle competenze in capo al Ministero dell'ambiente sia stata, al pari della materia stessa, diversificata. Infatti, le citate competenze non sono solo dettate dal decreto legislativo n. 300 del 1999, recante *“Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”*, ma anche da altre normative (tra cui rientra sicuramente il decreto legislativo n. 152 del 2006) settoriali.

Questo spinge a osservare come il ruolo del Ministero sia ancora un ruolo di indirizzo e programmazione¹¹¹, in considerazione del fatto che lo stesso decreto legislativo n. 152 del 2006 diversifica le attribuzioni delle competenze ambientali. Basta pensare alle competenze affidate alla Commissione tecnica VIA-VAS e PNRR-PNIEC in materia di valutazioni ambientali. Infatti, appare utile evidenziare come vi siano orientamenti volti a “fotografare” il ruolo svolto dal Ministero dell'ambiente come una vera e propria regolazione settoriale. Le funzioni, infatti, sono quelle di garantire la promozione e la realizzazione di

¹⁰⁸ Denominazione mutata nel tempo. In origine il Dicastero era denominato “Ministero dell'ambiente”, poi Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, successivamente Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nel 2021 Ministero della transizione ecologica, al quale sono state attribuite competenze in materia energetica e, infine, Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica nel 2022.

¹⁰⁹ A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, op. cit. p. 121.

¹¹⁰ P. DELL'ANNO, *Ambiente (diritto amministrativo)*, in *Tratto di diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 317 ss.

¹¹¹ *Ibidem*.

una «pluralità di comportamenti virtuosi da parte dell'insieme di soggetti pubblici e privati»¹¹².

In questo senso, si è evidenziato come il ruolo che viene svolto a favore della tutela ambientale troverebbe una più corretta collocazione all'interno della regolazione, sebbene non vi sia però un'autorità indipendente preposta alla stessa, restando la materia ambientale affidata a una strutturale ministeriale. Ciò, secondo parte della dottrina, confermerebbe, quindi, la “politicizzazione” delle decisioni finali¹¹³.

4. I contrasti tra le amministrazioni competenti e gli atti di alta amministrazione

Dall'analisi esposta emerge, con riguardo alle competenze delle amministrazioni coinvolte, la necessità di esaminare anche l'eventuale contrasto che può sorgere tra le stesse amministrazioni, specie con riguardo alle competenze del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e del Ministero della cultura, tenuto conto che entrambi i Ministeri citati sono preposti alla tutela di interessi pubblici che spesso nell'ambito dei procedimenti ambientali sono tra loro confliggenti.

Il legislatore nazionale con il procedimento di cui all'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988 n. 400 ha previsto, infatti, che il Presidente del Consiglio dei ministri può deferire al Consiglio dei ministri, ai fini di una complessiva valutazione e armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, la decisione circa questioni sulle quali siano emerse valutazioni

¹¹² G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 65. Sempre sulla *governance* della tutela ambientale cfr. anche P.L. PORTALURI, *Tutela dell'ambiente e poteri amministrativi*, in Jus, 2016, p. 49 ss.

¹¹³ R. GIOVAGNOLI, *Problematiche giuridiche della protezione dell'ambiente*, 2015, in Giust. amm.

contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti.

Vengono, in tal modo, affidati ampi poteri all'amministrazione competente – specie con riguardo alla tutela ambientale – la quale, infatti, può superare l'eventuale dissenso di altre amministrazioni preposte alla tutela di diversi e confliggenti interessi pubblici, mediante il coinvolgimento del vertice dell'organo politico¹¹⁴.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito, a tal proposito, che l'articolo 5, lettera c-bis), della legge n. 400 del 1988 enuclea un potere di “armonizzazione” dei conflitti emersi – individuando nella medesima norma la tipica regola di sussidiarietà verticale¹¹⁵ – nell'ambito del Governo consentendo, per mezzo di una deliberazione del Consiglio dei Ministri, «*di esprimere in maniera unitaria quella che è la sintesi degli interessi coinvolti nella vicenda*»¹¹⁶. La stessa giurisprudenza afferma, infatti, che il Consiglio dei ministri è competente a individuare, nonché a dettare l'indirizzo che il Governo deve perseguire, fissando anche le eventuali priorità. A tal proposito, si parla, infatti, di atto di alta amministrazione¹¹⁷, mediante il quale il Consiglio dei ministri «*può apprezzare unitariamente quelli che sono gli interessi coinvolti nella vicenda e operarne, se del caso, una sintesi, individuando, altrimenti, ove questo tentativo fallisca, quello o quelli prevalenti*».

L'amministrazione procedente può così superare i dissensi anche di amministrazioni preposte alla tutela di ulteriori e contrastanti interessi sensibili. Dall'altro canto, però, è la stessa giurisprudenza ad ammettere e a riconoscere

¹¹⁴ R. LEONARDI (studi diretti da F.G. Scoca), *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, op.cit., p. 151.

¹¹⁵ Cons. Stato, Sent., sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1486, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹¹⁶ Cons. Stato, Sent., sez. IV, 15 aprile 2021, n. 3106, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹¹⁷ Gli atti di alta amministrazione, che nel diritto positivo non ha una precisa definizione, si “inseriscono”, con una tutela limitata, tra gli atti amministrativi e gli atti politici. Infatti, mentre gli atti amministrativi sono sempre impugnabili a differenza degli atti politici, gli atti di alta amministrazione sono impugnabili limitatamente alla violazione di regole formali e procedimentali e con riguardo alla competenza. Con riguardo, invece, all'eccesso di potere i motivi di ricorso possono riguardare solo la manifesta irragionevolezza o manifesta illogicità, ciò in considerazione dell'ampia discrezionalità dell'atto di alta amministrazione. In tal senso, cfr. E. FOLLIERI, *Il sindacato del giudice amministrativo sugli atti cd. di “alta amministrazione”*, in *Giustamm.*, fasc. n. 9/2024. In senso analogo R. LEONARDI, “*La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*”, op. cit., p. 151.

l'esigenza di un momento di "ponderazione comparativa" tra gli interessi pubblici, nel quale individuare quello prevalente, anche e soprattutto nell'interesse nazionale, mediante un momento di "deliberazione finale e definitiva", in considerazione della complessità dell'ordinamento amministrativo¹¹⁸.

Tale orientamento è sorto nell'ambito di un procedimento di VIA. In particolare, a seguito dell'emanazione del parere negativo da parte del Ministero della cultura, quest'ultimo assumeva che il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, piuttosto che deferire la questione direttamente al Consiglio dei ministri, avrebbe dovuto formalizzare il parere negativo e, solo successivamente, rimettere la questione alla deliberazione del Consiglio medesimo, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c-*bis*), della legge n. 400 del 1988.

Il Consiglio di Stato ha, invece, chiarito che il deferimento della questione alla Presidenza del Consiglio dei ministri da parte del Ministero dell'ambiente (prima di emanare un parere oramai vincolato sia sull'*an* che sul *quid*), si caratterizza «*come mera irregolarità*». Dall'annullamento dell'atto, afferma il Consiglio di Stato, vi sarebbe solo una "retrocessione" del procedimento al momento in cui il Ministero dell'ambiente avrebbe dovuto emanare il parere negativo di VIA e poi deferire la questione alla deliberazione del Consiglio dei ministri, affermando, in sintesi, che dal punto di vista sostanziale non sarebbe cambiato nulla e che, quindi, l'atto "*non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato*", ai sensi dell'articolo 21-*octies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

È importante osservare, in questo paragrafo, come la disciplina sulle valutazioni ambientali sia mutata nel tempo. In origine, infatti, la disciplina sulla VIA, di cui alla legge n. 349 del 1986, menzionava il concerto del Ministero della cultura solo laddove il progetto fosse incidente «su aree

¹¹⁸ In tal senso la sentenza del Consiglio di Stato n. 3106 del 2021 rinvia all'articolo 118 della Costituzione «*che alloca la funzione amministrativa richiamando i principi di sussidiarietà e adeguatezza, e, con riferimento alla normativa vigente ratione temporis, ex art. art. 14-quater Legge del 7 agosto 1990, n. 241, che puntualizza che "Se l'intesa non è raggiunta entro trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata"*».

sottoposte a vincolo di tutela culturale o paesaggistica», ora, invece, la disciplina di cui la decreto legislativo n. 152 del 2006 sottopone sempre il giudizio di compatibilità ambientale al concerto del Ministero della cultura. È, dunque, importante domandarsi quale sia la natura del “concerto” per comprendere il motivo per cui si giunge all’“atto di alta amministrazione”.

Lo strumento del concerto è volto a garantire che un determinato atto sia il risultato di una decisione congiunta e condivisa, al fine di conseguire un fine comune. La volontà del legislatore ogni qual volta preveda l’acquisizione di un concerto è quella di mettere le amministrazioni nella condizione di giungere a una decisione comune, coordinando i rispetti interessi pubblici, e non già quella di attribuire all’amministrazione concertante il potere di un veto su una determinata scelta¹¹⁹. Tuttavia, qualora il modulo procedimentale del concerto non conduca a una decisione comune, è comunque obbligo dell’amministrazione procedente quello di procedere evitando di procurare una stasi del procedimento. In merito alla disciplina sulla VIA, ai sensi dell’articolo 25 del decreto legislativo n. 152 del 2006, qualora l’amministrazione competente non provveda nei termini di legge, il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell’articolo 2 della legge n. 241 del 1990, provvede al rilascio degli atti di relativa competenza entro i successivi trenta giorni. Dall’altra parte, alla lettura dell’articolo 5, comma 2, lettera c-*bis*), della legge n. 400 del 1988, il Presidente del Consiglio dei ministri può (e non “deve”) valutare di deferire la questione al Consiglio dei ministri. È, dunque, importante osservare che il deferimento al Consiglio non è automatico, ma deriva da una valutazione, anche in relazione alla correttezza del modulo procedimentale svolto e, pertanto, anche con riguardo all’effettiva attività di concertazione svolta dalle amministrazioni interessate¹²⁰.

Ciò detto e all’esito della valutazione di opportunità in ordine al deferimento della questione al Consiglio dei ministri, il ricorso all’articolo 5, lettera c-*bis*),

¹¹⁹ Corte cost., sent., 30 dicembre 2003, n. 380, in *Giur Cost.* Nello stesso senso Corte cost., sent., 27 luglio 1992, n. 379, in *Giur Cost.*

¹²⁰ A. CELOTTO, *Concerto e superamento del dissenso nel nuovo procedimento VIA*, in *Giustamm.*, 2021.

della legge n. 400 del 1988, rappresenta, alle volte, un ausilio per proseguire con la decisione finale¹²¹.

In ogni caso, è bene osservare, in relazione allo strumento di cui al ridetto articolo 5, comma 2, lettera c-*bis*), che parte della dottrina ritiene, con specifico riguardo alla materia ambientale, fatta di *standard* e valutazioni ampiamente tecniche, che il coinvolgimento dell'organo di vertice della politica non trova alcun fondamento costituzionale, concretando, anzi, una violazione del principio della separazione della politica dall'amministrazione. Il continuo rischio che si corre è infatti quello di "surrogare" competenze tecniche, dalle quali conseguono specifici accertamenti e valutazioni, con decisioni della politica¹²².

5. *Uno sguardo generale ai procedimenti amministrativi ambientali*

Come si è già avuto modo di chiarire, con riguardo ai procedimenti amministrativi in materia ambientale, parte della dottrina non attribuisce un significato specifico alle parole "procedimenti ambientali", quanto, piuttosto, un significato descrittivo degli stessi, in quanto volti alla tutela di beni ambientali e preordinati, quindi, all'emanazione di provvedimenti che valutano l'incidenza dell'opera ovvero che autorizzano la costruzione della stessa¹²³. Tuttavia, i procedimenti amministrativi in materia ambientale tendono in parte a discostarsi dalla disciplina generale del procedimento amministrativo, contenuta nella legge n. 241 del 1990¹²⁴.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² R. LEONARDI (studi diretti da F.G. SCOCA), *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, op.cit., p. 152.

¹²³ A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, 2018, Bari-Roma, p. 191.

¹²⁴ A. BUONFRATE, A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2023, p. 877. Sul punto si veda anche M. DEL SIGNORE, *Ambiente, Funzioni amministrative*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè 2022.

Questa asimmetria deriva da una serie di ragioni, prima tra tutte la necessità di recepire e uniformare la normativa statale a quella di derivazione internazionale ed europea che, con particolare riguardo ai procedimenti amministrativi in materia ambientale e, più in generale, con riguardo alle discipline settoriali, ha una forte ingerenza¹²⁵.

Le stesse direttive europee in materia ambientale, come la direttiva 2011/92/UE sulla valutazione di impatto ambientale, confermano che il diritto eurounitario ha avuto una forte incidenza sulla disciplina dei procedimenti e, in particolare, sui principi del procedimento¹²⁶. Al considerando 16 della sopra citata direttiva, con riguardo al principio della partecipazione, già sancito anche dalla Convenzione di Aarhus, si legge che «*L'effettiva partecipazione del pubblico all'adozione di decisioni consente [...] di esprimere pareri e preoccupazioni che possono assumere rilievo per tali decisioni e che possono essere presi in considerazione da coloro che sono responsabili della loro adozione. Ciò accresce la responsabilità e la trasparenza del processo decisionale e favorisce la consapevolezza del pubblico sui problemi ambientali e il sostegno alle decisioni adottate*».

In relazione alle valutazioni ambientali e con particolare riguardo al rapporto tra VIA e VAS, parte della dottrina ha evidenziato come sia dubbia la scelta di aver disciplinato dapprima una valutazione ambientale che incidesse sui singoli progetti, accogliendo, solo in un secondo momento, la valutazione di opere più grandi, come i piani e i programmi, anche di interesse diretto della pubblica amministrazione¹²⁷. La critica che viene mossa, che appare condivisibile, è quella dell'assenza di un ordine logico.

La VAS, infatti, interessa sicuramente un campo di applicazione molto più ampio, in relazione all'estensione del programma o del piano che deve essere sottoposto alla valutazione stessa. A differenza, invece, della VIA che riguarda

¹²⁵ Lo stesso inoltre può dirsi con riguardo anche alla disciplina sulla valutazione ambientale strategica di piani e programmi, attuativa della direttiva 2001/42/CE e della disciplina sull'autorizzazione integrata ambientale.

¹²⁶ L. PARONA, *L'influenza del diritto europeo sulla disciplina dei procedimenti amministrativi nazionali*, in *Riv. Dir. Pubb. Com.*, fasc.3-4/2021, pag. 491.

¹²⁷ A. BUONFRATE, A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, op. cit.

singoli progetti, che potrebbero intervenire su spazi che, invero, potrebbero essere già oggetto di programmazione o pianificazione¹²⁸. Di certo, tale incongruenza di ordine temporale deriva dalla necessità di uniformarsi al diritto sovranazionale; d'altro canto, rileva la stessa dottrina, i Paesi membri si sono resi disponibili solo in un secondo momento a prevedere una disciplina di compatibilità ambientale di piani o programmi¹²⁹.

La peculiarità dei procedimenti amministrativi in materia ambientale deriva, inoltre, dal susseguirsi delle semplificazioni normative e dall'esigenza di imprimere un'accelerazione dei procedimenti stessi allo scopo di realizzare gli obiettivi contenuti nel PNRR e nel PNIEC, di cui si dirà nel capitolo seguente.

I procedimenti amministrativi in materia ambientale possono distinguersi nelle valutazioni e nelle autorizzazioni, le quali intervengono in due fasi diverse del procedimento. Infatti, le valutazioni attengono a un momento ancora "embrionale" del procedimento. Si pongono, infatti, all'interno della fase istruttoria e assolvono alla funzione di effettuare un bilanciamento tra l'interesse pubblico dell'ambiente e l'interesse economico del privato, ciò anche in considerazione dei rinnovati articoli 9 e 41 della Costituzione¹³⁰. Le autorizzazioni, invece, si pongono nella fase conclusiva del procedimento¹³¹.

Tra le valutazioni ambientali si annoverano, principalmente, la valutazione di impatto ambientale, la valutazione ambientale strategica, introdotta dalla direttiva 2001/42/CE e la valutazione di assoggettabilità a V.I.A. e a V.A.S.

¹²⁸ Sul tema cfr. anche G.F. FERRARI, *Valutazione ambientale strategica e di impatto ambientale*, in Codice dell'ambiente, a cura di NESPOR S., RAMACCI L., Torino, 2022.

¹²⁹ A. BUONFRATE, A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, op. cit. 881.

¹³⁰ L. DI GIOVANNI, *Una rilettura dell'azione procedimentale amministrativa nell'ottica della sostenibilità: il contemperamento tra esigenze di equità e di efficienza del potere pubblico*, in *Federalismi*, fasc. 14/ 2022, p. 34.

¹³¹ A. BUONFRATE, A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, op.cit., p. 881.

5.1 Il procedimento di valutazione di impatto ambientale: premessa

Il procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) è volto a una preventiva valutazione degli effetti che – potenzialmente – potrebbero derivare dalla costruzione e dall'esercizio di progetti, pubblici o privati. Il procedimento di VIA è, più di ogni altro, oggetto di svariate pronunce giurisprudenziali circa il suo carattere ampiamente tecnico, ma al contempo discrezionale. È, infatti, la stessa giurisprudenza amministrativa ad affermare che nel procedimento di VIA le scelte dell'amministrazione, che devono sicuramente fondarsi su "criteri di misurazione oggettivi e su argomentazioni logiche", non si traducono in un mero "meccanico giudizio tecnico". La VIA è diretta, prioritariamente, a una valutazione preventiva degli effetti che deriverebbero sull'ambiente, quale interesse pubblico e, al contempo, a un apprezzamento degli altri interessi pubblici che vengono in rilievo. Ed è proprio all'interno di questa ponderazione che si innescano elevati profili di discrezionalità amministrativa, sottraendo al sindacato giurisdizionale le scelte effettuate dall'amministrazione che non siano manifestamente illogiche e incongrue.

L'esigenza alla base dell'introduzione della VIA consiste nella necessità di impedire che il "progresso economico e tecnico" possa arrecare danni all'ambiente e alla salute umana. Infatti, la valutazione di impatto ambientale è un sub-procedimento tecnico-amministrativo volto a "completare" il procedimento autorizzatorio di realizzazione dell'opera o del progetto, al fine di valutare in maniera preventiva la compatibilità degli stessi con l'ambiente. Scopo del procedimento di valutazione di impatto ambientale è quello di coniugare l'attività economica pubblica e privata con l'esigenza di garantire il rispetto dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile, "sensibilizzando" l'autorità competente¹³² sugli impatti ambientali che potrebbero derivare dalla

¹³² L'individuazione dell'autorità competente in sede di V.I.A. è demandata agli appositi allegati al decreto legislativo n. 152 del 2006, che contengono l'elencazione dei progetti da sottoporre alla predetta valutazione. Infatti, alla competenza statale sono rimessi i progetti di

realizzazione dell'opera. Infatti, deve reputarsi illegittima per violazione di legge l'autorizzazione rilasciata in assenza del provvedimento di VIA, qualora l'opera autorizzata ricada nel campo di applicazione della VIA.

Il contesto giuridico entro il quale la valutazione di impatto ambientale si è sviluppata ha seguito, come prevedibile, le tappe che tempo addietro si sono susseguite per la tutela ambientale. Infatti, tale procedimento ha avuto risonanza, dapprima a livello internazionale, negli Stati Uniti d'America, i quali già a partire dagli anni sessanta del secolo scorso, hanno istituito la valutazione di impatto ambientale, confluita poi all'interno del “*National Environmental Policy Act*” (NEPA), convertito con legge il 1° gennaio 1970, il quale richiedeva alle agenzie federali di procedere ad una valutazione ambientale con riguardo agli effetti derivanti della realizzazione di opere, piani e programmi.

Successivamente, nel panorama europeo, la Francia è stata la prima a definire *l'étude d'impact*, vale a dire una disciplina *ad hoc* sulla valutazione di impatto ambientale, giocando un ruolo fondamentale per l'adozione della prima direttiva europea sulla valutazione di impatto ambientale: la direttiva 85/337/CEE.

5.2 Segue: La direttiva 85/337/CEE

L'adozione della direttiva 85/337/CEE – che si è ispirata solo in parte sia al NEPA che alla disciplina francese – è avvenuta diversi anni dopo dalla sua presentazione da parte della Commissione europea, ciò in considerazione delle resistenze da parte di alcuni Stati membri che non accoglievano di buon grado una direttiva che fosse incompatibile con il loro quadro normativo già attuato

cui all'allegato II al citato decreto legislativo; alla competenza regionale, invece, sono rimessi i progetti di cui all'allegato III.

e rifiutavano l'idea di prevedere in via obbligatoria progetti da sottoporre a VIA¹³³. In tal senso, appare utile osservare, inoltre, come la direttiva 85/337/CEE sia il punto di partenza nel panorama europeo per la tutela dell'ambiente, rappresentando, più di ogni altra normativa, un esempio di forte *imprimatur* del diritto unionale, laddove gli Stati membri erano ormai obbligati a disciplinare un procedimento che valutasse preliminarmente ogni tipo di impatto ambientale derivante da interventi antropici. A tal fine, la direttiva in esame teneva in debito conto la disparità delle legislazioni degli Stati membri, che ben potevano creare condizioni di concorrenza ineguali, dovendo, quindi, procedere al ravvicinamento delle legislazioni, previsto dall'articolo 100¹³⁴ del Trattato CEE. La direttiva 85/337/CEE essendo stata adottata anteriormente all'AUE, che ha introdotto un'azione unionale in materia ambientale, doveva necessariamente fondarsi sui principi di cui al Trattato CEE e sui programmi di azione della Comunità in materia ambientale.

La direttiva 85/337/CEE, come si legge nei considerando, è volta a «completare e coordinare le procedure di autorizzazione dei progetti pubblici e privati che possono avere un impatto rilevante sull'ambiente», prevenendo *ex ante* «inquinamenti ed altre perturbazioni, anziché combatterne successivamente gli effetti». Tale direttiva ha perseguito e realizzato precise funzioni in materia di valutazione ambientale, in attuazione dei principi di prevenzione, di partecipazione e di sviluppo sostenibile.

Circa la funzione preventiva della VIA, la citata direttiva 85/337/CE ha stabilito la necessità di valutare anticipatamente, al fine di risolverli, ovvero di evitarli, gli effetti derivanti dalla realizzazione di progetti pubblici o privati che possono avere un impatto negativo sull'ambiente, ponendo, quindi, la necessità di integrare i procedimenti autorizzatori con quello di valutazione di impatto ambientale¹³⁵.

¹³³ A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 44.

¹³⁴ Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune [...].

¹³⁵ R. FERRARA, *La valutazione di impatto ambientale*, op. cit., p. 26. Cfr. anche G. CORDINI, Ambiente (tutela dell') nel diritto delle Comunità europee, in *Dig. Pubbl.*, VII, App. Torino, 1991, p. 665 ss.

La disciplina unionale in argomento – che ha rappresentato una vera e propria legge quadro in materia ambientale, laddove fissava criteri di valutazione e requisiti procedurali fondamentali¹³⁶ – ha previsto un campo di applicazione più “restrittivo” rispetto a quello previsto dagli Stati Uniti (che, invece, comprendeva anche gli atti pianificazione territoriale e gli atti di legislazione) laddove si rivolgeva ai progetti pubblici e privati che potevano avere un impatto sull’ambiente. Il carattere preventivo della VIA si giustifica, infatti, con la chiara necessità di tener conto il prima possibile dell’impatto ambientale, al fine di evitare eventuali perturbazioni sul territorio, sull’*habitat*, sulla popolazione, sulla salute umana, sul paesaggio e sul patrimonio culturale.

La direttiva 85/337/CE, recepita in maniera parziale e transitoria dalla legge n. 349 del 1986 e, segnatamente all’articolo 6 (sebbene poi la disciplina sulla VIA sia stata concretizzata solo nel 2006 con il decreto legislativo n. 152) è stata oggetto di diverse modifiche. Sono state adottate le direttive 97/11/CE, 2003/35/CE, 2011/92/UE e, da ultimo, è stata adottata la direttiva 2014/52/UE. Quest’ultima ha imposto agli Stati membri l’obiettivo di garantire un quadro normativo basato su una maggiore speditezza e puntualità delle valutazioni aventi a oggetto gli impatti ambientali derivanti da un progetto. Secondo il legislatore unionale, infatti, tali elementi possono, da un lato, garantire la salvaguardia dell’ambiente e, al contempo, permettere una più rapida realizzazione degli investimenti volti ad assicurare lo sviluppo economico-sociale e sostenibile. Lo scopo principale della direttiva 2014/52/UE è stato, infatti, quello di intervenire sui tempi per la conclusione dei procedimenti di VIA, i quali andavano da un minimo di trecento giorni, fino a un massimo di sei anni.

La valutazione di impatto ambientale si compone di due fasi: una istruttoria e l’altra decisoria. Tali fasi definiscono “le misure di protezione” che devono essere accordate alla tutela ambientale, controbilanciando, al contempo, l’interesse socio-economico perseguito dal progetto sottoposto a VIA.

¹³⁶ R. FERRARA, *La valutazione di impatto ambientale*, op. cit., p. 29.

5.2.1 La valutazione di impatto ambientale: La fase istruttoria.

Ai fini dell'avvio del procedimento di valutazione di impatto ambientale il soggetto interessato è tenuto a presentare, ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 152 del 2006, apposita istanza all'autorità competente, nonché una serie di documenti di tipo tecnico, costituiti da: *i)* progetto di fattibilità; *ii)* studio di impatto ambientale; *iii)* sintesi non tecnica; *iv)* informazioni sugli eventuali impatti transfrontalieri del progetto ai sensi dell'articolo 32 del decreto legislativo n. 152 del 2006; *v)* avviso al pubblico con i contenuti indicati all'articolo 24, comma 2 del medesimo decreto legislativo; *vi)* copia della ricevuta di avvenuto pagamento del contributo di cui all'articolo 33; *vii)* risultati della procedura di dibattito pubblico eventualmente svolta; *viii)* relazione paesaggistica prevista dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 dicembre 2005.

Occorre rilevare che il legislatore, nell'elencazione degli allegati che il proponente deve trasmettere all'autorità competente in modalità telematica, richiede un adeguato livello di dettaglio degli elementi progettuali¹³⁷, idonei a consentire una quanto più possibile spedita valutazione degli impatti da parte dell'autorità amministrativa.

Merita particolare attenzione lo studio di impatto ambientale, disciplinato dall'articolo 22 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Questo è volto a descrivere il progetto, anche al fine di rendere note le informazioni relative alla sua ubicazione, alle dimensioni e ad altre sue caratteristiche pertinenti, nonché agli eventuali effetti significativi del progetto sull'ambiente, alle misure previste per evitare, prevenire o ridurre i probabili impatti ambientali. A tal

¹³⁷ Il grado di dettaglio attualmente richiesto è stato in realtà oggetto di recenti interventi di semplificazione normativa, come il decreto-legge n. 76 del 2020, volti a garantire speditezza del procedimento sulla base di una documentazione il cui contenuto sia "idoneo" a svolgere le valutazioni tecniche. Se così non fosse, infatti, risulterebbe impossibile assolvere alla funzione preventiva della VIA.

fine, infatti, lo studio di impatto ambientale deve contenere un monitoraggio dei potenziali impatti, anche esplicitando le responsabilità e le risorse necessarie per la realizzazione e la gestione del monitoraggio.

Il comma 3 dell'articolo 23 sopra menzionato disciplina il momento immediatamente successivo al deposito dell'istanza, stabilendo che nel termine di quindici giorni dalla presentazione dell'istanza di VIA l'autorità competente è tenuta a procedere alla verifica della completezza della documentazione, nonché del pagamento del contributo. Nell'ipotesi in cui la documentazione non risulti completa l'autorità competente è tenuta a richiedere adeguata integrazione della documentazione. A tal fine, viene assegnato un ulteriore termine perentorio che non può essere superiore a trenta giorni, decorsi i quali, se il soggetto proponente non provvede a integrare la documentazione richiesta, l'istanza deve intendersi ritirata e l'autorità competente è tenuta a provvedere all'archiviazione. Una volta verificata la completezza della documentazione, l'autorità procede alla pubblicazione della documentazione sopra elencata sul proprio sito *web*, in conformità a quanto previsto dalla disciplina sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale. Contestualmente l'autorità è tenuta a coinvolgere tutte le altre amministrazioni e gli enti territoriali che potrebbero essere *«potenzialmente interessati e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione del progetto»*, al fine di rendere nota l'avvenuta pubblicazione della documentazione¹³⁸.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 24, della presentazione dell'istanza, della pubblicazione della documentazione, delle comunicazioni previste dal citato articolo 23 e delle comunicazioni di avvio del procedimento, ai sensi della legge n. 241 del 1990, deve essere data specifica e contestuale notizia mediante pubblicazione sul sito internet dell'autorità competente. Dalla data di pubblicazione della sopra citata documentazione il legislatore ha fissato il *dies a quo* per lo svolgimento della consultazione affinché, chi vi abbia interesse, possa rendere note le proprie osservazioni, in modo da costituire un contraddittorio tra le parti interessate.

¹³⁸ Cfr. articolo 23 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

All'esito dell'avvenuto contraddittorio è possibile che la documentazione progettuale allegata all'istanza debba essere adeguatamente modificata ovvero integrata. In tale circostanza, l'autorità competente può dare un ulteriore termine di venti giorni affinché il soggetto interessato provveda alle integrazioni o alle modifiche dei progetti, decorsi inutilmente i quali l'autorità può disporre l'archiviazione dell'istanza. Dalla pubblicazione della documentazione decorrono, inoltre, i termini per il rilascio del provvedimento di VIA.

5.2.2 Segue: La fase decisoria

Conclusa la fase istruttoria, l'autorità competente è tenuta a effettuare una valutazione della documentazione acquisita nel corso della fase istruttoria e delle eventuali modificazioni o integrazioni al progetto, tenendo conto dello studio di impatto ambientale, delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente, nonché dei risultati delle consultazioni svolte, delle informazioni raccolte, delle osservazioni e dei pareri.

Affinché venga adottato il provvedimento di VIA rileva il ruolo della Commissione VIA-VAS, ovvero della Commissione tecnica PNRR-PNIEC. La prima assicura all'autorità competente un supporto tecnico-scientifico, svolgendo a tal fine un'adeguata istruttoria del progetto, che rappresenterà la base del provvedimento finale di VIA. La seconda, invece, assicura, supportando l'autorità competente nelle valutazioni tecniche, la realizzazione di progetti contemplati nel PNRR e nel PNIEC¹³⁹. Il ruolo svolto dalle

¹³⁹ Ad opera del decreto-legge n. 153 del 2024 è stato previsto, all'articolo 1, comma 1, che i Presidenti della Commissione PNRR-PNIEC e della Commissione VIA-VAS, possono, d'intesa tra loro, disporre che alla Commissione VIA-VAS vengano assegnati progetti spettanti, ai sensi della legislazione vigente, alla Commissione PNRR-PNIEC, facendo, in ogni caso, salva la disciplina procedimentale relativa alle valutazioni di impatto ambientale dei progetti

Commissioni tecniche garantisce che il procedimento di V.I.A. si fondi su “criteri di misurazioni oggettivi”, derivandone che qualora l'autorità competente ad adottare il provvedimento conclusivo decida di discostarsi dal parere delle Commissioni, la stessa dovrà darne adeguata motivazione. Svolte le valutazioni da parte delle Commissioni tecniche, il provvedimento di VIA è adottato entro il termine di sessanta giorni dalla conclusione della fase di consultazione, ferma restando la previa acquisizione del concerto da parte del Ministero della cultura nel termine di trenta giorni.

Il provvedimento di VIA deve poi essere immediatamente pubblicato sul sito *internet* dell'autorità competente.

Il legislatore ha, inoltre, previsto che il provvedimento di VIA deve indicare anche l'efficacia temporale dello stesso, che comunque non può essere inferiore a cinque anni. Decorsa l'efficacia temporale senza che il progetto sia stato realizzato, il procedimento deve essere avviato nuovamente. A tale ipotesi, il legislatore ha previsto l'eccezione rappresentata dalla concessione, su istanza del proponente – corredata di una relazione esplicativa che contenga i pertinenti riscontri in merito al contesto ambientale di riferimento e alle eventuali modifiche, anche progettuali, intervenute – di specifica proroga da parte dell'autorità competente. Inoltre, tenuto conto che il procedimento di VIA deve essere considerato come endoprocedimentale, nel caso in cui il provvedimento di VIA sia di segno favorevole, lo stesso non è sufficiente alla realizzabilità del progetto, il quale necessita di altri titoli autorizzativi. È nell'autorizzazione conclusiva, infatti, che viene contemplato, tra gli altri, anche il provvedimento di VIA. Il contenuto di questo, tra l'altro, non è scontato. Infatti, oltre a poter essere positivo o negativo, l'autorità competente può rendere anche un provvedimento “interlocutorio”, che attribuisce al soggetto interessato, ferma restando la necessità di nuove integrazioni, la possibilità di ripresentare l'istanza di VIA.

PNRR e PNIEC come, a titolo esemplificativo, la c.d. VIA fast track e, dunque, un procedimento *ad hoc* “velocizzato” per i progetti rientranti nel PNRR. La ratio di tale intervento normativo si rinviene nella necessità di velocizzare le valutazioni ambientali per i progetti PNRR, “alleggerendo” la Commissione PNRR-PNIEC.

L'aspetto contenutistico del provvedimento rispecchia, secondo parte della dottrina, la discrezionalità del relativo procedimento. Secondo questo orientamento, infatti, a differenza delle autorizzazioni ambientali, si pensi alla autorizzazione integrata ambientale (AIA), il cui rilascio dipende dal rispetto di taluni parametri, il provvedimento di VIA può, talvolta, discostarsi dalle valutazioni tecniche. Infatti, sebbene da queste risulti il rispetto di tutti i parametri ambientali, il provvedimento di VIA potrebbe essere comunque di esito negativo, confermando, quindi, la presenza della discrezionalità pura nel corso del procedimento¹⁴⁰. Sempre in relazione al contenuto del provvedimento di VIA la giurisprudenza ha ritenuto legittimo un provvedimento che dichiari un progetto ambientalmente compatibile nel rispetto di alcune prescrizioni¹⁴¹.

La legittimità di un simile provvedimento deriva dalla chiarezza e dal grado di dettaglio di dette prescrizioni. Diversamente, infatti, si determinerebbe una VIA "patologica": prescrizioni caratterizzate da valutazioni "abnormi" svelerebbero l'assenza di un concreto procedimento di valutazione dell'impatto ambientale e, come rilevato dalla dottrina, «un sostanziale rifiuto dell'esercizio del potere» attribuito all'amministrazione.¹⁴²

Ciò detto, giova senz'altro rilevare che i termini sopra descritti per la conclusione dell'intero procedimento sono perentori. La perentorietà degli stessi, secondo la giurisprudenza più recente, rappresenta il principio fondamentale della materia ambientale. Infatti, quest'ultima è chiaramente sottratta all'applicazione del silenzio-assenso, ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 241 del 1990. Nell'ipotesi in cui l'amministrazione non abbia adottato il provvedimento nei termini prescritti si procederà all'attribuzione del potere sostitutivo, potendo inoltre configurarsi il risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di

¹⁴⁰ A. MILONE, *Le valutazioni ambientali*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2014, p. 147 ss. Sulla discrezionalità in tema di VIA si veda anche C. FERRI, *Il principio di precauzione e la discrezionalità amministrativa nei procedimenti ambientali*, in *Riv. amb. e svil.*, 2019.

¹⁴¹ Cons. Stato, Sent., sez. V, 6 ottobre 2021, n. 6648, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁴² G. CASSANO, *Valutazione dell'impatto ambientale: ampia discrezionalità tecnica della P.A.*, commento alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 22 novembre 2022, n. 10226, in Wolters Kluwer.

conclusione del procedimento, ai sensi dell'articolo 2, commi da 9-*bis* a 9-*quater* e dell'articolo 2-*bis*.

5.3 La valutazione ambientale strategica

La valutazione ambientale strategica (VAS) è definita, ai sensi dell'articolo 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, come il *«processo che comprende lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio»*. In altri termini, la VAS è volta ad accertare la compatibilità del piano o del programma in relazione all'ambiente. Infatti, ai sensi del successivo articolo 6, la VAS si applica ai piani o programmi che possono avere impatti ambientali significativi e negativi e, in particolare: a) ai piani e programmi che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria, per i settori agricoli, forestali, della pesca, energetici, industriali, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistici, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, la localizzazione e, più in generale, per la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, II-*bis*, III e IV al decreto legislativo n. 152 del 2006; b) ai piani e programmi per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza unionale per la protezione degli *habitat* naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ambientale (c.d. VINCA), ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357. La VAS,

invece, non trova applicazione qualora si tratti di piani e programmi aventi a oggetto la difesa nazionale; la protezione civile; la gestione forestale di scala locale¹⁴³.

Come già precisato per la VIA, anche la VAS è una fase endoprocedimentale rispetto all'approvazione finale del piano o del programma. La sua funzione è, infatti, quella di "anticipare" l'eventuale effetto negativo dell'azione antropica e garantire una realizzazione del programma o del piano coerente con lo sviluppo sostenibile. È, quindi, un procedimento nel corso del quale viene verificata la sostenibilità del piano o programma sulla base di un rapporto ambientale e sul quale l'amministrazione competente è tenuta a esprimere un parere.

Come la VIA, anche la VAS è soggetta a una serie di fasi e termini procedurali.

La VAS è, infatti, avviata dall'autorità procedente¹⁴⁴ contestualmente al processo di formazione del piano o programma e comprende le seguenti fasi: a) lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, limitatamente ai piani e ai programmi di cui all'articolo 6, commi 3 e 3-bis, del decreto legislativo n. 152 del 2006, di cui si dirà nei paragrafi che seguono; b) l'elaborazione del rapporto ambientale; c) lo svolgimento di consultazioni; d) la valutazione del rapporto ambientale e gli esiti delle consultazioni; e) la decisione; f) l'informazione sulla decisione; g) il monitoraggio.

Lo scopo principale della VAS è quello di garantire la realizzazione del piano o del programma nel rispetto dello sviluppo sostenibile. In tal senso, infatti, l'autorità competente, al fine di promuovere l'integrazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale nelle politiche settoriali e il rispetto degli obiettivi dei piani e dei programmi ambientali, nazionali ed europei è tenuta a: a) esprimere il proprio parere sull'assoggettabilità delle proposte di piano o di programma alla valutazione ambientale strategica; b) collaborare con l'autorità proponente al fine di definire le forme e i soggetti della consultazione pubblica, nonché il

¹⁴³ Si vedano gli articoli 5 e ss. del decreto legislativo n. 152 del 2006.

¹⁴⁴ L'autorità procedente è la pubblica amministrazione che elabora il piano o programma, ovvero qualora si tratti di un soggetto diverso, l'autorità procedente è la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano o il programma.

rapporto ambientale e le modalità di monitoraggio; c) esprimere, fermi restando i risultati della consultazione, un proprio parere motivato sulla proposta di piano e di programma, sul rapporto ambientale nonché sull'adeguatezza del piano di monitoraggio, anche con riguardo alla sussistenza delle risorse finanziarie.

Occorre rammentare che l'autorità competente è la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, l'elaborazione del parere motivato nel caso di valutazione di piani e programmi, e l'adozione dei provvedimenti di VIA nel caso di progetti ovvero il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale o del provvedimento comunque denominato che autorizza l'esercizio dell'opera¹⁴⁵.

L'elemento caratterizzante la VAS – oltre all'oggetto della valutazione – è il momento in cui la valutazione medesima viene effettuata. Infatti, la stessa deve essere effettuata anteriormente all'approvazione del piano o del programma (e, dunque, a monte), ovvero durante la fase di predisposizione dello stesso. Scopo principale della VAS è, pertanto, quello di integrare la politica ambientale durante la fase di approvazione del piano o del programma¹⁴⁶.

La valutazione qui in esame è, infatti, prodromica a garantire che eventuali impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'azione antropica e, più nello specifico, dalla realizzazione effettiva di piani e programmi, siano valutati, per l'appunto, anteriormente alla realizzazione. A tal fine, quindi, appare necessario che le opportune valutazioni vengano effettuate durante la predisposizione del piano o del programma e, in ogni caso, prima della loro approvazione. Da ciò consegue, quindi, che i provvedimenti amministrativi di approvazione che siano stati adottati senza esperire anteriormente la

¹⁴⁵ Con riguardo alla separazione di autorità competente e procedente i giudici amministrativi osservano che «*La normativa in materia di v.a.s. non impone una rigorosa separazione fra Autorità competente e procedente, potendo le stesse essere scelte anche fra articolazioni o organi della stessa Amministrazione, purché sia garantita la separazione e un adeguato grado di autonomia tra le stesse.*», cfr. T.A.R. Milano. Sent., sez. IV, 5 dicembre 2023, n. 2951.

¹⁴⁶ R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 216.

valutazione ambientale strategica, ove prevista, sono annullabili per violazione di legge¹⁴⁷.

5.4 Differenze tra la valutazione di impatto ambientale e la valutazione ambientale strategica

Ai fini di un compiuto esame delle valutazioni ambientali, occorre senz'altro sottolineare la differenza che intercorre tra la VAS e la VIA. Su questo tema la giurisprudenza amministrativa ha fornito una risposta pressoché unanime. Infatti, in diverse sentenze si legge che la VAS esamina l'incidenza che i piani e i programmi possono avere su un'area vasta, implicando, di conseguenza, un potenziale stravolgimento del territorio interessato. In sede di VAS il ruolo che la pubblica amministrazione è chiamata a svolgere si "accompagna" sin dalla fase dell'elaborazione del piano o del programma.

Parte della dottrina individua il ruolo della pubblica amministrazione come un ruolo collaborativo ai fini della predisposizione del piano o del programma¹⁴⁸. In tal senso, le analisi che si svolgono in sede di VAS sono "in astratto", in considerazione dell'ampiezza della valutazione e, soprattutto, dell'incertezza circa la totale realizzazione del piano e delle relative tempistiche. In sede di VIA, invece, la valutazione ha ad oggetto il singolo progetto che, come detto inizialmente, riguarda solo una parte del territorio, sicuramente meno ampia del piano o del programma. Inoltre, la VIA si basa su dati inevitabilmente più certi rispetto all'effettiva realizzabilità e alle relative tempistiche.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Con riguardo al procedimento della VAS cfr. articoli 6 e seguenti del decreto legislativo n. 152 del 2006.

¹⁴⁸ G. ROSSI, (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, op. cit. 82.

¹⁴⁹ T.A.R. Ancona, Sent., sez. I, 6 marzo 2014, n. 291. Nello stesso si veda anche T.A.R. Milano, Sent., sez. II, 26 novembre 2019, n. 2500, nella parte in cui afferma «*La valutazione di impatto ambientale (c.d. v.i.a.) ha ad oggetto un progetto o un'attività puntuale e non attività pianificatorie o programmatiche che invece vanno sottoposte a valutazione ambientale*

Un altro orientamento giurisprudenziale, invece, pone l'accento sulla denominazione della valutazione, sottolineando, infatti, che «l'aggettivo “strategica” evidenzia l'aspetto caratterizzante dell'istituto, costituito dalla significativa anticipazione della valutazione delle possibili conseguenze ambientali negative dell'azione amministrativa conseguenti alla progettazione e adozione di piani e dei programmi»¹⁵⁰. L'intervento delle autorità ambientali durante l'elaborazione del piano o del programma assolve alla funzione di assicurare una valutazione integrata degli interessi ambientali, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Il compito svolto dalle autorità è, infatti, quello di analizzare i dati sull'ambiente, esprimere un parere sui piani e programmi proposti, collaborare nella fase di attuazione, monitoraggio, valutazione in *itinere* ed *ex post*. Mentre nella VIA l'autorità competente è chiamata ad esprimersi su un progetto già definito, nel quale il compito svolto dall'autorità è quello di valutare gli eventuali effetti negativi che potrebbero derivare dalla realizzazione del progetto, nella VAS la valutazione costituisce parte essenziale dell'elaborazione del piano o del programma¹⁵¹.

Emerge chiaramente che il ruolo della pubblica amministrazione in sede di VAS viene esercitato ancor prima che l'opera debba essere realizzata. Ciò evidenzia un tema di particolare rilevanza – già analizzato nel capitolo che

strategica (c.d. v.a.s.); pertanto, in relazione ad atti di pianificazione, come quello relativo al caso di specie, concernente l'approvazione di un accordo di programma per la trasformazione urbanistica di aree ferroviarie dismesse e in dismissione, che richiede una successiva attività di esecuzione, attraverso progetti specifici, non è obbligatoria l'effettuazione della v.i.a., dovendo la stessa essere eseguita in sede di realizzazione del singolo intervento; T.A.R. Milano, Sent. sez. III, 10 ottobre 2023, n.226, la quale con riguardo al rapporto tra VIA e VAS afferma che «[...] pur sussistendo dei punti di contatto fra i due istituti, la seconda si discosta dalla prima quanto ad ambito applicativo, mirando alla valutazione preventiva degli effetti sull'ambiente non tanto di attività progettuali, quanto di azioni pianificatorie e programmatiche, anticipando, così, lo strumento della tutela ad una fase antecedente alla redazione e stesura del singolo progetto da realizzare: detto altrimenti, la VAS presenta un carattere complessivo e non può approfondire, per ogni singola opera, tutti i profili ambientali, poiché, essendo finalizzata alla soluzione di problemi su scala geografica più ampia, si concentra sugli impatti strategici, mentre è compito della VIA operare a livello di specifico intervento.», tutte in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁵⁰ In tal senso si veda *ex multis* TAR Napoli, sez. VIII, 12 gennaio 2025, n. 108 e sentenza TAR Salerno, sez. III, 5 marzo 2019, n. 368, tutte in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁵¹ A. MILONE, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d. lgs. n. 128/10*, in Riv. giur. ed., fasc. 2/2011, p. 95. Nello stesso si veda anche R. DIPACE, *La logica della prevenzione nella disciplina della programmazione e progettazione di lavori pubblici*, in Riv. Giur. Ed., fasc.6/2018, pag. 445.

precede – sebbene pacifico sia in dottrina che in giurisprudenza, con riguardo alla discrezionalità della pubblica amministrazione sui procedimenti amministrativi in materia ambientale.

Occorre aggiungere inoltre che la VAS è indentificata come un procedimento di tipo “incidentale” diretto all’accertamento e a alla valutazione degli effetti sull’ambiente derivanti dalla realizzazione di un piano o di un programma, allo scopo di garantire che i predetti effetti vengano presi in considerazione contestualmente alla formazione dell’atto mediante la presentazione di un parere all’autorità procedente; la VIA, invece, è attivata allo scopo di realizzare (autorizzare) uno specifico progetto. È, dunque, preordinata al rilascio dei titoli abilitativi necessari per la realizzazione del progetto. sulla base degli impatti stimati sull’ambiente¹⁵².

5.4.1 La discrezionalità amministrativa in sede di VAS

Nella VAS la discrezionalità amministrativa è insita nella valutazione stessa. Infatti, la valutazione circa la strategicità è un atto politico-amministrativo, che investe un oggetto molto ampio e, in un primo momento, anche astratto. Ne discende, quindi, che l’amministrazione chiamata a intervenire non si limita a una mera valutazione di tipo tecnico, in considerazione del fatto che la pianificazione o la programmazione di interi territori necessitano, e in un certo senso questo si ammette, di una notevole discrezionalità amministrativa. Al contrario, lo stesso “*favor*” non viene ammesso per la VIA, in quanto, come anzidetto, questa ha ad oggetto un singolo progetto che potrebbe intervenire su un’area già sottoposta a VAS e, quindi, già oggetto di discrezionalità

¹⁵² D. M. TRAINA, *Problematiche applicative e rapporti tra le procedure di VAS, VIA e AIA, in federalismi*, fasc. 31/2022, pag. 155.

amministrativa. Proprio quest'ultimo aspetto sembra mettere in discussione la discrezionalità esercitata nella VIA¹⁵³.

La giurisprudenza amministrativa concorda nel ritenere che il giudizio di compatibilità ambientale – del piano o del programma rispetto all'ambiente – è reso, da un lato, sulla base di oggettivi criteri di misurazione, coerentemente con la discrezionalità tecnica tipica dei procedimenti amministrativi in materia ambientale ma, al contempo, è attraversato da *«profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse dell'esecuzione dell'opera»*. Lo scopo della VAS è quello di garantire un elevato grado di protezione ambientale e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione, nonché dell'approvazione di piani e programmi, assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile. Assicura, inoltre, che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse naturali, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica. Da ciò consegue che la VAS è ritenuta sindacabile dal giudice amministrativo solo in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, qualora manchi l'istruttoria ovvero sia mancata o sia stata svolta in modo inadeguato e risulti, quindi, evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto alla pubblica amministrazione¹⁵⁴.

Dalla discrezionalità della VAS, consegue, quindi, che il soggetto interessato – ovvero colui che sia stato leso dall'esito della valutazione stessa – in caso di contestazione della procedura di VAS deve dimostrare che dalle risultanze della valutazione sia derivata *«l'assunzione di scelte pianificatorie lesive del proprio interesse»*. Il principio chiarito dalla giurisprudenza amministrativa sottende, quindi, che l'illegittimità della pianificazione non può derivare da una *«generica aspettativa a una migliore pianificazione»*, dovendo sussistere,

¹⁵³ F. VANETTI, C. CIUFFA, *VIA e VAS: considerazioni sulla sottile linea di demarcazione tra i due istituti alla luce della giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Riv. giur. amb.*, n 47/2023.

¹⁵⁴ T.A.R. Brescia, Sent., sez. I, 18 maggio 2022, n. 492, in www.giustizia-amministrativa.it.

piuttosto, determinazioni lesive fondanti l'interesse a ricorrere causalmente riconducibili, in modo decisivo, alle preliminari conclusioni raggiunte in sede di VAS, dovendo, quindi, il soggetto interessato precisare i motivi per cui tali conclusioni abbiano inciso negativamente sui territori di sua proprietà¹⁵⁵

5.5 La verifica di assoggettabilità a VAS

La verifica di assoggettabilità (c.d. *screening*) è quel procedimento tecnico atto a constatare, in via preliminare, eventuali impatti ambientali significativi derivanti da un dato progetto e al cui esito (negativo o positivo) segue la sottoposizione o meno del progetto a una valutazione più complessa, quale la VAS o la VIA. È, dunque, un procedimento ambientale autonomo e non per forza propedeutico alla VIA o alla VAS, ma che si pone in relazione a queste ultime in un'ottica eventuale¹⁵⁶.

Ai sensi dell'articolo 5, lettere m) e m-bis), del decreto legislativo n. 152 del 2006 è definita, con riguardo alla VIA, come la «*verifica attivata allo scopo di valutare, ove previsto, se un progetto determina potenziali impatti ambientali significativi e negativi e deve essere quindi sottoposto al procedimento di VIA secondo le disposizioni di cui al Titolo III della parte seconda del presente decreto*» e, con riguardo alla VAS, come la «*verifica attivata allo scopo di valutare, ove previsto, se piani, programmi ovvero le loro modifiche, possano aver effetti significativi sull'ambiente e devono essere sottoposti alla fase di valutazione secondo le disposizioni del presente decreto considerato il diverso livello di sensibilità ambientale delle aree interessate*». Sempre il decreto legislativo n. 152 del 2006, all'allegato II-bis alla parte seconda indica le opere da sottoporre a valutazione di assoggettabilità.

¹⁵⁵ T.A.R. Firenze, Sent., sez. I, 23 giugno 2023, n. 641, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁵⁶ Cons. Stato, Sent., sez. IV, del 12 maggio 2025, n. 4048, in *Lexambiente*.

Il procedimento di verifica di assoggettabilità (c.d. *screening*), riconducibile nell'ambito dei procedimenti ambientali, in quanto finalizzato a valutare la necessità di esperire un procedimento ambientale "aggravato"¹⁵⁷, viene distinto, come anticipato, a seconda che si tratti di assoggettabilità a VAS o a VIA.

L'articolo 12 disciplina il procedimento di valutazione di assoggettabilità a VAS, il quale deve essere esperito con riguardo ai piani e programmi che comportino l'uso di piccole aree a livello locale, nonché per le modifiche minori dei piani e dei programmi già sottoposti a VAS.

Ciò detto, con riguardo al procedimento, l'articolo 12 citato prevede che per i piani e programmi di cui s'è detto l'autorità procedente è tenuta a trasmettere all'autorità competente un rapporto preliminare di assoggettabilità a VAS, il quale deve contenere una compiuta descrizione del piano o del programma, nonché le informazioni e i dati necessari affinché si possa procedere a una compiuta verifica circa gli eventuali impatti significativi sull'ambiente che potrebbero derivare dalla realizzazione dell'attività antropica oggetto di valutazione. A tal fine, l'autorità proponente è tenuta a seguire i criteri indicati nell'allegato I alla parte seconda del decreto legislativo n. 152 del 2006 e, in particolare, l'indicazione dell'ubicazione, delle dimensioni e delle condizioni operative; in quale misura il piano o il programma influenzano altre opere; la congruità del piano o del programma con lo sviluppo sostenibile; eventuali problemi ambientali derivanti dal piano o dal programma e la rilevanza del piano o del programma per l'attuazione della normativa eurounitaria con riguardo alla tutela ambientale.

Acquisita la documentazione necessaria, l'autorità competente, anche avvalendosi dell'autorità procedente, individua i soggetti competenti in materia ambientale da consultare e trasmette loro il rapporto preliminare di assoggettabilità a VAS al fine di acquisirne il relativo parere, che deve essere

¹⁵⁷ Cons. Stato, Sent., sez. IV, 28 marzo 2023, n. 3168, in *Rassegna monotematica di giurisprudenza*, M. PERTELLI (a cura di) *Ufficio del Massimario della Giustizia amministrativa*, 30 aprile 2023.

trasMESSO all'autorità competente e all'autorità procedente nel termine di trenta giorni.

A seguito della trasmissione del parere, l'autorità competente, tenuto conto del rispetto dei criteri di cui all'allegato I alla parte seconda del decreto legislativo n. 152 del 2006 e delle eventuali osservazioni pervenute, procede alla verifica circa gli eventuali impatti ambientali che potrebbero scaturire dal piano o dal programma e, sentita l'autorità procedente, emette, nel termine di novanta giorni dalla trasmissione della documentazione richiesta, il provvedimento di verifica, precisando l'eventuale assoggettabilità o meno del piano o del programma al procedimento di VAS. Nel caso di esclusione dalla VAS l'autorità competente definisce nel provvedimento anche le prescrizioni necessarie a evitare possibili impatti sull'ambiente. Tali prescrizioni devono, in realtà, essere intese come raccomandazioni, in considerazione del fatto che la fase di pianificazione, tipica dei piani e dei programmi, è in realtà una fase preliminare, caratterizzata da una sommaria descrizione¹⁵⁸.

5.6 La verifica di assoggettabilità a VIA

Con riguardo, invece, alla verifica di assoggettabilità a VIA, la giurisprudenza chiarisce la verifica medesima condivide, con la valutazione di impatto ambientale, solamente l'oggetto, vale a dire "l'impatto ambientale", ribadendo come, infatti, nella VIA l'amministrazione esercita una più ampia discrezionalità amministrativa¹⁵⁹.

¹⁵⁸ A. BUONFRATE, A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, op. cit., p. 892.

¹⁵⁹ Cons. Stato, Sent., sez. IV, del 12 maggio 2025, n. 4048, cit.

Ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 152 del 2006 si chiarisce che il proponente è tenuto a trasmettere all'autorità competente lo studio preliminare ambientale, nonché copia dell'avvenuto pagamento degli oneri istruttori. L'autorità competente, nel termine di cinque giorni dalla ricezione della documentazione necessaria è tenuta a verificare la completezza e l'adeguatezza della documentazione affinché, qualora lo ritenga necessario, possa richiedere eventuali integrazioni e chiarimenti al proponente. In tal caso, il proponente è tenuto a trasmettere i chiarimenti e le integrazioni richiesti nel termine perentorio di quindici giorni dalla richiesta. La perentorietà del termine si evince dalla previsione normativa per cui, qualora il proponente non provveda nei suddetti termini, la domanda si intende respinta e l'autorità competente è tenuta a procedere all'archiviazione.

Una volta accertata la completezza della documentazione, ovvero delle eventuali integrazioni e chiarimenti, l'autorità competente provvede a pubblicare lo studio preliminare nel proprio sito *internet*, garantendo, in ogni caso, che chiunque vi abbia interesse possa presentare le proprie osservazioni all'autorità competente. Come per la verifica di assoggettabilità a VAS, nell'effettuare la valutazione di assoggettabilità l'autorità competente deve analizzare i criteri indicati all'allegato V alla parte seconda del decreto legislativo n. 152 del 2006 e in particolare le dimensioni del progetto; il cumulo con altri progetti esistenti ovvero approvati; l'utilizzazione di risorse naturali quali, in particolare, del suolo, dell'acqua e della biodiversità; la produzione di rifiuti; l'inquinamento ed eventuali "disturbi" ambientali; i rischi per la salute umana quali, a titolo esemplificativo, quelli che potrebbero derivare dalla contaminazione dell'acqua o dall'inquinamento atmosferico. Sulla base di tali criteri, nonché della documentazione trasmessa dal proponente e, se del caso, dalle risultanze emerse a seguito di eventuali e ulteriori valutazioni sulla base delle normative europee, nazionali o regionali, l'autorità competente verifica se dal progetto possano derivare impatti ambientali significativi.

Il termine entro cui l'autorità competente è tenuta ad adottare il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA è pari a sessanta giorni decorrenti dalla comunicazione circa l'avvenuta pubblicazione sul sito *internet* della

documentazione necessaria¹⁶⁰, ovvero a quarantacinque giorni decorrenti dal ricevimento dei chiarimenti ovvero delle integrazioni richiesti. Inoltre, è stato previsto che il termine per l'adozione del provvedimento può essere prorogato per una sola volta e per un periodo non superiore a venti giorni, qualora ricorrano casi eccezionali, relativi alla natura, alla complessità, all'ubicazione o alle dimensioni del progetto. I termini di conclusione del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA sono stati oggetto di una revisione ad opera del decreto-legge n. 153 del 2024, che ha introdotto termini più chiari e stringenti per la definizione del procedimento qui in esame.

Qualora l'autorità competente stabilisca di non assoggettare il progetto al procedimento di VIA, la stessa è tenuta a darne chiara motivazione nel provvedimento e, ove richiesto dal proponente, tenendo conto delle eventuali osservazioni del Ministero della cultura, è tenuta inoltre a specificare le condizioni ambientali necessarie per evitare o prevenire quelli che potrebbero rappresentare impatti ambientali significativi e negativi. Anche nel caso in cui l'autorità competente stabilisca che il progetto debba essere assoggettato al procedimento di V.I.A. è tenuta a darne chiara motivazione nel provvedimento, enucleando i motivi principali alla base della richiesta di sottoporre il progetto a VIA.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito, con riguardo al provvedimento di non assoggettabilità a VIA del progetto, che l'amministrazione non è tenuta a trasmettere il preavviso di rigetto, di cui all'articolo 10-*bis* della legge n. 241 del 1990, in quanto il procedimento di valutazione di assoggettabilità "è caratterizzato da una specialità assoluta", tenuto conto che questa valutazione deve essere intesa come un "potenziale passaggio verso la VIA". Del pari, il provvedimento di assoggettabilità a VIA "non costituisce un rifiuto di un'istanza, bensì un provvedimento interlocutorio", che impone al soggetto interessato di sottoporre il progetto a VIA, tenuto conto dei potenziali impatti

¹⁶⁰ In casi eccezionali, relativi alla natura, alla complessità, all'ubicazione o alle dimensioni del progetto, l'autorità competente può prorogare, per una sola volta e per un periodo non superiore a venti giorni, il termine per l'adozione del provvedimento di verifica; in tal caso, l'autorità competente comunica tempestivamente per iscritto al proponente le ragioni che giustificano la proroga e la data entro la quale è prevista l'adozione del provvedimento.

sull'ambiente che potrebbero derivare dal progetto, senza però interferire nel merito della realizzazione del progetto¹⁶¹.

Il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, tutta la documentazione relativa al procedimento, i risultati delle consultazioni svolte, nonché le informazioni raccolte, le osservazioni e i pareri, e, comunque, qualsiasi informazione raccolta dall'autorità competente nel corso della valutazione, sono pubblicati nel sito *internet* dell'autorità competente e sono accessibili a chiunque vi abbia interesse.

L'articolo 19, chiarisce, in conclusione, che i termini per il rilascio del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA devono essere considerati perentori ai sensi degli articoli 2, commi da 9 a 9-*quater*, e 2-*bis*, della legge n. 241 del 1990.

5.7 Il difficile approdo al coordinamento delle valutazioni ambientali

Occorre premettere, prima ancora di analizzare nel dettaglio il procedimento unico, che sin dal primissimo recepimento della direttiva sulla VIA, di cui sopra, è stato posto il problema circa il coordinamento con gli altri procedimenti amministrativi, anche ambientali.

Un primo orientamento della giurisprudenza era quello di mantenere distinti la valutazione di impatto ambientale e il procedimento amministrativo, ciò in quanto la VIA non poteva sostituire l'acquisizione di tutti gli altri atti di assenso richiesti¹⁶². Questo orientamento era sostenuto anche dal fatto che il legislatore

¹⁶¹ T.A.R. Brescia, Sent., sez. I, 28 marzo 2024, n. 258, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁶² Cons. Stato., Sent., sez. V, 6 dicembre 1993, n. 1262, www.giustizia-amministrativa.it.

non avevo offerto alcuna soluzione di coordinamento tra la VIA e il procedimento amministrativo¹⁶³.

Alla luce di una tale disarmonia la dottrina ha posto all'attenzione l'appesantimento delle procedure in materia ambientale, affermando infatti che *«nessun provvedimento normativo successivo tiene conto del numero degli adempimenti e delle competenze già previsti da norme precedentemente emanate. Tutto si sovrappone, ed è proprio a questo consolidato modo di legiferare che dobbiamo l'impossibile labirinto dal quale anche la più disponibile giurisprudenza fa ormai difficoltà a liberarci»*¹⁶⁴.

Più nel dettaglio, la criticità emersa nel mantenere separata la VIA dal resto dei procedimenti era, si può dire, totalitaria, tale da escludere il coinvolgimento della VIA anche nella conferenza di servizi, nella quale, invece, convergevano tutti gli altri procedimenti necessari ad autorizzare il medesimo progetto¹⁶⁵. Invero, apparivano però sempre più chiare le implicazioni negative di una tale separazione. Infatti, i primi coordinamenti sono avvenuti nell'ambito della VIA regionale, con il d.P.R. 12 aprile 1996 n. 354, il quale rimetteva alle regioni l'individuazione di un coordinamento interno tra la VIA e le altre autorizzazioni ambientali. In particolare, all'articolo 5, comma 5, del citato d.P.R. era stabilito che *«Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano definiscono per le materie attinenti alla valutazione d'impatto ambientale, nonché per gli aspetti urbanistici, le modalità per l'armonizzazione delle procedure nei casi in cui la realizzazione del progetto prevede specifici*

¹⁶³ E. SCOTTI, *Il coordinamento degli interessi nella nuova disciplina della VIA: il procedimento unico*, in *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi*, R. DIPACE, A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), Napoli, 2018, p. 85. Sul punto cfr. P. DELL'ANNO, *La valutazione d'impatto ambientale*, op. cit.

¹⁶⁴ A. DE CESARIS, *Il miraggio della semplificazione* (nota a Cons. St., sez. V, 6 dicembre 1993, n. 1262), in *Riv. giur. amb.*, 1994, p. 669 ss.

¹⁶⁵ E. SCOTTI, *Il coordinamento degli interessi nella nuova disciplina della VIA: il procedimento unico*, in *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi*, op. cit., p. 86. L'autrice rileva, inoltre, che *“Gli artt. 14 ss. l. n. 241/1990, nella versione originaria non prevedevano infatti alcun raccordo. Una prima limitatissima forma di coordinamento degli interessi ambientali, si è avuta con la l. n. 127/1997, con cui si è previsto che in caso di VIA fosse consentito applicare gli altri procedimenti ambientali settoriali le misure per il superamento del silenzio di cui agli artt. 14, 16, 17 (di regola non applicabili alla materia ambientale). Tale previsione venne poi superata a seguito della riscrittura della disciplina della conferenza di servizi ad opera della l. 24 novembre 2000, n. 340, con cui venne invece previsto che in caso di mancata adozione della VIA nei termini l'amministrazione competente per la VIA si esprimesse direttamente in conferenza.”*.

pareri, nulla osta, autorizzazioni e assensi, comunque denominati, da differenti amministrazioni non statali.», ciò allo scopo di garantire che il giudizio di compatibilità ambientale esonerasse il committente o l'autorità competente da ogni altra autorizzazione preliminare per le materie connesse alla procedura di valutazione di impatto ambientale, nell'ambito della conferenza di servizi decisoria¹⁶⁶.

In ambito statale, invece, è con il decreto legislativo n. 152 del 2006, di “definitivo” recepimento della disciplina europea sulla VIA, che viene costruito un coordinamento della VIA, ulteriormente migliorato con il decreto legislativo n. 104 del 2017.

Nel dettaglio, per la disciplina statale è emersa una dicotomia tra coordinamento globale della VIA e coordinamento interno della VIA con gli altri procedimenti ambientali¹⁶⁷. Di fronte a questa dicotomia, il coordinamento globale viene mantenuto per la VIA regionale e non già per VIA statale. Con riguardo, invece, al coordinamento degli interessi ambientali, oltre a delineare un primo raccordo tra la VIA, la VAS e l'AIA, il legislatore nazionale, con il decreto legislativo n. 4 del 2008, che ha apportato modificazioni al decreto legislativo n. 152 del 2006, compie un primo tentativo di delineare un modello di coordinamento, quale quello del “provvedimento unico ambientale”, stabilendo che *“il provvedimento di valutazione di impatto ambientale sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, nulla osta o atti di assenso comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera”*¹⁶⁸. Successivamente, il modello di coordinamento è stato ulteriormente rivisto ad opera del decreto legislativo n. 128 del 2010, nell'ottica di imprimere una semplificazione al coordinamento medesimo,

¹⁶⁶ Da questo momento si sono susseguite una serie di disposizioni di raccordo, volte anche a far convergere nella VIA l'acquisizione di ogni altro atto di assenso, si veda legge regionale Veneto 23 aprile 2004, n. 11 e legge regionale Lombardia 11 marzo 2005, n. 12.

¹⁶⁷ E. SCOTTI, *Il coordinamento degli interessi nella nuova disciplina della VIA: il procedimento unico*, in *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi*, op. cit., p. 88. Occorre aggiungere che, come si avrà modo di vedere nel terzo capitolo del presente studio, l'integrazione della VIA con altri procedimenti e, segnatamente, con quelli relativi al rilascio del *permitting* per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili, è richiesta dal legislatore unionale e recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 190 del 2024; ciò confermando un ulteriore cambio di tendenza.

¹⁶⁸ Cfr. articolo 26, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006, come modificato dal decreto legislativo n. 4 del 2008.

prevedendo che decorso inutilmente il termine di sessanta giorni concesso alle amministrazioni ambientali per esprimersi, ovvero in caso di dissenso, l'amministrazione (statale o regionale) preposta alla VIA poteva, in ogni caso, concludere il procedimento.

Non si può certo negare il cambio di tendenza che, rispetto al primo recepimento della disciplina europea sulla VIA, il legislatore nazionale ha affrontato. Si è partiti da una netta separazione per giungere a una disciplina *ad hoc* sul coordinamento interno. Coordinamento maggiormente definito anche a seguito del recepimento delle direttive 2011/92/UE e 2014/52/UE, con il quale si è giunti a delineare, all'articolo 27 del decreto legislativo n. 152 del 2006, il "provvedimento unico in materia ambientale".

Più complesso è, invece, il coordinamento tra la VIA e la VAS. La direttiva 2011/92/UE sulla VIA, all'articolo 2, prevede che gli Stati membri, ove opportuno, provvedano a stabilire procedure coordinate nel caso dei progetti per i quali ricorra l'obbligo di esperire le valutazioni ambientali.¹⁶⁹

Il legislatore europeo e, quindi, quello nazionale, hanno previsto specifiche disposizioni con riguardo al coordinamento dei procedimenti ambientali.

L'esigenza di tale coordinamento deriva da due considerazioni, una di ordine generale, l'altra di ordine specifico. Con riguardo alla prima, l'auspicato coordinamento delle valutazioni ambientale risiede nella necessità di ridurre oneri burocratici, di ridurre la complessità amministrativa e, dunque, di garantire l'efficienza economica; la seconda, invece, dalla circostanza per cui taluni piani o programmi, sottoposti dunque a VAS, si compongono anche di singoli progetti funzionali alla corretta realizzazione e al corretto funzionamento dell'opera che li ricomprende. Infatti, non è raro che alcuni piani o programmi che contemplano determinate infrastrutture possono, verosimilmente, essere composti anche da singoli progetti, per i quali è necessario esperire la VIA¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Cfr. articolo 2 della direttiva 2011/92/UE, come modificata a opera della direttiva 2014/52/UE, nonché il considerando 37 di quest'ultima.

¹⁷⁰ A. BUONFRATE, A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, op. cit., p. 892. D. M. TRAINA, *Problematiche applicative e rapporti tra le procedure di VAS, VIA e AIA*, in *Federalismi*, fasc. 31/2022, pag. 151.

Tuttavia, in relazione al coordinamento delle valutazioni ambientali occorre senz'altro annotare che le differenze intercorrenti tra la VIA e la VAS sopra descritte confermano loro infungibilità: sebbene in linea teorica sono ambedue volte a garantire la compatibilità ambientale dell'opera da realizzare, le stesse si sviluppano in modo diverso. Lo stesso legislatore europeo ha anche ribadito che la VIA e la VAS differiscono sotto diversi aspetti¹⁷¹.

Il tema del coordinamento tra VIA e VAS è affrontato, solo in parte, dal legislatore nazionale, all'articolo 6, comma 3-ter, del decreto legislativo n. 152 del 2006. Nel dettaglio, nella sopra citata disposizione è stata "intercettata" l'esigenza di coordinamento con riguardo ai piani regolatori portuali e ai piani di sviluppo aeroportuale. Per la realizzazione di progetti di opere nell'ambito del Piano regolatore portuale o del Piano di sviluppo aeroportuale, che siano già stati sottoposti a VAS, e che sono contemplati nelle ipotesi per cui è prevista la VIA, gli elementi già acquisiti per la VAS si intendono, del pari, acquisiti anche per la VIA. Lo stesso comma 3-ter dell'articolo 6 citato, chiarisce, inoltre, che nel caso in cui il piano regolatore portuale, o il piano di sviluppo aeroportuale ovvero le rispettive varianti abbiano contenuti che richiedano la VIA, questa è effettuata secondo le modalità stabilite per la VIA stessa ed è integrata dalla VAS per gli eventuali contenuti di pianificazione del Piano, concludendosi, quindi, con un unico provvedimento¹⁷².

Anche all'articolo 10 del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006 vi è un coordinamento tra le valutazioni ambientali e, segnatamente, tra la VAS, la VIA e la VINCA. Detto coordinamento si rileva, all'atto pratico, come un'integrazione, dal momento che i contenuti del rapporto ambientale, dello studio preliminare ambientale e dello studio di impatto ambientale devono ricomprendere anche gli elementi acquisiti in sede di relazione per la valutazione di incidenza di piani e progetti, ai sensi dell'allegato G al decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997¹⁷³.

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² Cfr. articolo 6, comma 3-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006.

¹⁷³ A. BUONFRATE, A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, op. cit., p. 894

Del pari, anche per i progetti che devono essere sottoposti a VIA, da realizzarsi nell'ambito del Piano di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale, che sia già stato sottoposto a VAS, gli elementi acquisiti in sede di quest'ultima si intendono acquisiti anche per la VIA ¹⁷⁴.

5.8 Il provvedimento unico in materia ambientale

Come anticipato nel paragrafo che precede, una disciplina sul coordinamento interno non è stata immediata e, anzi, si è fatta attendere diversi anni. Il modello di coordinamento al quale il legislatore statale è giunto è un modello procedurale “unico”¹⁷⁵, nell'ambito del quale la VIA può essere rilasciata congiuntamente ad altri titoli abilitativi necessari alla realizzazione del medesimo progetto.

In tal senso, infatti, l'articolo 27 del decreto legislativo n. 152 del 2006 disciplina il provvedimento unico in materia ambientale. Giova da subito evidenziare come la disciplina in esame sia stata una vera “innovazione” nel panorama dei procedimenti amministrativi ambientali. Il citato articolo 27 è stato, infatti, introdotto ad opera del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, recante “*Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114*”, che ha ampiamente novellato il decreto legislativo n. 152 del 2006. Lo scopo perseguito dal legislatore eurounitario e poi da quello nazionale era

¹⁷⁴ Cfr. articolo 47, comma 8, del decreto-legge n. 13 del 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 41 del 2023.

¹⁷⁵ Sul tema cfr. E. SCOTTI, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la via e i procedimenti unificati*, in *Riv. giur. ed.*, 2018.

quello di ricomprendere in unico provvedimento la VIA statale e le altre autorizzazioni necessarie ai fini della realizzazione dell'opera o del progetto¹⁷⁶.

Nel dettaglio, per i procedimenti di VIA di competenza statale, il proponente ha la facoltà di richiedere all'autorità competente che il provvedimento di VIA sia rilasciato all'interno di un provvedimento unico, come tale comprensivo anche delle autorizzazioni ambientali, tra cui, a titolo esemplificativo, l'autorizzazione integrata ambientale, necessarie alla realizzazione del progetto¹⁷⁷.

A tal fine, il proponente è tenuto a presentare l'istanza di VIA avendo cura che l'avviso al pubblico – concernente l'avvenuta presentazione dell'istanza, la pubblicazione della documentazione e le avvenute comunicazioni alle amministrazioni interessate – contempli anche la chiara indicazione delle autorizzazioni necessarie per le quali si è inteso procedere secondo la disciplina procedurale unica, nonché la documentazione tecnica necessaria, tra cui anche gli elaborati progettuali, al fine di permettere una compiuta istruttoria tecnico-amministrativa.

Entro dieci giorni dalla presentazione dell'istanza l'autorità competente è tenuta a compiere le verifiche del caso e a procedere alla comunicazione, per via telematica anche a tutte le amministrazioni competenti al rilascio delle autorizzazioni ambientali richieste dal proponente, della pubblicazione della documentazione nel proprio sito *internet*. La stessa comunicazione è effettuata in sede di notifica ad un altro Stato nel caso in cui si tratti di progetti transfrontalieri la cui realizzazione interessi il territorio anche di altri Stati.

¹⁷⁶ C. VIVANI, *Introduzione allo studio delle autorizzazioni amministrative: Tutela dell'ambiente e attività economiche private*, Torino, 2020, pp. 88 e 89.

¹⁷⁷ Sul punto si veda E. SCOTTI, *Il coordinamento degli interessi nella nuova disciplina della VIA: il procedimento unico*, in *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi*, op. cit., nel quale l'autrice sostiene che rimettere al proponente la scelta di optare per un procedimento unico "È una scelta che conferma una certa cautela nel percorso della concentrazione della VIA statale con gli altri procedimenti ambientali. Per la VIA statale non è peraltro prevista alcuna forma di coordinamento esterno con i procedimenti estranei alla materia ambientale (tendenzialmente urbanistici e edilizi) necessari per la realizzazione del progetto. Su questo fronte, dunque, si conferma – e si rafforza – il canone della separatezza, come chiarito anche dalla nuova disciplina della conferenza di servizi. Dispone infatti oggi l'art. 14 l. n. 241/90 al co. 4, ultimo alinea, come riformulato dal d.lgs. n. 127 del 2016, che "resta ferma la specifica disciplina per i procedimenti relativi a progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza statale".

Nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione della documentazione, l'autorità competente, nonché le amministrazioni e gli enti competenti, ciascuno per i profili di rispettiva competenza, verificano l'adeguatezza e la completezza della documentazione, eventualmente assegnando al proponente un termine perentorio non superiore a trenta giorni per le integrazioni. Entro dieci giorni dalla verifica della completezza documentale ovvero, in caso di richieste di integrazioni, dalla data di ricevimento delle stesse, l'autorità competente pubblica l'avviso contenente una serie di dati tra cui la denominazione del progetto e l'avvenuta presentazione dell'istanza di VIA. Dalla data della pubblicazione della suddetta documentazione, per la durata di sessanta giorni, il pubblico interessato può presentare eventuali osservazioni.

Entro i successivi quindici giorni l'autorità competente indice la conferenza di servizi decisoria, di cui all'articolo 14-ter della legge n. 241 del 1990¹⁷⁸. Contestualmente, l'autorità medesima, può chiedere al proponente, anche sulla base di quanto indicato dalla competente direzione generale del Ministero della cultura, eventuali integrazioni, assegnando allo stesso un termine perentorio non superiore a quindici giorni.

Su richiesta motivata del proponente l'autorità competente può concedere, per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione della documentazione integrativa per un periodo non superiore a novanta giorni. In ogni caso, qualora nel termine di novanta giorni il proponente non depositi la documentazione integrativa, l'istanza si intende ritirata e l'autorità competente è obbligata a procedere alla sua archiviazione.

L'autorità competente procede immediatamente alla pubblicazione delle integrazioni sul sito *internet* istituzionale e dispone, entro cinque giorni dalla ricezione della documentazione integrativa, che il proponente trasmetta un nuovo avviso al pubblico, da pubblicare a cura della medesima autorità competente sul proprio sito *internet*.

¹⁷⁸ Per il caso di consultazioni transfrontaliere, al fine di acquisire il provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi in materia ambientale richiesti dal proponente, l'autorità competente convoca una conferenza di servizi decisoria che opera in modalità simultanea secondo quanto stabilito dall'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Alla conferenza di servizi decisoria partecipano il proponente e tutte le amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate al rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi ambientali richiesti dal proponente. Per i progetti PNRR-PNIEC alla conferenza di servizi partecipano, in ogni caso, il direttore generale del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e il direttore generale del Ministero della cultura. In sede di conferenza di servizi viene adottata la determinazione motivata di conclusione della conferenza medesima, che costituisce il provvedimento unico in materia ambientale, il quale reca l'indicazione espressa del provvedimento di VIA ed elenca, altresì, i titoli abilitativi compresi nel provvedimento stesso¹⁷⁹.

In conclusione, occorre rammentare che il medesimo decreto legislativo n. 104 del 2017 ha introdotto, sempre nel decreto legislativo n. 152 del 2006, una disciplina per il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale, perseguendo lo stesso scopo di unificare il rilascio della VIA, in questo caso di competenza regionale, e ogni autorizzazione necessaria.

5.9 L'autorizzazione integrata ambientale

Sulla scia del paragrafo che precede, tra i procedimenti amministrativi ambientali improntati ad un'unica sequenza rientra senz'altro l'autorizzazione integrata ambientale. Come si è già avuto modo di chiarire, i procedimenti ambientali, oltre a consistere nelle valutazioni, possono esplicarsi anche nelle autorizzazioni.

L'AIA, al pari delle valutazioni sopra descritte, costituisce anch'essa recepimento del diritto eurounitario e, in particolare, della direttiva 2008/1/CE

¹⁷⁹ Cfr. articolo 27 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

sulla riduzione e prevenzione integrata dell'inquinamento, poi sostituita dalla direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali.

L'obiettivo perseguito dal legislatore europeo e, quindi, da quello nazionale, è di garantire una riduzione integrata dell'inquinamento in grado di contemplare, all'interno di un'unica autorizzazione, tutte le possibili conseguenze che potrebbero derivare dalla realizzazione di una determinata attività, abbandonando un modello procedimentale "settoriale" a favore di una valutazione integrata, in grado di valutare contemporaneamente tutte le potenziali fonti di inquinamento¹⁸⁰. Infatti, l'autorizzazione in esame racchiude in sé tutti i titoli abilitativi precedentemente necessari per il corretto funzionamento di un determinato impianto¹⁸¹. Fino all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 104 del 2017, correttivo del decreto legislativo n. 152 del 2006, l'autorizzazione integrata ambientale veniva fatta confluire nella VIA.

Lo scopo dell'AIA, che si ispira al più alto principio internazionale della prevenzione, è quello della riduzione integrata dell'inquinamento proveniente da talune attività, come le acciaierie, gli impianti di combustione con una soglia di potenza superiore a 50 MW, gli impianti di smaltimento o recupero dei rifiuti, a tal fine stabilendo misure intese a evitare, ove possibile, o a ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo.

Gli impianti per i quali è necessaria l'autorizzazione integrata ambientale sono indicati nell'allegato VIII alla parte seconda del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Ai sensi dell'articolo 29-ter del citato decreto legislativo, ai fini dell'installazione dei medesimi impianti, nonché per le modifiche e l'adeguamento degli impianti esistenti, si provvede al rilascio dell'AIA di cui al successivo articolo 29-sexies¹⁸².

¹⁸⁰ A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 254. Sul tema cfr. S. VERNILE, *L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali: tutela dell'ambiente vs. semplificazione amministrativa e sostenibilità socio-economica*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, fasc.6/2015, p. 1697.

¹⁸¹ Cons. Stato, Sent., sez. V, 17 ottobre 2012, n. 5299, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁸² Con riguardo invece all'autorizzazione integrata ambientale di competenza regionale occorre riferirsi alle disposizioni dalle regioni stabilite.

La domanda di autorizzazione presentata dal gestore dell'impianto deve contenere una serie di elementi, tra cui: la descrizione dell'installazione e delle sue attività, specificandone tipo e portata; descrizione delle materie prime e ausiliarie, delle sostanze e dell'energia usate o prodotte dall'installazione; descrizione delle fonti di emissione dell'installazione; descrizione dello stato del sito di ubicazione dell'installazione; descrizione del tipo e dell'entità delle prevedibili emissioni derivanti dall'installazione in ogni comparto ambientale nonché l'identificazione degli effetti significativi delle emissioni sull'ambiente; descrizione delle misure di prevenzione, di preparazione per il riutilizzo, di riciclaggio e di recupero dei rifiuti prodotti dall'installazione; descrizione delle misure previste per controllare le emissioni nell'ambiente nonché le attività di autocontrollo e di controllo programmato che richiedono l'intervento dell'ente responsabile degli accertamenti; descrizione delle principali alternative alla tecnologia, alle tecniche e alle misure proposte, prese in esame dal gestore in forma sommaria; se l'attività comporta l'utilizzo, la produzione o lo scarico di sostanze pericolose e, tenuto conto della possibilità di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee nel sito dell'installazione, una relazione di riferimento elaborata dal gestore prima della messa in esercizio dell'installazione o prima del primo aggiornamento dell'autorizzazione rilasciata, per la quale l'istanza costituisce richiesta di validazione. Quest'ultima relazione sarà oggetto di valutazione da parte dell'autorità competente, la quale potrà disporre, se necessario, ulteriori e specifici approfondimenti.

L'articolo 29-ter specifica, inoltre, che la domanda di autorizzazione deve contenere una sintesi non tecnica dei dati sopra riportati e l'indicazione di tutte quelle informazioni che, per ragioni di riservatezza industriale, commerciale o personale ovvero per ragioni di tutela della proprietà intellettuale, non devono essere oggetto di diffusione. In tale circostanza, la domanda di autorizzazione dovrà essere emendata dalle predette informazioni per consentire l'accesso agli atti.

Nel termine di trenta giorni dalla presentazione della domanda, l'autorità competente è tenuta a verificare la completezza della stessa e della

documentazione allegata. Nel caso in cui le informazioni rese a corredo della domanda risultino incomplete, l'autorità competente può richiedere apposite integrazioni, indicando un termine non inferiore a trenta giorni per la presentazione delle stesse integrazioni. Al riguardo viene chiarito che i termini procedurali devono intendersi interrotti fino alla presentazione della documentazione integrativa. Come per la VIA e per la VAS, anche in questo caso, qualora la documentazione risulti ancora incompleta, l'istanza si intende ritirata¹⁸³.

Tenuto conto dello scopo sotteso all'AIA, questa deve includere i valori limite di emissione fissati per le sostanze inquinanti – in particolare quelle indicate nell'allegato X alla parte seconda del decreto legislativo n. 152 del 2006 – che possono essere oggetto di emissione da parte dell'impianto.

L'autorizzazione deve, inoltre, includere anche i valori limite in materia di inquinamento acustico, i quali, in ogni caso, non possono essere meno rigorosi di quelli fissati dalla normativa vigente nel territorio in cui è ubicata l'installazione.

Il provvedimento autorizzatorio in argomento deve contenere l'indicazione delle informazioni atte a conseguire un livello adeguato di protezione dell'ambiente, fissando, a tal fine, valori limite di emissione delle sostanze inquinanti, in modo da garantire che nel corso dell'esercizio dell'impianto autorizzato detti limiti rappresentino le migliori tecniche disponibili. In tal senso, infatti, il comma 4-*bis* dell'articolo 29-*sexies*, prevede specifiche modalità attraverso cui l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale possa precedere alla fissazione di valori limite di emissione, i quali garantiscano che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni non superino i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili (BAT)¹⁸⁴. L'individuazione delle migliori tecniche disponibili deve

¹⁸³ Cfr. articolo 29-*ter* del decreto legislativo n. 152 del 2006.

¹⁸⁴ Il comma 9-*bis*, chiarisce che in taluni casi è possibile che “[...]l'autorità competente può fissare valori limite di emissione meno severi di quelli discendenti dall'applicazione del comma 4-*bis*, a condizione che una valutazione dimostri che porre limiti di emissione corrispondenti ai livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili comporterebbe una maggiorazione sproporzionata dei costi rispetto ai benefici ambientali, in ragione dell'ubicazione geografica e delle condizioni ambientali locali dell'istallazione interessata e

basarsi sulle linee guida che vengono elaborate, a seguito di un processo di consultazione con gli Stati membri, a livello europeo (c.d. BREFs).

Il provvedimento autorizzatorio deve contenere, tra l'altro, anche gli opportuni requisiti di controllo delle emissioni, la metodologia e la frequenza di misurazione, le condizioni per valutare la conformità, la relativa procedura di valutazione, nonché l'obbligo di comunicare all'autorità competente con cadenza periodica – e almeno una volta l'anno – i dati necessari per verificarne la conformità alle condizioni di autorizzazione ambientale integrata. Lo scopo di tale inserimento nell'autorizzazione è quello di garantire il rispetto costante delle misure adottate in relazione alla tutela dell'ambiente. A tal fine, l'autorizzazione prevede anche l'obbligo a carico del gestore di comunicare all'autorità competente e ai comuni interessati i dati relativi ai controlli delle emissioni richiesti dall'autorizzazione integrata ambientale.

Il provvedimento autorizzatorio può inoltre stabilire ulteriori condizioni che vengano ritenute opportune dall'autorità competente, come ad esempio l'obbligo di redazione da parte del gestore di progetti migliorativi ovvero il raggiungimento di determinate ulteriori prestazioni ambientali in tempi predeterminati, ponendo a carico del gestore l'individuazione delle tecniche da implementare a tal fine.

Ciò detto, parte della dottrina evidenzia come l'autorizzazione integrata ambientale abbia a tutti gli effetti uno scopo “conformativo”, nella misura in cui all'interno del titolo autorizzatorio sono stabilite tutte modalità per il corretto funzionamento dell'impianto, nonché gli obblighi a cui il gestore dell'impianto deve adempiere e uniformarsi. A fronte delle indicazioni e degli obblighi

delle caratteristiche tecniche dell'installazione interessata. In tali casi l'autorità competente documenta, in uno specifico allegato all'autorizzazione, le ragioni di tale scelta, illustrando il risultato della valutazione e la giustificazione delle condizioni imposte. I valori limite di emissione così fissati non superano, in ogni caso, i valori limite di emissione di cui agli allegati del presente decreto, laddove applicabili. Ai fini della predisposizione di tale allegato si fa riferimento alle linee guida di cui all'Allegato XII-bis alla Parte Seconda. Tale Allegato è aggiornato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare entro sei mesi dall'emanazione, da parte della Commissione europea, di eventuali linee guida comunitarie in materia, per garantire la coerenza con tali linee guida comunitarie. L'autorità competente verifica comunque l'applicazione dei principi di cui all'articolo 6, comma 16, e in particolare che non si verifichino eventi inquinanti di rilievo e che si realizzi nel complesso un elevato grado di tutela ambientale [...].

stabiliti nell'AIA deriva un controllo da parte dell'autorità competente sul rispetto di quanto stabilito nell'AIA stessa.¹⁸⁵

Alla disciplina generale di rilascio dell'autorizzazione in argomento si aggiunge anche il riesame periodico da parte dell'autorità competente. Tale attività è fondamentale laddove risulti necessaria la revisione di taluni valori limite, ovvero l'introduzione di nuovi limiti di emissioni di fattori inquinanti, qualora dall'esercizio di un determinato impianto derivi l'esigenza di una maggior sicurezza dell'ambiente ovvero della salute umana. Qualora non ricorrano queste ipotesi il riesame viene comunque disposto, in sede di rinnovo dell'autorizzazione, quando siano decorsi dieci anni dal rilascio, ovvero entro quattro anni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale di nuove BAT (*Best Available Techniques*), le quali indicano le migliori soluzioni tecniche impiantistiche, gestionali e di controllo volte a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente¹⁸⁶.

In ogni caso, l'autorità competente stabilisce specifiche condizioni all'interno dell'autorizzazione volte a garantire che il gestore, quando lo svolgimento di una determinata attività preveda l'utilizzo, la produzione o lo scarico di sostanze pericolose, elabori e trasmetta all'autorità competente la relazione di riferimento contenente informazioni sullo stato di qualità del suolo e delle acque sotterranee¹⁸⁷. Nella medesima ottica, l'autorità competente può

¹⁸⁵ Sulla natura conformativa dell'autorizzazione integrata ambientale cfr. A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 254. In generale sulla natura conformativa delle autorizzazioni ambientali cfr. R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, op. cit. p. 197, il quale con riguardo all'esclusione del silenzio assenso nella materia ambientale rileva che "L'esclusione di un'applicazione generalizzata o normalizzata di tale istituto è la conseguenza della natura conformativa che deve assumere il provvedimento autorizzatorio in materia ambientale e della necessità che siano espressamente indicate le condizioni per l'effettuazione sia delle indagini istruttorie, complesse e con forte discrezionalità nelle valutazioni tecniche, sia dei controlli successivi all'adozione del provvedimento espresso". Nello stesso senso cfr. anche S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi a tutela dell'ambiente*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017. S. VERNILE, *L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali: tutela dell'ambiente vs. semplificazione amministrativa e sostenibilità socio-economica*, op. cit.

¹⁸⁶ A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 256.

¹⁸⁷ Viene in ogni caso chiarito che qualora il gestore non sia tenuto alla redazione della citata relazione al momento della cessazione definitiva delle attività esegua gli interventi necessari ad eliminare, controllare, contenere o ridurre le sostanze pericolose pertinenti in modo che il sito, tenuto conto dell'uso attuale o dell'uso futuro approvato del medesimo non comporti un rischio significativo per la salute umana o per l'ambiente a causa della contaminazione del

richiedere che il gestore, al momento della cessazione definitiva delle attività, valuti lo stato di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee da parte di sostanze pericolose pertinenti usate, prodotte o rilasciate dall'installazione. Qualora da tale valutazione risulti che l'installazione ha provocato un inquinamento significativo del suolo o delle acque sotterranee con sostanze pericolose, il gestore è tenuto ad adottare le misure necessarie per rimediare a tale inquinamento in modo da ripristinare lo *status quo ante*.

5.9.1 I rapporti tra la VIA e l'AIA

Oggetto di numerose sentenze della giurisprudenza amministrativa è il tema concernente il rapporto tra la VIA e l'AIA. Nel dettaglio, il Consiglio di Stato rileva come il rilascio della VIA non consenta di ritenere “autorizzato” il progetto, qualora manchi il titolo autorizzatorio dell'AIA. Infatti, il principio chiarito dal Consiglio di Stato è quello di ritenere che una VIA negativa preclude il rilascio dell'AIA; al contrario, legittimamente, può essere negata l'AIA anche in presenza di una positiva valutazione di impatto ambientale, poiché “*solo l'AIA è, di per sé, idonea ad esprimere un giudizio definitivo sull'intervento in concreto proposto positiva*”¹⁸⁸. Infatti, come si è avuto modo di vedere, i procedimenti amministrativi ambientali si distinguono in due macro categorie (di cui la VIA e l'AIA rappresentano l'esempio più classico): le valutazioni e le autorizzazioni. La prima attiene ad un momento statico del procedimento, trattandosi, infatti, di una fase endoprocedimentale, la seconda, invece, ad un momento dinamico del procedimento stesso. Lo stesso Consiglio di Stato rileva, inoltre, che il giudizio espresso in sede di VIA può essere superato nel procedimento AIA, trattandosi di procedimenti preordinati ad

suolo o delle acque sotterranee in conseguenza delle attività autorizzate, tenendo conto dello stato del sito di ubicazione dell'installazione indicato nell'istanza.

¹⁸⁸ Cons. Stato, Sent., sez. IV n. 5154 del 10 giugno 2024, in www.giustizia-amministrativa.it.

accertamenti diversi ed autonomi, “*tali da legittimare l’impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi*”. In questo senso, il Consiglio di Stato evidenzia come la circostanza che la valutazione di impatto ambientale e quella sull’istanza per il rilascio dell’autorizzazione integrata ambientale tendano a formare un “*unicum*” non impedisce l’impugnazione separata dei relativi atti: “*il procedimento di VIA e quello dell’AIA sono, infatti, preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi e possono avere, quindi, un’autonoma efficacia lesiva, che impone l’impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi*”¹⁸⁹.”.

5.10 La valutazione di incidenza ambientale

In ultimo appare opportuno accennare anche alla valutazione di incidenza ambientale, introdotta a seguito del recepimento della direttiva 92/43/CEE, del 21 maggio 1992, avvenuto ad opera del d.P.R. n. 357 del 1997. Segnatamente, la menzionata direttiva ha imposto agli Stati membri l’adozione di misure intese a favorire la conservazione di *habitat* naturali prioritari e specie prioritarie di interesse comunitario, quale responsabilità comune di tutti gli Stati membri.

La VINCA è volta a garantire che qualsiasi intervento che venga realizzato all’interno delle aree della Rete Natura 2000 – istituita ai sensi dell’articolo 3 della direttiva 92/43/CEE, c.d. direttiva Habitat – sia preventivamente oggetto di un’apposita valutazione di incidenza. Una questione che ha interessato anche la giurisprudenza ha riguardato proprio il perimetro entro cui dover effettuare tale valutazione. In altri termini, ci si è chiesti se un intervento che sebbene non ricada all’interno della Rete Natura 2000 ma è in grado di avere ripercussioni su tale area, debba essere soggetto a VINCA. La giurisprudenza ha dato una risposta positiva¹⁹⁰, affermando che, ai fini della valutazione, non rileva tanto

¹⁸⁹ *Ibidem*.

¹⁹⁰ Cons. Stato, Sent., sez. IV, 29 novembre 2018, n. 6773, in www.giustizia-amministrativa.it.

la collocazione fisica dell'intervento, quanto piuttosto gli effetti che dallo stesso deriveranno.

La VINCA è una fase inderogabile senza la quale, laddove prescritta, l'opera non può essere realizzata. Il d.P.R. n. 357 del 1997 individua due momenti fondamentali della VINCA; il primo è rappresentato dalla valutazione dello studio che il soggetto interessato è tenuto a presentare, al fine di dare evidenza delle valutazioni circa i principali effetti che potrebbero derivare dall'intervento; il secondo è rappresentato dalla valutazione, da parte dell'autorità competente, del rilascio o meno dell'autorizzazione.

Anche nella VINCA, come nelle valutazioni sopra descritte, c'è un margine di discrezionalità della pubblica amministrazione. Infatti, sebbene in linea di principio qualsiasi intervento che sia idoneo ad arrecare danni alla Reta Natura 2000 è vietato, è fatta comunque salva la discrezionalità dell'amministrazione di superare il regime vincolistico¹⁹¹.

In tal senso, infatti, la regola generale imposta dall'ordinamento europeo, ai sensi della direttiva Habitat, stabilisce che ogni intervento che possa avere effetti negativi sulle aree Natura 2000 è vietato e anzi, l'autorità competente dovrebbe vietarlo anche nel caso in cui sussista incertezza circa la mancanza di effetti pregiudizievoli nel sito di interesse. Tuttavia, una valutazione negativa non esclude la possibilità di realizzare l'intervento a patto che vengano valutate soluzioni alternative, oppure, in assenza di queste, che l'intervento debba essere realizzato per motivi imperativi di interesse pubblico o per esigenze connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica¹⁹².

¹⁹¹ T.A.R. Lombardia, sez. I, 3 gennaio 2018, n. 7

¹⁹² Cfr. articolo 5 del d.P.R. n. 357 del 1997.

CAPITOLO III

LE MISURE DI SEMPLIFICAZIONE NEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI AMBIENTALI: LO SVILUPPO DELLE FONTI DI ENERGIA RINNOVABILE

SOMMARIO: 1. LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA IN GENERALE: PREMessa 1.1 I PRINCIPALI STRUMENTI DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA: LA CONFERENZA DI SERVIZI 1.2 IL SILENZIO-ASSENSO QUALE STRUMENTO DI SEMPLIFICAZIONE 1.2.1 IL SILENZIO-ASSENSO APPLICATO AGLI INTERESSI SENSIBILI 2. LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA DI DERIVAZIONE SOVRANAZIONALE 3. LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA NELLA DISCIPLINA DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI AMBIENTALI: PREMessa 3.1 LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA NELLA DISCIPLINA DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI AMBIENTALI: L'AMBIENTE COME INTERESSE SENSIBILE 4. LE PRINCIPALI MISURE DI SEMPLIFICAZIONE AMBIENTALE 4.1 LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA QUALE STRUMENTO DI "INCENTIVAZIONE" 4.2 IL NECESSARIO SVILUPPO DELLE FONTI DI ENERGIA RINNOVABILE E LE CONSEGUENTI SEMPLIFICAZIONI DELLE VALUTAZIONI AMBIENTALI 4.3 LA DIRETTIVA RED III E L'INTERESSE PUBBLICO PREVALENTE 4.4 I REGIMI AMMINISTRATIVI PER GLI IMPIANTI A FONTI RINNOVABILI PRIMA DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 190 DEL 2024 4.5 LA NATURA GIURIDICA DELLA PAS 4.6 IL DECRETO LEGISLATIVO N. 190 DEL 2024, QUALE MODELLO DI SEMPLIFICAZIONE 4.6.1 L'INTERESSE PUBBLICO PREVALENTE NEL DECRETO LEGISLATIVO N. 190 DEL 2024 5. LA TRANSIZIONE ENERGETICA QUALE MODELLO DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

1. La semplificazione amministrativa in generale: premessa

L'analisi dei procedimenti amministrativi in materia ambientale pone in evidenza la questione relativa alle misure di semplificazione che negli anni il

legislatore nazionale ha adottato. Lo scopo del presente capitolo è quello di ricostruire il percorso che ha condotto il legislatore nazionale all'adozione di specifiche misure di semplificazione che hanno caratterizzato la materia della tutela ambientale, ciò sia per garantire un'efficace azione amministrativa, a fronte dell'interesse economico del privato, sia per garantire l'attuazione di obblighi eurounitari e sovranazionali, con precipuo riferimento alle fonti di energia rinnovabile.

In generale, occorre premettere che la semplificazione si distingue in normativa e amministrativa¹⁹³. Mentre la semplificazione normativa è diretta a una razionalizzazione delle fonti normative¹⁹⁴, quella amministrativa deriva dalla necessità di “alleggerire” il nostro sistema amministrativo, spesso lento e inefficace, non pronto a rispondere alle esigenze che il nostro ordinamento è tenuto ad affrontare. Dunque, la semplificazione amministrativa conduce all'individuazione di istituti che siano idonei a “snellire” le fasi del procedimento¹⁹⁵ e a eliminare eventuali oneri burocratici che “appesantiscono” il procedimento allo scopo di migliorare l'efficienza dell'attività amministrativa¹⁹⁶.

La scelta di semplificare rappresenta un'esigenza inevitabile, ciò sia a tutela dell'attività di impresa, ma anche quale presupposto logico del principio di buona amministrazione. Esigenza, inoltre, che fonda le sue origini in due circostanze: l'obbligo di rispettare i sempre più stringenti vincoli di bilancio e, soprattutto, la necessità di rendere l'azione amministrativa in linea con quella dell'Unione europea¹⁹⁷.

Come si avrà modo di vedere nelle pagine che seguono, infatti, la semplificazione deriva, *in primis*, proprio dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

¹⁹³ Sul punto cfr. E CASETTA, *La difficoltà di «semplificare»*, in *Dir. amm.*, 1998, 336 ss.

¹⁹⁴ Un primo esempio può essere la legge n. 400 del 1988 che ha condotto a un più ampio ricorso ai regolamenti (ministeriali e governativi).

¹⁹⁵ S. AUGUSTO, *Spinte europee e incertezze statali nella semplificazione amministrativa: il difficile equilibrio tra celerità e garanzia*, DPCE online, 2/21.

¹⁹⁶ N. LONGOBARDI, *Attività economiche e semplificazione amministrativa. La «direttiva Bolkestein» modello di semplificazione*, in *Amministrazione in cammino*, 2009.

¹⁹⁷ *Ibidem*. Nello stesso senso cfr. A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Dir. Amm.*, 4/2017, p. 700.

A ben vedere, l'esigenza di semplificare, quale criterio di efficienza dell'azione amministrativa, appare coerente anche con il dettato della Costituzione. L'articolo 97, infatti, sancisce il principio secondo cui la pubblica amministrazione deve assicurare il buon andamento e l'imparzialità. Sul punto si annotano una serie di sentenze della Corte costituzionale nelle quali vengono esaminati gli aspetti principali dei mezzi di semplificazione che la pubblica amministrazione utilizza, tra cui si annovera senz'altro la conferenza di servizi, disciplinata dagli articoli 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990¹⁹⁸, e che vengono ritenuti coerenti con il dettato dell'articolo 97 della Costituzione.

Lo strumento della conferenza di servizi permette, infatti, di semplificare nonché velocizzare le decisioni delle diverse amministrazioni pubbliche titolari di diversi interessi, all'interno di un unico momento decisionale¹⁹⁹. Sebbene la conferenza di servizi nasca come strumento di semplificazione dell'azione amministrativa, lo stesso è stato più volte riformato²⁰⁰. La riforma principale è la legge n. 124 del 2015 (c.d. legge Madia)²⁰¹.

Inoltre, è proprio la legge sul procedimento amministrativo a dettare precisi elementi di semplificazione. Oltre alla conferenza di servizi, infatti, la legge sul procedimento amministrativo reca un apposito capo dedicato alla semplificazione amministrativa²⁰², imponendo, inoltre, all'amministrazione l'individuazione di specifici termini entro cui concludere i procedimenti.

¹⁹⁸ Corte cost., Ord., 19 maggio 1993, n. 248, in *Giur Cost.*

¹⁹⁹ P. MASCARO, *La conferenza di servizi tra semplificazione amministrativa e partecipazione procedimentale*, in *Amministrazione in cammino*, 2021.

²⁰⁰ Il Consiglio di Stato, con la sentenza sez. IV, 1° dicembre 2016, n. 5044 (Conforme anche Cons. Stato, sent., sez. IV, 3 novembre 2016, n. 4600, tutte in www.giustizia-amministrativa.it) ha rilevato come la conferenza di servizi “[...] non costituisce solo un momento di semplificazione dell'azione amministrativa, come indicato dal capo IV, l. 7 agosto 1990, n. 241, ma anche e soprattutto un momento di migliore esercizio del potere discrezionale della Pubblica amministrazione, mediante una più completa ed approfondita valutazione degli interessi pubblici (e privati) coinvolti, a tal fine giovandosi dell'esame dialogico e sincronico degli stessi; in effetti la valutazione tipica dell'esercizio del potere discrezionale, e la scelta concreta ad essa conseguente, si giova proprio dell'esame approfondito e contestuale degli interessi pubblici di modo che la stessa, ove avvenga in difetto di tutti gli apporti normativamente previsti, risulta illegittima perché viziata da eccesso di potere per difetto di istruttoria, che si riverbera sulla completezza ed esaustività della motivazione.

²⁰¹ Sul punto cfr. N. LONGOBARDI, *La legge n. 124 del 2015: i procedimenti amministrativi e il problema della semplificazione*, in *Giustamm.*, 2016.

²⁰² Capo IV “Semplificazione dell'azione amministrativa”.

In secondo luogo, la semplificazione amministrativa persegue anche obiettivi di contenimento della spesa pubblica. Spesso, infatti, le misure di semplificazione sono dirette anche a soddisfare interessi – economici – delle imprese.

1.1 I principali strumenti di semplificazione amministrativa: la conferenza di servizi

Come anticipato nel capitolo precedente, la conferenza di servizi, disciplinata dal Capo IV, articoli 14, 14-*bis*, 14-*ter*, 14-*quater* e 14-*quinqüies*, della legge n. 241 del 1990²⁰³, rappresenta uno dei principali strumenti di semplificazione amministrativa, volto a contemperare, in un'unica sede, i contrapposti interessi di cui sono titolari le amministrazioni coinvolte.

La conferenza di servizi è la sede istituzionale per il “coordinamento” delle amministrazioni coinvolte e per la contestuale valutazione degli interessi pubblici coinvolti, al fine di pervenire a una determinazione motivata assunta sulla base delle posizioni prevalenti esplicitate nella stessa sede²⁰⁴.

La semplificazione che deriva dall'istituto in esame consente alle amministrazioni di assumere delle decisioni in “parallelo” e non in “sequenza”²⁰⁵. Difatti, nel corso della conferenza vengono convocate riunioni aperte alla partecipazione dei soggetti pubblici coinvolti²⁰⁶. È bene precisare,

²⁰³ Sul punto cfr. N. LONGOBARDI, *La legge n. 124 del 2015: i procedimenti amministrativi e il problema della semplificazione*, op. cit., F. SCALIA, *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, in Riv. giur. ed., fasc. 6/2016, p. 625.

²⁰⁴ A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, op. cit. p. 198-202. R. CHIEPPA, R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2021, p. 562-563.

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ Come evidenziato da parte della dottrina, lo strumento della conferenza di servizi era stato pensato per evitare “il mito della decisionalità solitaria”, garantendo, invece, una decisione

sulla scorta di quanto già affermato dalla Corte costituzionale, che la conferenza di servizi non è volta a “*eliminare uno o più atti del procedimento, quanto a rendere contestuale quell’esame da parte di amministrazioni diverse che, nella procedura ordinaria, sarebbe destinato, invece, a svolgersi secondo una sequenza temporale scomposta in fasi distinte*”²⁰⁷.

Prima ancora della introduzione della conferenza di servizi, ai fini di una corretta conclusione del procedimento amministrativo e, specificatamente, ai fini dell’acquisizione dei necessari atti endoprocedimentali (pareri o nulla osta), l’amministrazione titolare era tenuta a richiedere i predetti atti singolarmente a ciascuna amministrazione competente. È evidente, quindi, il carattere semplificatorio dello strumento della conferenza di servizi, in quanto modulo di semplificazione procedimentale che rappresenta un luogo di sintesi degli interessi che si confrontano nel procedimento²⁰⁸. Tuttavia, nonostante l’intento semplificatorio, l’applicazione dell’istituto della conferenza di servizi non ha dato inizialmente i risultati auspicati. Parte della dottrina riconduce la causa di ciò a diversi ordini di motivi. Primo tra tutti è la stratificazione normativa e la “sovrapposizione” delle fonti.

Un’altra causa è data dalla difficoltà che il legislatore ha riscontrato con riguardo ai meccanismi di coordinamento e composizione delle diverse posizioni assunte dalle amministrazioni coinvolte, soprattutto con riguardo alla individuazione circa le modalità di conclusione della conferenza di servizi e per il superamento dei dissensi espressi dalle amministrazioni interessate. Infatti, si è passati dal principio di unanimità che, seppur “*estremamente rispettoso*” degli interessi delle amministrazioni, appariva, tuttavia, molto rigido, tale da inficiare l’operatività della semplificazione racchiusa nella conferenza di servizi. Si rileva, infatti, che in tal modo veniva attribuito alle amministrazioni il potere di veto in relazione alla decisione conclusiva²⁰⁹.

coordinata e un agire contestuale. Cfr., G. MARONGIU, *Il coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale*, in G. AMATO - G. MARONGIU (a cura di), *L’amministrazione della società complessa*, Bologna, 1982.

²⁰⁷ Corte cost., Sent., 8 febbraio 1993, n. 62, in *Giur Cost.*

²⁰⁸ Si veda, fra le altre, la sentenza del Cons. Stato, sez. IV, 31 ottobre 2022. n. 9429, in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁰⁹ R. DIPACE, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Federalismi* 2016.

Da ciò derivava, infatti, la volontà delle singole amministrazioni di considerare prioritario e predominante l'interesse di cui erano titolari, facendo venir meno il momento di "concerto" a cui avrebbe dovuto tendere la conferenza di servizi²¹⁰. Si è passati poi al criterio della maggioranza che, tuttavia, non consentiva alle amministrazioni titolari di interessi non particolarmente qualificati di "prendere il sopravvento"²¹¹. Si è giunti, poi, al criterio della prevalenza, attualmente utilizzato, che guarda sia al tipo, che all'importanza delle attribuzioni di ciascuna amministrazione con riferimento alle questioni oggetto del procedimento²¹².

Il tema sulle modalità di decisione finale della conferenza di servizi ha interessato anche l'istituto del silenzio-assenso (del quale si dirà più diffusamente nel paragrafo che segue). Qui appare rilevante evidenziare come, nella sede della conferenza di servizi e anche nei confronti degli interessi sensibili, il legislatore nazionale ammetta l'operatività del silenzio-assenso. Infatti, l'articolo 14-*bis* della legge n. 241 del 1990 prevede che, fatti salvi i casi in cui il legislatore unionale abbia previsto l'adozione di provvedimenti espressi, la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di quaranta cinque giorni (termine perentorio massimo), ovvero della comunicazione di una determinazione priva dei necessari requisiti, equivalgono ad assenso senza condizioni.

Appare evidente che il tema degli interessi sensibili oggetto del procedimento amministrativo e, in tal caso, della conferenza di servizi, pone un problema riferito al necessario bilanciamento degli interessi in gioco che spesso inficia l'auspicata semplificazione a cui tende la conferenza di servizi. Infatti, appare sempre difficile giungere a un bilanciamento privo di conseguenze, nella misura in cui la tutela dell'interesse sensibile, quale può essere l'ambiente, spesso si scontra con altri interessi, costituzionalmente tutelati, come può essere la libertà di iniziativa economica o la tutela del paesaggio. Come rileva

²¹⁰ Cfr. L. TORCHIA (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, 2016, pp. 209 ss.

²¹¹ R. DI PACE, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, op. cit..

²¹² C. IRELLI V., *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa*, in ASTRID, rassegna, 4/2005.

anche la dottrina, “l’*esasperazione di tale scontro può essere potenzialmente dannosa per lo sviluppo economico e certamente non porta ad una semplificazione dell’azione amministrativa*”²¹³.

La legge n. 241 del 1990 ha disciplinato una serie di conferenza di servizi: (i) istruttoria; (ii) interprocedimentale; (iii) decisoria; (iv) su istanza del privato; (v) su istanze di progetti o di privati; (vi) su progetti sottoposti a VIA. Di particolare interesse ai fini del presente studio è la conferenza di cui all’ultimo punto. In tal senso, l’articolo 14, comma 4²¹⁴, della legge n. 241 del 1990 disciplina la conferenza di servizi nel caso in cui vi sia un progetto sottoposto a VIA²¹⁵.

Lo scopo del citato comma 4 è quello di stabilire un coordinamento tra la valutazione ambientale e il procedimento autorizzatorio del relativo progetto. Ne consegue, quindi, un’integrazione dei procedimenti (autorizzatorio e di valutazione ambientale), mediante l’indizione, da parte dell’amministrazione competente al rilascio del provvedimento di VIA, di una conferenza di servizi decisoria. Il giudizio circa la compatibilità ambientale del progetto autorizzato andrà a sostituire ogni atto di assenso o nulla osta. Con riguardo, invece, alla disciplina statale restano ferme le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale. Il tema della conferenza di servizi ha riguardato senz’altro anche gli interessi sensibili, allo scopo di coniugare l’esigenza di semplificazione con quella di ponderazione degli interessi stessi.

²¹³ R. DIPACE, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, op. cit..

²¹⁴ L’articolo 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990 stabilisce che “*Qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all’esercizio del medesimo progetto, vengono acquisiti nell’ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell’articolo 14-ter, secondo quanto previsto dall’articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.*”.

²¹⁵ In via generale occorre evidenziare che in tema di tutela dell’ambiente e, segnatamente, con riguardo ai procedimenti autorizzatori per gli impianti a fonti rinnovabili (ampiamente interessati dalle semplificazioni e di cui si dirà nel seguito) la conferenza di servizi — uno dei principali strumenti di semplificazione dell’azione amministrativa — è quello maggiormente impiegato nei procedimenti finalizzati alla realizzazione di detti impianti.

1.2 Il silenzio-assenso quale strumento di semplificazione

Il tema del silenzio-assenso nella conferenza di servizi a cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente richiede una riflessione più ampia e generica sull'istituto medesimo, allo scopo di comprendere se l'applicazione dello stesso, in relazione agli interessi sensibili, sia a tutti gli effetti escluso oppure no.

Il silenzio-assenso, coerentemente al principio di economicità contenuto nell'articolo 1 della legge n. 241 del 1990, consente di superare l'eventuale inerzia dell'amministrazione che non si è espressa nei termini normativamente previsti. Diversamente dalle altre fattispecie di silenzio, che sono di tipo "successivo" e come tali volte a rimuovere gli effetti negativi dell'inerzia dell'amministrazione, il silenzio-assenso è un rimedio di tipo "preventivo", diretto a evitare che l'inerzia dell'amministrazione produca effetti negativi in capo al soggetto interessato²¹⁶.

La disciplina del silenzio-assenso, secondo parte della dottrina, si fonderebbe sull'irrelevanza dell'inerzia dell'amministrazione, dalla quale ne deriverebbe lo stesso risultato dell'esercizio positivo dell'amministrazione medesima. Tuttavia, già in sede di prima applicazione, è stato evidenziato come sebbene la semplificazione del silenzio-assenso favorisca il soggetto privato, il quale vede concludersi il procedimento, dall'altro, non consente di verificare l'*iter* che hanno seguito le amministrazioni interessate e, dunque, di vagliare l'istruttoria del procedimento, la sua completezza e il concreto bilanciamento degli interessi²¹⁷.

Con riguardo alla materia ambientale, ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 241 del 1990, il silenzio-assenso non trova applicazione²¹⁸. Stando alla lettura

²¹⁶ R. CHIEPPA R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., p. 607.

²¹⁷ C. SILVANO, *Silenzio assenso e interesse ambientale tra orientamenti giurisprudenziali e scelte del legislatore*, in *Riv. giur. urb.*, fasc. 4/2017, p. 621.

²¹⁸ Il comma 4 dell'articolo 20 della legge n. 241 del 1990 dispone, infatti, che "*Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale,*

del comma 4 dell'articolo 20 citato, infatti, vi sono due macro categorie nei confronti delle quali il silenzio-assenso non opererebbe: (i) specifici interessi pubblici sensibili, individuati anche con decreto del Presidente della Repubblica e (ii) gli obblighi eurounitari che impongono l'adozione di provvedimenti formali.

Con riguardo alla materia ambientale, occorre evidenziare come la stessa sia sottratta dall'operatività del silenzio-assenso, sia per espressa previsione del legislatore nazionale ai sensi del comma 4 dell'articolo 20, ma anche per previsione del diritto eurounitario. Coerentemente, infatti, sono molte le decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea nelle quale si dà evidenza di come la normativa nazionale – con riguardo a specifici settori dell'ambiente – debba tener conto e adeguarsi alla necessità che i procedimenti a istanza di parte si concludano con un provvedimento espresso.

Ne è un esempio la decisione 28 febbraio 1991 C- 360-87, avente a oggetto la disciplina degli scarichi delle acque, nella quale la Corte di giustizia ha rilevato che il rifiuto, la concessione o la revoca delle autorizzazioni devono risultare da un provvedimento esplicito e seguire regole procedurali precise, nelle quali venga rispettato un determinato numero di condizioni necessarie, dalle quali sorgono diritti e obblighi in capo ai singoli. Tale decisione ha avuto una grande risonanza da parte della dottrina, secondo la quale, da un lato, il principio espresso dalla Corte di giustizia sarebbe, in realtà, di portata generale, nella misura in cui mette in luce le problematiche che deriverebbero dall'applicazione del silenzio-assenso agli interessi pubblici che necessitano di una seria ponderazione da parte dell'amministrazione competente; dall'altro l'applicazione del silenzio-assenso è preclusa solo laddove l'attività del privato necessiti di un intervento puntuale da parte dell'amministrazione competente²¹⁹.

la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti.”.

²¹⁹ Cfr. R. GIOVAGNOLI R. CHIEPPA, *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., p. 610.

Ciò detto, anche la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di intervenire sul tema del silenzio-assenso con particolare riguardo ai rapporti tra la legislazione regionale e quella statale, precludendo alla legislazione regionale di prevedere ipotesi ulteriori di silenzio-assenso rispetto alla disciplina statale²²⁰. Al contrario, invece, non vi sono sentenze che impediscano al legislatore statale di prevedere ulteriori ipotesi di silenzio-assenso. In questa direzione ne è un esempio l'articolo 17-*bis* della legge n. 241 del 1990.

1.2.1 Il silenzio-assenso applicato agli interessi sensibili

La disciplina del silenzio-assenso, sebbene originasse come istituto residuale di semplificazione²²¹, è stato esteso anche a una molteplicità di interessi, includendovi anche quelli sensibili che, ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 241 del 1990, vi sarebbero esclusi.

Ai sensi dell'articolo 17-*bis* della legge n. 241 del 1990, introdotto dalla legge n. 124 del 2015 (c.d. riforma Madia), nel caso in cui siano richiesti atti di assenso, concerti o nulla osta, comunque denominati, se gli stessi non vengono rilasciati entro il termine di trenta giorni l'assenso si intende acquisito.

Tale disposizione trova applicazione anche con riguardo a specifici interessi sensibili, tra cui la materia ambientale. Infatti, laddove sia prevista l'acquisizione di atti di assenso, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, il termine di formazione del silenzio

²²⁰ Sul tema si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 393 del 1992.

²²¹ L. SALVEMINI, *La P.A. tra silenzio e discrezionalità nella tutela degli interessi ambientali. La discrezionalità amministrativa: un parametro per valutare la legittimità del silenzio assenso?*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 2/2020, p. 756.

assenso è di novanta giorni, decorsi i quale, per l'appunto, l'atto necessario si intende acquisito.

Ciò che la dottrina ha rilevato (in un primo tempo) è stato il diverso trattamento riservato dal legislatore. Infatti, qualora l'amministrazione preposta alla tutela ambientale sia l'amministrazione procedente il silenzio-assenso è escluso. Mentre, nel caso in cui la medesima amministrazione sia chiamata a prendere parte a un procedimento di un'altra amministrazione il silenzio-assenso è ammesso²²².

Coerentemente, la dottrina ha altresì rilevato che tale disciplina in realtà non *“non è in grado né di assicurare un reale effetto di semplificazione procedimentale, né tantomeno è in grado di tutelare in maniera efficace gli interessi pubblici, soprattutto se sensibili”*. Infatti, la disciplina di cui all'articolo 17-bis apparirebbe come una sorte di *“contraddizione interna”*, nella misura *“in cui si rende irrilevante ex post un regime amministrativo che il legislatore di settore, invece, ha ex ante considerato indispensabile per la tutela di un determinato interesse pubblico.”*²²³.

La critica che viene mossa è quella di una generalizzazione dell'istituto del silenzio-assenso, non solo nei confronti degli interessi sensibili, ma anche nei confronti dei diversi momenti che possono verificarsi nel procedimento. Infatti, attualmente il silenzio-assenso trova applicazione diversa a seconda che lo stesso debba operare con riguardo al provvedimento conclusivo del procedimento o con riguardo al provvedimento endoprocedimentale necessario ai fini del prosieguo dell'*iter*. Nel caso in cui il silenzio-assenso operi nei confronti dell'atto conclusivo, troverà applicazione l'articolo 20 della legge n. 241 del 1990 e dall'istituto medesimo verranno, quindi, esclusi gli interessi sensibili²²⁴.

²²² F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in *Federalismi*, 2015.

²²³ G. FALCON, *La normativa sul procedimento amministrativo: semplificazione o aggravamento*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, p. 134. Cfr. anche M.A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della L. 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, in *Federalismi*, fasc. 17/2015, p. 4.

²²⁴ F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in *Federalismi*, 2015. Sul punto si veda anche E. BOSCOLO, *Il perimetro del silenzio assenso tra generalizzazioni, eccezioni per*

Nel secondo caso, invece, troveranno applicazione gli articoli 16, 17 e 17-*bis*, della legge 241 del 1990 e l'ambito di applicazione dell'istituto in esame è ulteriormente suddiviso: se si tratta di pareri e valutazioni tecniche, il silenzio-assenso non si estende agli interessi sensibili; se, invece, oggetto dell'inerzia amministrativa sono assensi, concerti o nulla osta, l'istituto coinvolge anche le materie sensibili.

Emerge, dunque, che la legge sul procedimento amministrativo contempla tre diverse categorie di silenzio-assenso²²⁵. Parte della dottrina si domanda se l'articolo 17-*bis* sia realmente coerente con l'ordinamento europeo e, in particolare, con i suoi principi in materia ambientale di prevenzione, di precauzione, del bilanciamento, dell'integrazione, dello sviluppo sostenibile, del "chi inquina paga", della partecipazione e dell'informazione, ma non solo, se lo stesso sia anche coerente con i principi dell'ordinamento interno, di cui agli articoli 3-*bis* e seguenti del decreto legislativo n. 152 del 2006²²⁶, nonché con i principi dell'imparzialità e del buon andamento, della doverosità e della solidarietà, dell'uguaglianza, della ragionevolezza e della proporzionalità, della responsabilità e della unicità, della competenza e della leale collaborazione²²⁷.

In altri termini, il quesito che viene posto, e che appare condivisibile, è se la disciplina di cui all'articolo 17-*bis* sia coerente con la disciplina sovranazionale e con quella interna.

Sebbene, infatti, la disciplina eurounitaria non escluda a priori l'applicabilità delle diverse forme del silenzio-assenso, la stessa tende comunque a garantire l'adozione di provvedimenti debitamente motivati adottati all'interno dei

materia e norme previgenti, in *Urb. app.*, 2009, 454; M.A. SANDULLI, *L'istituto del silenzio assenso tra semplificazione e incertezza*, in *Nuove autonomie*, 2012, p. 453.

²²⁵ L. SALVEMINI, *La P.A. tra silenzio e discrezionalità nella tutela degli interessi ambientali* *La discrezionalità amministrativa: un parametro per valutare la legittimità del silenzio assenso?*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 2/2020, p. 756.

²²⁶ R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, in *Nuovi problemi di amministrazione pubblica*, studi diretti da FRANCO GAETANO COCA, op. cit., p. 18. Sul punto, S. GRASSI, M.A. SANDULLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, op. cit., p. 1542.

²²⁷ Sul tema cfr. F. GOGGIAMANI, *La doverosità della pubblica amministrazione*, Torino, 2005; G. ROSSI, *Potere amministrativo e interessi a soddisfazione necessaria. Crisi e nuove prospettive del diritto amministrativo*, Torino, 2011.

procedimenti amministrativi ambientali che, come tali, sono spesso complessi e necessitano di un forte bilanciamento degli interessi pubblici coinvolti.

La risposta al quesito viene fornita dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE, nonché dalla Corte costituzionale, le quali, sebbene ritengano necessaria l'adozione di provvedimenti espressi a tutela dell'interesse ambientale, non escludono, al contempo, il ricorso a strumenti di semplificazione, quale è il silenzio-assenso, «*in riferimento ad attività amministrative nelle quali sia pressoché assente il tasso di discrezionalità*»²²⁸, ipotesi invero, come chiarito da parte della dottrina (e confermata anche dalla giurisprudenza come si è avuto modo di vedere nel corso del presente studio) «*del tutto residuale in materia ambientale*»²²⁹.

Inoltre, sia la giurisprudenza europea che quella costituzionale sono sempre state unanimi – e su questo non vi è alcun dubbio – circa l'esclusione della formazione del silenzio-assenso nei procedimenti amministrativi caratterizzati da un rapporto “verticale”, che vede, dunque, coinvolti, da un lato l'amministrazione e dall'altro il privato, ciò che trova, infatti, conferma nell'articolo 20 della legge n. 241 del 1990. Tuttavia, la stessa chiarezza non vi è stata circa la legittimità del silenzio-assenso “orizzontale” e, dunque, nei rapporti tra amministrazioni pubbliche o tra amministrazioni e gestori di beni o servizi pubblici. Questo porta a domandarsi ancora se tutto ciò non conduca a una disparità di trattamento circa la formazione del silenzio-assenso a seconda del tipo di rapporto amministrativo, verticale o orizzontale, pur restando lo stesso l'oggetto di tutela, vale a dire la (miglior) tutela dell'ambiente²³⁰.

²²⁸ Cfr. Corte Giust. CE, 28 febbraio 1991, in causa C-360/87; Id. 6 novembre 2008, n. 381; Corte cost., Sent., 27 aprile 1993, n. 194; Id. 1° luglio 1992, n. 306; Id. 13 novembre 1992, n. 437, tutte in *www.eur-lex.it*. Cfr. S. GRASSI, M.A. SANDULLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, op. cit., p. 1542. L'autore rileva sul punto, coerentemente con la giurisprudenza amministrativa, che “*secondo il Consiglio di Stato, previsioni di silenzio-assenso [...] si giustificano in quanto il provvedimento autorizzatorio è caratterizzato da un tasso di discrezionalità non elevato ed è destinato ad inserirsi in un procedimento in cui la valutazione degli interessi ambientali è stata effettuata in modo espresso, con riferimento alla stessa fattispecie cui si riferisce il nullaosta tacito previsto dalla norma legislativa*”.

²²⁹ R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, in Nuovi problemi di amministrazione pubblica, studi diretti da F. G. SCOCA, op. cit., p. 20.

²³⁰ *Ibidem*, l'autore evidenzia l'importanza di tale quesito anche alla luce del “consolidato orientamento giurisprudenziale che tende alla oggettivizzazione della responsabilità per

A ciò si contrappongono due diversi orientamenti. Il primo guarda alla semplificazione e ammette la legittimità dell'articolo 17-*bis* della legge n. 241 del 1990 nella misura in cui la scelta del legislatore di prevedere un meccanismo di silenzio-assenso anche nei confronti degli interessi sensibili non deve condurre all'idea di un loro "indebolimento". In tal senso, il diverso trattamento del silenzio-assenso nei confronti degli interessi sensibili è chiarito dalla circostanza per cui nei confronti di detti interessi il termine a decorrere dal quale si configura il silenzio è pari a novanti giorni²³¹ e ciò dovrebbe condurre a garantire, in ogni caso, la tutela degli interessi medesimi²³². Il secondo invece ammette la bontà del silenzio-assenso orizzontale nella misura in cui lo stesso interviene solo con riguardo alle amministrazioni coinvolte²³³.

1.3.1 Il silenzio-assenso applicato agli interessi sensibili: orientamenti giurisprudenziali

Gli orientamenti di cui al paragrafo che precede trovano conforto anche nella più recente giurisprudenza amministrativa, la quale ha affermato che *«l'istituto del silenzio assenso risponde ad esigenze di semplificazione e celerità dell'azione amministrativa che vengono bilanciate con le esigenze di tutela degli interessi pubblici. A tale bilanciamento non si sottraggono gli interessi sensibili, la cui tutela rafforzata non viene pregiudicata dall'operatività degli*

danno ambientale come prova della oggettiva superiorità valoriale della tutela dell'ambiente a prescindere da qualsiasi elemento soggettivo, sostituendo un sistema ambientale entropocentrico con uno ecocentrico. Il suddetto orientamento giurisprudenziale, che si ritiene di condividere, è stato da ultimo confermato dalla pronuncia del Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 23 ottobre 2019, n. 10 53, in tema di responsabilità e di obblighi di bonifica dei siti inquinati».

²³¹ R. DIPACE, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, op. cit., p. 7.

²³² R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, in *Nuovi problemi di amministrazione pubblica*, studi diretti da F. G. COCA, op. cit., p. 14-15.

²³³ C. SILVANO, *Silenzio assenso e interesse ambientale tra orientamenti giurisprudenziali e scelte del legislatore*, op. cit., p. 662.

istituti di semplificazione di cui agli articoli 14-bis e 17-bis della legge n. 241 del 1990. Da ciò consegue che l'eventuale parere tardivo e, in generale, le determinazioni rese una volta maturato il termine nell'ambito della conferenza di servizi sono irrilevanti e privi di effetti in quanto con la formazione del silenzio assenso viene meno la competenza dell'autorità rimasta inerte»²³⁴.

Le ipotesi di silenzio-assenso orizzontale sono state ammesse già da tempo anche dalla Corte costituzionale, la quale ha evidenziato che «*non è preclusa la qualificazione in termini di silenzio-assenso del decorso del tempo entro il quale l'amministrazione competente deve concludere il procedimento ed adottare il provvedimento*»²³⁵. È chiaro, quindi, l'intendimento del legislatore statale il quale mira, con l'articolo 17-bis, a una semplificazione del solo modulo procedimentale e, quindi, all'applicazione del silenzio-assenso tra le sole amministrazioni in una fase endoprocedimentale.

Più di recente, inoltre, la questione relativa alla configurazione del silenzio in materia ambientale è stata affrontata anche dal Consiglio di Stato, con la sentenza n. 867 del 4 febbraio 2025, in merito all'adozione del provvedimento di VIA e alla fase “di stallo” derivante dall'inerzia del Ministero della cultura qualora non esprima il prescritto concerto nei termini di legge.

Prima di entrare nel merito della sentenza che si è inteso analizzare, occorre premettere che il tema relativo alla trattazione delle istanze di valutazione ambientale ha visto un certo disallineamento tra il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e il Ministero della cultura, con la conseguenza che vi sono progetti in stallo o progetti che hanno visto solo l'espressione del parere da parte della Commissione tecnica PNRR-PNIEC o, viceversa, solo il parere delle competenti strutture del Ministero della cultura. Disallineamento che ha caratterizzato anche gli orientamenti espressi da parte della stessa giurisprudenza amministrativa.

²³⁴ Cons. Stato, Sent., sez. VII, 3 giugno 2024, n. 4948; Cons. Stato, Sent., sez. IV, 2 ottobre 2023, n. 8610, tutte in www.giustizia-amministrativa.it.

²³⁵ Sentenze Corte cost. 17 dicembre 1997, n. 404; Corte cost 18 luglio 1997, n. 262 e Corte cost. 5 maggio, 1994, n. 169, tutte in *Giur Cost.*

Come si è visto nel secondo capitolo del presente studio, ai sensi dell'articolo 25 del decreto legislativo n. 152 del 2006, per la VIA statale, il competente direttore generale del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica²³⁶, in qualità di autorità competente, adotta il provvedimento di VIA previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di trenta giorni. Il successivo comma 2-*bis* del medesimo articolo 25 stabilisce, con riguardo ai progetti PNRR, che la Commissione tecnica PNRR-PNIEC si esprime entro il termine di trenta giorni dalla conclusione della fase di consultazione di cui all'articolo 24 e comunque entro il termine di centotrenta giorni dalla data di pubblicazione della documentazione di cui all'articolo 23 predisponendo lo schema di provvedimento di VIA. Nei successivi trenta giorni, il direttore generale del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica adotta il provvedimento di VIA, previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di venti giorni.

Nella causa in esame, i Ministeri interessati proponevano appello al Consiglio di Stato contro la sentenza del TAR che aveva stabilito la formazione del silenzio-assenso in relazione alla tardività del concerto rilasciato dal MiC, che aveva comunque determinato un provvedimento di VIA negativo.

Nel dettaglio, i Ministeri interessati evidenziavano che nel caso di specie avrebbe dovuto trovare applicazione il comma 2-*quater* dell'articolo 25 e, dunque, la formazione del silenzio-devolutivo. A tal riguardo, il Consiglio di Stato ha rigettato il motivo di appello laddove il citato comma 2-*quater* prevede che la formazione del silenzio-devolutivo si applica nei confronti dell'inerzia da parte della Commissione PNRR-PNIEC. Cosa che, nel caso di specie, non è in effetti avvenuta essendosi la Commissione pronunciata nei termini di legge.

Inoltre, come anche rilevato dal Consiglio di Stato, il citato comma 2-*quater* nulla afferma in merito al silenzio della Soprintendenza. Diversamente, il

²³⁶ Occorre rammentare che prima del decreto-legge n. 153 del 2024, il provvedimento di VIA veniva adottato dal Ministro. A seguito delle modifiche introdotte dal sopra menzionato decreto-legge, il provvedimento di VIA viene adottato dal competente direttore generale.

comma 1 dell'articolo 25 prevede che *«L'autorità competente valuta la documentazione acquisita tenendo debitamente conto dello studio di impatto ambientale, delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente, nonché dai risultati delle consultazioni svolte, delle informazioni raccolte e delle osservazioni e dei pareri ricevuti a norma degli articoli 24 e 32. Qualora tali pareri non siano resi nei termini ivi previsti ovvero esprimano valutazioni negative o elementi di dissenso sul progetto, l'autorità competente procede comunque alla valutazione a norma del presente articolo.»*.

Ciò che emerge, dunque, è un potere-dovere dell'amministrazione a procedere alla valutazione, laddove si prevede che l'Autorità competente, nel caso in cui i pareri necessari non siano rilasciati nei termini previsti, è tenuta a *“procedere comunque”* all'impatto del progetto²³⁷.

A seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 8610/2023 con riferimento al silenzio della Soprintendenza nell'ambito del procedimento di compatibilità paesaggistica, è stata invece prevista l'applicabilità dell'istituto del silenzio-assenso orizzontale tra Amministrazioni ai sensi dell'articolo 17-*bis* della legge n. 241 del 1990.

I giudici amministrativi, dunque, si sono orientati a riconoscere alla tardività dei pareri tecnici-istruttori rilasciati oltre i termini di legge il valore del silenzio-assenso orizzontale.

²³⁷ Fino a questo momento l'orientamento maggioritario si fondava sull'assunto per cui il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica dovesse attendere la risposta del Ministero della cultura, creando delle vere e proprie fasi di stallo.

2. La semplificazione amministrativa di derivazione sovranazionale

A ben vedere, l'esigenza di semplificare deriva dal diritto sovranazionale e, in particolare, dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea²³⁸. In tal senso, infatti, il principio di semplificazione è stato recepito dagli Stati membri grazie, soprattutto, alla politica perseguita sia dal legislatore unionale che dalla giurisprudenza europea²³⁹.

Segnatamente, tale politica di semplificazione persegue un modello di amministrazione snello, veloce ed efficiente, che contribuisca anche alla "competitività economica" degli Stati²⁴⁰. Lo scopo principale era, quindi, quello di garantire un punto di incontro tra l'azione amministrativa e l'attività economica dei privati, per favorire l'affermazione del mercato unico europeo. Infatti, è lo stesso legislatore unionale a imporre agli Stati membri l'adozione di specifiche misure di semplificazione. Ci si riferisce chiaramente alla direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva Bolkestein), nella quale l'Unione europea ha imposto agli Stati membri l'adozione di principi di semplificazione amministrativa e di armonizzazione delle procedure necessarie per l'accesso alle attività economiche²⁴¹. Infatti, il considerando 43 della citata direttiva sancisce che "[...] è necessario stabilire principi di semplificazione amministrativa"²⁴². Lo scopo perseguito è quello di limitare l'obbligo di autorizzazione ove questa sia strettamente necessaria²⁴³.

²³⁸ G. CIAGLIA, *La semplificazione dell'attività dell'amministrazione. La semplificazione normativa*, in *Giustamm.*

²³⁹ S. AUGUSTO, *Spinte europee e incertezze statali nella semplificazione amministrativa: il difficile equilibrio tra celerità e garanzia*, op. cit.

²⁴⁰ Sul tema cfr. anche T. BONETTI, *Semplificazione amministrativa e competitività del sistema paese*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, F. MERUSI, *La certezza dell'azione amministrativa tra tempo e spazio*, in *Dir. amm.*, 2002.

²⁴¹ N. LONGOBARDI, *Attività economiche e semplificazione amministrativa. La «direttiva Bolkestein» modello di semplificazione*, op. cit.

²⁴² F. SCALIA, *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, in *Urb. e app.*, fasc. 1/2016.

²⁴³ Per completezza si riporta il considerando 43: "Una delle principali difficoltà incontrate, in particolare dalle PMI, nell'accesso alle attività di servizi e nel loro esercizio è rappresentato dalla complessità, dalla lunghezza e dall'incertezza giuridica delle procedure amministrative. Per questa ragione, sul modello di alcune iniziative in materia di modernizzazione delle buone

Ben prima del legislatore unionale, tuttavia, è stata la giurisprudenza europea, a partire dagli anni '80, a imprimere agli Stati membri l'esigenza di semplificare l'azione amministrativa, al fine di garantire la piena attuazione dei principi fondamentali contenuti nel trattato istitutivo della Comunità europea. Inoltre, la Corte di Giustizia allo scopo di garantire la libera circolazione nel territorio UE, ha più volte sanzionato gli Stati membri che prevedevano adempimenti ulteriori, rispetto a quelli già previsti dal diritto eurounitario, per l'importazione delle merci²⁴⁴, rendendo di fatto più ardua la libera circolazione delle merci. Nel 2000 l'Unione europea ha inserito, inoltre, la semplificazione amministrativa nella c.d. Strategia di Lisbona²⁴⁵, la quale disponeva l'adozione di una strategia per altre azioni coordinate intese a semplificare il quadro regolamentare, inclusa l'efficienza dell'amministrazione pubblica, a livello sia nazionale che comunitario.

pratiche amministrative avviate a livello comunitario e nazionale, è necessario stabilire principi di semplificazione amministrativa, in particolare mediante la limitazione dell'obbligo di autorizzazione preliminare ai casi in cui essa è indispensabile e l'introduzione del principio della tacita autorizzazione da parte delle autorità competenti allo scadere di un determinato termine. Tale azione di modernizzazione, pur mantenendo gli obblighi di trasparenza e di aggiornamento delle informazioni relative agli operatori, ha il fine di eliminare i ritardi, i costi e gli effetti dissuasivi che derivano, ad esempio, da procedure non necessarie o eccessivamente complesse e onerose, dalla duplicazione delle procedure, dalle complicazioni burocratiche nella presentazione di documenti, dall'abuso di potere da parte delle autorità competenti, dai termini di risposta non precisati o eccessivamente lunghi, dalla validità limitata dell'autorizzazione rilasciata o da costi e sanzioni sproporzionati. Tali pratiche hanno effetti dissuasivi particolarmente rilevanti nel caso dei prestatori che intendono sviluppare le loro attività in altri Stati membri e che avvertono l'esigenza di una modernizzazione coordinata in un mercato interno allargato a venticinque Stati membri. Cfr. N. LONGOBARDI, Attività economiche e semplificazione amministrativa. La «direttiva Bolkestein» modello di semplificazione, op. cit..

²⁴⁴ S. AUGUSTO, *Spinte europee e incertezze statali nella semplificazione amministrativa: il difficile equilibrio tra celerità e garanzia*, op. cit.

²⁴⁵ Adottata nel corso del Consiglio europeo di Lisbona tenutosi il 23 e 24 marzo 2000.

3. La semplificazione amministrativa nella disciplina dei procedimenti amministrativi ambientali: premessa

La tutela dell'ambiente è stata negli ultimi anni oggetto di interventi legislativi volti a semplificare l'*iter* procedurale per il rilascio dei titoli abilitati necessari allo svolgimento di determinate attività, allo scopo di un quanto più possibile raggiungimento degli obiettivi ambientali imposti dall'Unione europea, come quello della decarbonizzazione, dell'indipendenza energetica, derivante dal contesto geopolitico degli ultimi anni.

Occorre, tuttavia, premettere che ambiente e semplificazione sono state spesso considerate entità tra loro distinte, in considerazione del fatto che si è passati dal poter svolgere determinate attività liberamente²⁴⁶ (prima che l'ambiente venisse individuato come interesse, fino alla sua introduzione tra i principi fondamentali), alla definizione di procedimenti *ad hoc* per le medesime attività, derivanti, *in primis*, dalla normativa sovranazionale. Da ciò ne è conseguito, dunque, che l'ambiente, da un certo momento in poi, è sempre stato considerato un interesse la cui tutela richiedeva necessariamente lo svolgimento di un'attività amministrativa "complessa". Questa complessità è stata determinata anche dalla complessa relazione dell'ambiente, caratterizzata da fattori biotici abiotici, con altri interessi pubblici eterogenei di preminente interesse. Tutto ciò ha reso difficile per il legislatore ricondurre la materia ambientale nei progetti legislativi di semplificazione²⁴⁷.

Tuttavia, il percorso svolto dalla tutela ambientale e l'importanza che la stessa ha assunto a livello internazionale hanno spinto il legislatore nazionale, sebbene con evidenti difficoltà, ad operare delle semplificazioni. Semplificazioni che, anche grazie alla spinta del diritto europeo, si sono

²⁴⁶ F. LIGUORI, *Commenti tutela dell'ambiente e misure di semplificazione*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc.1, 1° febbraio 2020, pag. 3.

²⁴⁷ V. DI CAPUA, *Ambiente, complessità sistemica e semplificazione*, in *Dir. amm.*, fasc. 4/ 2020, p. 965.

“concentrate” in maniera più spinta su una specifica materia, quella energetica, correlata alla tutela dell’ambiente.

3.1 La semplificazione amministrativa nella disciplina dei procedimenti amministrativi ambientali: l’ambiente come interesse sensibile

In via generale, occorre rammentare che la semplificazione amministrativa incontra notevoli difficoltà a fronte della complessità degli ordinamenti giuridici contemporanei²⁴⁸. Condizione che consegue anche alla riflessione secondo cui i meccanismi di regolazione non possono essere più semplici degli elementi che si intendono regolare²⁴⁹.

La difficoltà di semplificare, secondo parte della dottrina, deriva, da un lato, dall’«intensificazione delle esigenze di protezione dei diritti e dei bisogni della collettività in termini di garanzie e di prestazioni sociali da parte dei pubblici poteri» e, dall’altro, dalla “giuridificazione” di quegli interessi che vengono definiti “sensibili” e che, come tali, sono stati considerati rilevanti per la collettività, imponendo all’amministrazione di provvedere alla tutela e alla cura di tali interessi nella misura in cui i soggetti privati difficilmente potrebbero provvedervi in autonomia²⁵⁰. Ciò ha posto l’amministrazione dinnanzi alla necessità di garantire una simmetria informativa con le altre amministrazioni e, quindi, una più efficiente fase istruttoria, raggiungendo così una “razionalità della decisione finale”²⁵¹.

²⁴⁸ Sul tema cfr. A. FALZEA, *Complessità giuridica*, in *Enc. dir., Annali I*, 2007, p. 201.

²⁴⁹ A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, 2017, op. cit., p. 701. V. Di Capua, *Ambiente, complessità sistematica e semplificazione*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 4, 2020, pag. 965.

²⁵⁰ *Ibidem*.

²⁵¹ R. FERRARA, *Le “complicazioni” della semplificazione amministrativa: verso un’amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, p. 333.

La categoria degli interessi sensibili, a dire il vero, si è affermata proprio a partire dall'introduzione nell'ordinamento giuridico di una disciplina di semplificazione dei procedimenti e delle relative decisioni. Da ciò, quindi, ne dovrebbe conseguire che la categoria degli interessi sensibili deve «*intendersi quale vero e proprio limite all'applicazione degli istituti di semplificazione.*»²⁵².

Da questo momento dottrina e giurisprudenza si sono interrogate circa la possibilità di preservare gli interessi sensibili dall'applicazione di strumenti di semplificazione amministrativa, mantenendo, invece, l'applicazione di principi e categorie tradizionale dell'azione amministrativa. Da ciò ne è derivato che il concetto di interesse sensibile e di semplificazione andassero intesi secondo un'ottica escludente, in quanto espressione degli interessi di protezione e di produzione²⁵³.

Questa reciproca esclusione interessa senz'altro l'ambiente, a seguito della "sensibilità" che è riservata allo stesso, il quale richiede una importante fase istruttoria al fine di garantire la razionalità della decisione finale²⁵⁴. Segnatamente, l'esigenza di rafforzare la fase istruttoria con riguardo all'interesse ambientale deriva da due circostanze: 1) il provvedimento può essere conclusivo e, quindi, direttamente finalizzato all'interesse ambientale; 2) il provvedimento da adottare può configurarsi quale atto endoprocedimentale, presupposto o parte integrante, di un più ampio procedimento autorizzatorio, avente a oggetto l'assentibilità di un'attività umana, di un progetto o di un programma. Infatti, la compatibilità ambientale di detta attività, progetto o programma è destinata ad essere accertata nell'ambito di un sub-procedimento o di una singola fase procedimentale²⁵⁵.

²⁵² A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, op. cit., p. 704. Cfr. anche A. BONOMO, *Governare la transizione ecologica: tra nuovi interessi e nuovi conflitti*, in *Riv. trim., dir. pubb.*, fasc. 3/2024, p. 619.

²⁵³ Sul tema cfr. L. TORCHIA, *Introduzione*, in *ID. (a cura di), I nodi della pubblica amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 19.

²⁵⁴ Sul punto cfr. M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. edilizia*, fasc.1, 2008, pag. 37.

²⁵⁵ Sul punto si rinvia al capitolo precedente, nel quale è stata analizzata l'autorizzazione integrata ambientale e le valutazioni ambientali (quali fasi endoprocedimentali).

Tuttavia, le istanze di semplificazione che negli anni si sono susseguite hanno messo in crisi la severità accordata agli interessi sensibili, nei cui confronti la semplificazione, per quanto sinora detto, non poteva operare.

Si è passati così da una tradizionale tutela rafforzata nei confronti dell'ambiente a un'inarrestabile espansione delle semplificazioni²⁵⁶. È, infatti, consolidato l'orientamento della Corte costituzionale, la quale afferma che nella Costituzione non ci sono interessi che prevalgono su altri in modo assoluto, non essendo, quindi, delineabile una rigida gerarchia tra diritti fondamentali. Se così fosse, infatti, si determinerebbe una espansione di un diritto sugli altri, diventando questo *“tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette [...]”*²⁵⁷.

La Costituzione richiede, pertanto, che venga effettuato un bilanciamento tra principi e diritti fondamentali secondo i criteri di proporzionalità e ragionevolezza; ciò proprio perché ci sono interessi (come l'ambiente) che non possono essere sacrificati aprioristicamente, ma meritano un'attenta ponderazione²⁵⁸.

La collocazione dell'ambiente negli interessi sensibili non è stata però l'unica causa che ha portato ad escludere l'ambiente nelle opere di semplificazione. L'oggettiva difficoltà a operare delle semplificazioni può senz'altro ricollegarsi anche alla stratificazione normativa, che parte della dottrina definisce *“inquinamento normativo”*, dettata dall'attuazione di norma europee, recepite in diversi veicoli normativi, dall'emanazione di leggi statali e regionali e da

²⁵⁶ E. SCOTTI, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: La VIA e i procedimenti unificati*, in *Riv. giur. ed.*, fasc. 5/2018, p. 353.

²⁵⁷ Corte cost., Sent., 9 maggio 2013, n. 85. Sul tema cfr. F. Liguori, *Commenti tutela dell'ambiente e misure di semplificazione*, in *Riv. giur. ed.*, fasc. 1/2020, p. 3. Cfr. anche L.B.

²⁵⁸ L. BISOFFI, *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Federalismi*, fasc. 1/2019, p. 3. Cfr. sul tema anche G. MARI, *Primarietà degli interessi sensibili e relativa garanzia nel silenzio assenso tra pp.aa. e nella conferenza di servizi*, paper relazione al Convegno annuale AIPDA, Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme, Roma 7/8 ottobre 2017, in www.diritto-amministrativo.org. G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi preventivi e successivi ai silenzi provvedimentali e procedimentali della p.a.*, in *Principi e regole dell'azione amministrativa*, M.A. SANDULLI (a cura di), 2020, p. 236.

fonti sub-primarie, che ha visto la difficoltà del legislatore a operare un intervento di “*reductio ad unum*”²⁵⁹.

Questo fenomeno di stratificazione normativa è il risultato dell’esponentiale crescita del diritto ambientale negli anni, come si è avuto modo di vedere nel primo capitolo del presente studio. Ciò ha portato, dunque, a una rapida normazione della materia, repentinamente mutata dallo stesso legislatore europeo che, parimenti, ha condotto a una proliferazione di settori dell’ambiente²⁶⁰.

Il ridimensionamento degli interessi sensibili si evince anche con l’estensione del silenzio-assenso a tali interessi.

L’articolo 20, comma 4, della legge sul procedimento amministrativo, come si è già avuto modo di vedere, afferma, con riguardo alla materia ambientale, il principio del provvedimento espresso, in un contesto in cui il ricorso al silenzio-assenso è divenuta la regola. La su richiamata disposizione dispone, infatti, l’inapplicabilità del silenzio-assenso “agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l’ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico”, nonché “ai casi in cui la normativa comunitaria impone l’adozione di provvedimenti amministrativi formali”, ed infine anche “ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell’amministrazione come rigetto dell’istanza”, circostanza quest’ultima che vale anche per la materia qui oggetto di analisi.

La scelta di escludere la materia ambientale dall’applicabilità del silenzio assenso è facilmente comprensibile, laddove la soddisfazione della tutela ambientale può trovare dimostrazione solo con il provvedimento di assenso espresso e, soprattutto, nella sua motivazione. In tal senso, infatti, giova rammentare quanto già analizzato nel capitolo che precede con riguardo, segnatamente, alla natura conformativa dei procedimenti ambientali, in particolare, con l’autorizzazione integrata ambientale, laddove la stessa

²⁵⁹ M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, op. cit. L’autore rileva che il ricorso alle fonti sub-primarie nella materia ambientale è necessaria nella misura in cui la disciplina ambientale è legata alla rapida evoluzione scientifica e tecnologica necessitando, dunque, dell’utilizzo di fonti secondarie, idonee a consentire rapide modifiche.

²⁶⁰ *Ibidem*.

richiede che il soggetto interessato si conformi, per l'appunto, a una serie di raccomandazioni per l'esercizio dell'attività antropica.

Tuttavia, come si è avuto modo di vedere, è lo stesso legislatore ad aver in parte derogato al divieto del silenzio-assenso su determinate materie ritenute sensibili, soprattutto laddove il grado di discrezionalità dell'amministrazione procedente e la complessità dell'accertamento non risulti elevato. Se ne può dedurre, dunque, che la semplificazione amministrativa è strettamente correlata alla semplificazione normativa e la materia dell'ambiente, soprattutto con riguardo alle semplificazioni in tema di fonti di energia rinnovabile, ne sono un chiaro esempio.

4. Le principali misure di semplificazione ambientale

Come anticipato nelle pagine precedenti, i procedimenti amministrativi in materia ambientale e, in particolare, le valutazioni tecniche, sono stati oggetto di semplificazione in maniera molto graduale fino al 2020, anno in cui la legislazione europea ha dato un forte impulso alla semplificazione ambientale. Si sono susseguiti, dunque, una serie di provvedimenti d'urgenza che hanno apportato modifiche puntuali alla disciplina delle valutazioni ambientali di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006.

I principali provvedimenti che hanno dato forte impulso all'*iter* di semplificazione normativa sono il decreto-legge n. 76 del 2020 e il decreto-legge n. 77 del 2021.

Lo scopo del primo decreto-legge, come si legge nella relazione illustrativa, è stato quello di introdurre specifiche disposizioni di semplificazione delle procedure in materia di valutazione ambientale, agendo sia sui termini previsti

dal decreto legislativo n. 152 del 2006 che sulle procedure, per evitare ritardi e blocchi nei procedimenti autorizzatori. Ciò si è posto come necessario a seguito dell'introduzione del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC).

Al fine di garantire un rapido raggiungimento degli obiettivi in esso contenuti, con il decreto-legge n. 76 del 2020 il legislatore nazionale si è posto l'obiettivo di *«realizzare un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia, operando senza pregiudizio per i presidi di legalità»*, nonché a *«introdurre misure di semplificazione procedimentale e di sostegno e diffusione dell'amministrazione digitale, nonché interventi di semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni, nonché di adottare misure di semplificazione in materia di attività imprenditoriale, di ambiente e di green economy, al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19»*.

Il citato decreto-legge, infatti, ha parzialmente modificato la disciplina della VIA, dello *screening* e della VAS, allo scopo di rivedere le fasi procedurali e di ridurre i termini fino a quel momento vigenti, definendo una disciplina specifica per i progetti rientranti nel PNIEC²⁶¹.

La prima modifica che è stata apportata era volta a dare maggiore analiticità al procedimento di VIA, richiedendo che tra la documentazione che il proponente era tenuto ad allegare vi fosse il progetto di fattibilità in luogo degli "elaborati progettuali", garantendo così un maggior grado di dettaglio *«[...] tale da consentire la compiuta valutazione dei contenuti dello studio di impatto ambientale ai sensi dell'allegato IV della direttiva 2011/92/UE»*. Sebbene possa apparire un onere maggiore per il soggetto interessato, tuttavia, fino a quel momento, il minor livello di dettaglio costituito dagli elaborati progettuali incideva sulla qualità dello studio di impatto ambientale presentato dai proponenti per l'avvio del procedimento di VIA ai sensi dell'articolo 23, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006, con conseguenti ritardi nella

²⁶¹ Sul punto si veda M. BUCCARELLA, *Alcune considerazioni sulle principali novità introdotte dal decreto semplificazioni in materia di diritto ambientale*, in Riv. amb. e dir., fasc. 1/2021.

procedura, dovendo l'Amministrazione richiedere al proponente ulteriori elementi di dettaglio sulle caratteristiche del progetto al fine di poterne valutare compiutamente gli impatti sull'ambiente.

Il decreto-legge n. 76 del 2020 ha perseguito la finalità di garantire una rapida attuazione dei progetti contenuti nel PNIEC, quale elemento prioritario. Infatti, ha demandato all'adozione di uno più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri l'individuazione delle fattispecie progettuali e delle opere necessarie per l'attuazione del PNIEC che devono essere sottoposte a VIA o a verifica di assoggettabilità a VIA, nonché le aree non idonee alla realizzazione di tali progetti o opere, tenendo conto *«delle caratteristiche del territorio, sociali, industriali, urbanistiche, paesaggistiche e morfologiche e delle aree sia a terra che a mare caratterizzate dalla presenza di siti di interesse nazionale da bonificare ovvero limitrofe, con particolare riferimento all'assetto idrogeologico e alle vigenti pianificazioni»*. Con riguardo ai progetti PNIEC, un'importante modifica di semplificazione si è registrata con l'istituzione della Commissione tecnica PNIEC.

Tale istituzione è derivata dalla necessità di garantire uniformità e speditezza ai procedimenti di valutazione ambientale, senza però gravare sulle attività in capo Commissione tecnica VIA-VAS. Il decreto-legge in esame ha poi inciso anche sui procedimenti unici, allo scopo di imprimere un'accelerazione degli stessi e garantire una maggiore speditezza per la conclusione degli stessi. Sono stati, dunque, ridotti da quindici a dieci giorni i termini entro cui l'autorità competente è tenuta ad attivare il procedimento a decorrere dalla presentazione dell'istanza di VIA. Sono stati dimezzati i termini entro cui l'autorità competente è tenuta a richiedere integrazioni al proponente, sono stati altresì dimezzati i termini affinché il proponente provveda alla integrazione e in ultimo per la successiva convocazione della conferenza dei servizi decisoria. Analogamente sono stati ridotti anche i termini del procedimento unico regionale e, in particolare, sono stati ridotti da quindici a dieci giorni i termini per la verifica da parte dell'autorità competente della documentazione presentata a corredo del progetto e, dunque, per la successiva trasmissione alle amministrazioni e agli enti potenzialmente interessati della comunicazione di

avvenuta pubblicazione dell'istanza sul sito istituzionale. Sono stati ridotti da sessanta a trenta giorni i termini per la presentazione delle osservazioni da parte del pubblico e per la conclusione della conferenza di servizi decisoria (da centoventi a novanta giorni).

Con riguardo allo *screening*, invece, le semplificazioni si sono limitate a imporre tempi istruttori più celeri per l'adozione del relativo provvedimento, senza apportare modifiche sostanziali sul procedimento. Dunque, l'autorità competente deve verificare la completezza della documentazione (vale a dire dello studio preliminare ambientale) entro il termine di cinque giorni a decorrere dalla data di trasmissione della documentazione. Eventuali chiarimenti o integrazioni possono essere richiesti dall'amministrazione soltanto una volta e il proponente, dalla data di tale richiesta, ha quindici giorni per depositare la documentazione mancante.

Dall'analisi sul decreto-legge n. 76 del 2020 emerge senz'altro che la semplificazione si è concentrata piuttosto sulla "riduzione della complessità" delle valutazioni tecniche, mediante il dimezzamento dei termini. Tale tecnica di semplificazione ben potrebbe mettere "a repentaglio" il corretto svolgimento del procedimento nella misura in cui, da un lato, la riduzione dei termini può determinare un'inefficienza "interna" dell'azione amministrativa laddove non si provveda ad aumentare le relative risorse e, dall'altro, può inficiare la salvaguardia dell'interesse ambientale, quale interesse sensibile²⁶².

Ancora più incisivo è stato però il decreto-legge n. 77 del 2021, adottato allo scopo di accelerare la realizzazione degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza e di rafforzare la capacità amministrativa.

Di rilievo è senz'altro l'istituzione della Commissione tecnica PNRR-PNIEC per lo svolgimento delle procedure di valutazione ambientale dei progetti rilevanti ai fini PNRR e PNIEC, di cui a un apposito allegato (Allegato I-bis) aggiunto alla parte seconda del decreto legislativo n. 152 del 2006. È stato conseguentemente previsto che i progetti elencati al citato Allegato I-bis alla

²⁶² Sul punto si veda D. VESE, *Decisione, semplificazione ed efficienza nel procedimento amministrativo*, in *PA pers. e amm.* (diretto da L. Perfetti), fasc. 1/2017, p. 173.

parte seconda del medesimo decreto legislativo costituiscono interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti.

Sempre con riguardo ai progetti PNRR il decreto-legge n. 77 del 2021 ha previsto un procedimento *ad hoc*. È stata introdotta, infatti, la c.d. procedura VIA “*fast-track*”, dunque accelerata, per le valutazioni ambientali dei progetti PNRR e PNIEC, che ha imposto alla Commissione tecnica PNRR-PNIEC di esprimersi entro il termine di 30 giorni dalla conclusione della fase di consultazione e comunque non oltre 130 giorni dalla data di pubblicazione della documentazione relativa al progetto.

Il nodo centrale della procedura *fast-track* è quello di trovare un equilibrio tra velocità decisionale e garanzie ambientali, garantendo un’accelerazione dei processi decisionali e una pronta risposta alla necessità di rispettare le scadenze. Tuttavia, come evidenziato già sopra con riguardo al decreto-legge n. 76 del 2020, appare importante rilevare come dallo “costruzione” di un tale procedimento possono derivare dei rischi per il corretto svolgimento dello stesso.

La riduzione dei termini in maniera così stringente può comportare il rischio di un’eccessiva compromissione qualitativa delle valutazioni, un’analisi ambientale poco approfondita e una riduzione della partecipazione pubblica, che può essere svolta in maniera affrettata. Una VIA troppo “snella” può indebolire la prevenzione del danno ambientale, uno dei principi cardine del diritto UE²⁶³.

Ai citati decreti-legge nn. 76 del 2020 e 77 del 2021, sono susseguiti altri provvedimenti urgenti di semplificazione, come il decreto-legge n. 17 del 2022 e il decreto-legge n. 50 del 2022, che hanno adottato misure di semplificazione volte al perseguimento dell’obiettivo di accelerare lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili – a seguito di una crisi energetica determinata dal contesto geopolitico – introducendo modifiche, anche di tipo “tecnico”, rivolte a specifiche tipologie progettuali. Successivamente sono stati adottati una serie

²⁶³ Sul punto si veda D. VESE, *Decisione, semplificazione ed efficienza nel procedimento amministrativo*, in *PA pers. e amm.* (diretto da L. Perfetti), op. cit., p. 173.

di decreti-legge c.d. “PNRR”, al fine di garantire un rapido raggiungimento degli obiettivi in esso contenuti.

In ultimo, un provvedimento che merita di essere menzionato è il decreto-legge n. 153 del 2024, il quale ha introdotto, apportando modificazioni al decreto legislativo n. 152 del 2006, una disposizione atta a chiarire l’ordine di priorità tra i progetti PNIEC da sottoporre a valutazioni ambientali, superando la previsione previgente altamente generica, la quale si basava su un criterio di precedenza basato sul concetto di “maggiore valore di potenza” installata o trasportata di un determinato impianto, aspetto criticato dalla giurisprudenza amministrativa²⁶⁴.

Sempre il decreto-legge n. 153 del 2024 ha, poi, esplicitato uno specifico metodo di organizzazione del lavoro della Commissione PNRR-PNIEC, che si basa sulla ripartizione proporzionale delle pratiche PNIEC prioritarie e non prioritarie da valutare per ogni seduta. Una tale previsione, secondo la giurisprudenza, dà concretezza all’ordine di priorità, assicurando che i progetti prioritari abbiano effettivamente un canale accelerato di trattazione e non vengano “superati” dai progetti considerati non prioritari, che, in quanto tali, sono più numerosi e impegnano maggiormente la Commissione tecnica. Ciò non toglie, tuttavia, che tali progetti non prioritari, come affermato dalla giurisprudenza amministrativa²⁶⁵, devono comunque essere posti in istruttoria nel rispetto della quota di trattazione che spetta loro, senza assumere il carattere di priorità (e, dunque, anche se presentati per primi) rispetto ai progetti c.d. “PNRR-PNIEC”.

È chiaro l’intento di un tale intervento, che è volto a garantire un’efficiente azione amministrativa alla luce delle obiettive difficoltà dell’amministrazione proposta alle valutazioni ambientali a rispettare le tempistiche procedurali determinate dal numero elevato di progetti. Al medesimo fine, lo stesso decreto-legge ha previsto che la Commissione tecnica PNRR-PNIEC predefinisca, con un proprio atto generale, i criteri organizzativi funzionali ad

²⁶⁴ Cons. Stato, Sent., Sez. IV, 4 dicembre 2024, n. 9737; Id., 6 dicembre 2024, n. 9777, tutte in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁶⁵ Cons. Stato, Sent., sez. IV, 22 luglio 2025, n. 6503, in www.giustizia-amministrativa.it.

assicurare il rispetto sistematico di percentuali di trattazione delle varie categorie di progetti, che siano rispettose della norma e che si dimostrino adeguate a garantire l'osservanza dei termini di conclusione dei procedimenti PNIEC e PNRR.

Sul punto la giurisprudenza osserva che *«La predisposizione di un modello organizzativo, il monitoraggio della sua efficacia e l'eventuale aggiornamento dello stesso, nel caso di variazioni del carico di lavoro, sono attività essenziali a evitare che la disciplina introdotta dal d.l. 153/2024, volta a calibrare le varie esigenze di speditezza procedurale con le priorità strategiche nazionali, rimanga lettera morta, oltre ad assicurare la pubblicità e la trasparenza dell'azione amministrativa.»*²⁶⁶.

In merito alle semplificazioni è importante fare un'annotazione. Come detto già all'apertura del presente capitolo, la semplificazione si pone come doverosa se attuata al fine di snellire l'iter procedimentale da complicazioni non necessarie, attuando così il principio di buon andamento. Tuttavia, le semplificazioni corrono il rischio di essere dannose, laddove introducono disposizioni di ordine derogatorio della disciplina generale, ponendosi, rispetto a quest'ultima, solo in un'ottica acceleratoria.

Quest'ultimo aspetto si rinviene specialmente con riguardo alle disposizioni di semplificazione introdotte al fine di raggiungere gli obiettivi PNRR. A tale tesi si potrebbe benissimo ribattere assumendo che, invero, tutte le semplificazioni introdotte con riguardo al menzionato Piano, sebbene di natura derogatoria, sono temporanee. Ne è un esempio l'istituzione della Commissione PNRR-PNIEC, derivata dalla concreta necessità di “aiutare” la macchina amministrativa a concludere i procedimenti amministrativi ambientali nei termini di legge, ma poi “rilegata” ai progetti PNRR-PNIEC, nei confronti dei quali, inoltre, è stato disciplinato un criterio di precedenza per l'espletazione dei procedimenti.

²⁶⁶ *Ibidem.*

Ne deriva, pertanto, che la scelta del legislatore è stata quella di prediligere la via della deroga e dell'eccezione, piuttosto che scegliere quella della semplificazione e razionalizzazione della disciplina generale²⁶⁷.

Questo aspetto pone un altro problema, centrale nelle conclusioni del presente studio. Le misure di semplificazione introdotte sui procedimenti amministrativi ambientali e, segnatamente, in ordine alle valutazioni, sono state inserite mediante precisi interventi di novella legislativa nel decreto legislativo n. 152 del 2006.

Quest'ultimo è un testo normativo che, già di per sé, non è esente da critiche, in quanto, sebbene sia il testo di riferimento per la disciplina ambientale, non racchiude al suo interno ogni aspetto inerente la disciplina medesima (si pensi, a titolo esemplificativo, alla disciplina sulle aree protette, oggetto di un diverso testo legislativo). A ciò si aggiunge, appunto, che quando interverrà la conclusione del PNRR, il menzionato decreto avrà, al suo interno, disposizioni cristallizzate ormai superate e inapplicabili.

Ne consegue, dunque, la riflessione secondo cui sarebbe utile, anzi auspicabile, un intervento di riforma dell'intero testo, cogliendo così l'occasione per ricondurre a unità l'intera disciplina della materia ambientale.

4.1 La semplificazione amministrazione quale strumento di “incentivazione”

La semplificazione del diritto ambientale ha riguardato, più di ogni altro aspetto, i procedimenti che attengono al diritto medesimo e, in particolare, quelli di valutazione ambientale. Come anzidetto, la semplificazione è

²⁶⁷ L. PERFETTI, *Derogare non è semplificare. Riflessioni sulle norme introdotte dai decreti semplificazioni ed in ragione del PNRR nella disciplina dei contratti pubblici*, Riv. Urb. e App., fasc. 4/2022, p. 441.

intervenuta in maniera preponderante a partire dal 2020 a seguito dell'approvazione dell'Agenda per la semplificazione, il cui obiettivo è quello di produrre *«l'effetto virtuoso di accelerare gli investimenti e le opere funzionali allo sviluppo sostenibile, in un quadro certo e trasparente di regole all'interno del quale operatori e pubblica amministrazione sono in grado di svolgere le loro funzioni sociali efficacemente»*, nonché dell'adozione del Piano nazionale di ripresa e resilienza²⁶⁸.

Con riguardo alla materia *de qua* si può senz'altro osservare che la semplificazione amministrativa e normativa ha interessato specifici settori (e materie) strettamente correlati all'ambiente. Infatti, la semplificazione medesima ha svolto e continua a svolgere un ruolo fondamentale soprattutto nell'ottica di una più rapida diffusione delle fonti rinnovabili. Queste ultime, invero, si pongono in un rapporto di nesso funzionale sia con la libertà di iniziativa economica che con la tutela dell'ambiente; nesso che deriva, da un lato, dall'esigenza di tutela ambientale, esperibile mediante il reperimento di fonti energetiche alternative e, dall'altro, dal coinvolgimento dell'iniziativa privata per la realizzazione degli impianti a fonti rinnovabili²⁶⁹. Come già detto in apertura del presente studio, ambiente e fonti rinnovabili sono il risultato di una politica internazionale “climaticamente” orientata.

Occorre premettere, infatti, che la realizzazione degli impianti a fonti rinnovabili è stata negli anni oggetto di numerose modifiche normative, che hanno sempre di più semplificato, per l'appunto, i diversi regimi amministrativi, incidendo inevitabilmente anche sui procedimenti ambientali e, segnatamente, sulle valutazioni tecniche.

La semplificazione, infatti, appare fondamentale se si considera la “complessità” degli interventi e delle “tecnologie” che permettono lo sviluppo delle fonti rinnovabili, i quali coinvolgono diversi interessi, richiedendo, dunque, anche provvedimenti espressi da parte dell'amministrazione

²⁶⁸ M. ROVERSI MONACO, *Le semplificazioni ai procedimenti ambientali nelle disposizioni attuative del PNRR*, in *Rivista Saggi e Articoli*, 2022, p. 420-421.

²⁶⁹ A. MOLITERNI, *La regolazione delle fonti energetiche rinnovabili tra tutela dell'ambiente e libertà di iniziativa economica privata: la difficile semplificazione amministrativa*, in *Federalismi*, fasc. 8/2017, p. 4.

competente, come l'autorizzazione²⁷⁰. Quest'ultima, come noto, è apparsa necessaria nella misura in cui, come si è detto più volte nel corso del presente studio, l'ambiente, in quanto materia trasversale, coinvolge necessariamente una molteplicità di interessi, anche sensibili (si pensi al paesaggio o alla salute, all'iniziativa economia del privato, al governo del territorio), derivandone quindi che il provvedimento autorizzatorio è sempre stato quello maggiormente "garantista", sebbene comporti il rischio di tempistiche procedurali assai lunghe²⁷¹.

Al fine di garantire, come si è detto sopra, che si raggiungano determini obiettivi, anche internazionali, il legislatore europeo ha posto l'attenzione sulla necessità di semplificare le procedure per arrivare all'adozione di autorizzazioni in maniera efficiente e in tempi ragionevoli. Con la direttiva (CE) 77/2001 relativa alla promozione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, è stato previsto, infatti, che «*Gli Stati membri o gli organismi competenti designati dagli Stati membri valutano l'attuale quadro legislativo e regolamentare esistente delle procedure di autorizzazione o delle altre procedure di cui all'articolo 4 della direttiva 96/92/CE applicabili agli impianti per la produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili allo scopo di: (i) ridurre gli ostacoli normativi e di altro tipo all'aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili; (ii) razionalizzare e accelerare le procedure all'opportuno livello amministrativo*»²⁷².

Successivamente, allo scopo di una riduzione delle emissioni inquinanti e di produzione di energia rinnovabile sono state adottate una serie di direttive (c.d. *Green Package*) volte a una razionalizzazione delle procedure amministrative. In particolare, la direttiva 2009/28/CE "sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili" – nel fissare gli obiettivi di riduzione delle emissioni inquinanti al 2020 – ha previsto, al considerando 41, che «*Le procedure amministrative di approvazione degli impianti che utilizzano energia da fonti*

²⁷⁰ Sul punto si veda A. MARZANATI, *Semplificazione delle procedure e incentivi pubblici per le energie rinnovabili*, in Riv. giur. amb., fasc. 5/2012, p. 499; M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, in *Ius Publicum Network Review*, 2013; M. RENNA, *Semplificazione e ambiente in Rivista Giuridica dell'edilizia*, 2008, II, pp. 37-70.

²⁷¹ S. AMOROSINO, *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell'ambiente e del paesaggio*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, fasc. 6/2011, p. 753.

²⁷² Si veda l'articolo 6 della direttiva 77/2001/CE.

rinnovabili dovrebbero essere semplificate con calendari trasparenti» dunque, procedure più semplificate coerentemente all'obiettivo da perseguire²⁷³.

Tale direttiva è stata poi sostituita dalla direttiva 2018/2001/UE (c.d. direttiva RED II) sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili – di cui si dirà più precisamente nel paragrafo successivo – che, nel fissare gli obiettivi di riduzione delle emissioni per il 2030, ha confermato l'orientamento precedente, stabilendo che *«La lunghezza delle procedure amministrative, oltre a renderle costose, costituisce un serio ostacolo amministrativo. La semplificazione delle procedure amministrative di rilascio dell'autorizzazione e termini chiari per le decisioni che le autorità competenti per il rilascio dell'autorizzazione per l'impianto di produzione di energia elettrica devono adottare sulla base di una domanda completata dovrebbero stimolare una gestione più efficiente delle procedure, riducendo in tale modo i costi amministrativi.»*. In particolare, l'articolo 15 della citata direttiva del 2018 prevede che *«Gli Stati membri assicurano che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e rilascio delle licenze applicabili agli impianti e alle relative reti di trasmissione e distribuzione per la produzione di energia elettrica (...) siano proporzionate e necessarie e contribuiscano all'attuazione del principio che dà priorità all'efficienza energetica»*. Ne consegue, dunque, l'obbligo per gli Stati membri di adottare misure di razionalizzazione delle procedure e definizione di tempi certi di conclusione; di non discriminazione tra i partecipanti; di trasparenza nelle spese amministrative; di procedure amministrative semplificate e meno gravose.

Il dubbio che può senz'altro emergere è se una tale semplificazione garantisca, in concreto, un bilanciamento tra gli interessi pubblici e privati e, in particolare, la partecipazione dei privati. Il legislatore europeo, infatti, nel dettare un chiaro indirizzo di semplificazione, guarda sempre anche alla definizione dei rapporti tra semplificazione e partecipazione, alla suddivisione delle competenze tra centri decisionali e all'accesso alla giustizia. La partecipazione, che ha assunto rilevanza, *in primis*, in un contesto internazionale con la Convenzione di

²⁷³ C. MARI, *Le procedure amministrative semplificate per le fonti energetiche alternative nel quadro normativo europeo*, op cit., p. 115-116.

Aarhus, appare fondamentale nei processi decisionali quando gli stessi comportano una pluralità di interessi. La partecipazione è, infatti, “utile” anche all’amministrazione potendo la stessa avere un immediato riscontro sugli interessi di cui sono titolari i soggetti interessati²⁷⁴. Proprio per questo, la Convenzione di Aarhus prevede, all’articolo 6, la necessità della partecipazione nel caso di “*decisioni [...] che possano avere effetti significativi sull’ambiente*”²⁷⁵, richiedendo, dunque, una partecipazione effettiva dei soggetti interessati. Necessità che è stata puntualmente recepita anche nell’ordinamento unionale, con la direttiva 2003/35, la quale prevede una partecipazione effettiva con riguardo ai procedimenti di pianificazione e programmazione che incidono sull’ambiente.

Tuttavia, è stato messo in luce che la partecipazione, quale fase necessaria, può dilungare i tempi del procedimento, “interferendo” con la semplificazione. Il coinvolgimento dei soggetti interessati si colloca senz’altro come un tassello ulteriore nel procedimento autorizzatorio. In tal senso, la sopra citata direttiva 2018/2001, al considerando 125, prevede che la Convenzione di Aarhus debba essere applicata “*se del caso*”: «*L’attuazione della presente direttiva dovrebbe tener conto, se del caso, della convenzione sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale in particolare quale attuata dalla direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio*». L’espressione “se del caso” non viene ricollegata, dunque, a un obbligo preciso e puntuale, ma appare ampiamente generica, permettendo agli Stati membri di valutare la coerenza della partecipazione con la semplificazione “caso per caso”²⁷⁶.

È dunque doveroso concordare con parte della dottrina che sottolinea come il rischio di compromettere la fase partecipativa a favore dell’accelerazione delle procedure autorizzative potrebbe determinare “una dicotomia” tra l’auspicata accelerazione e il dovere di coinvolgere i soggetti interessati nel procedimento, mediante la partecipazione pubblica. Rischio che, a sua volta, inciderebbe

²⁷⁴ *Ibidem*.

²⁷⁵ Cfr. articolo 6 Convenzione di Aarhus.

²⁷⁶ Cfr. M. PEETERS, “*Governing towards renewable energy in the EU: competences, instruments and procedures*” in MJ 1 (2014).

negativamente proprio sull'accelerazione, dal momento in cui una tale esclusione potrebbe causare maggiori resistenze e, dunque, condurre a processi decisionali più lenti²⁷⁷.

La semplificazione amministrativa e normativa coinvolgono necessariamente anche la *governance* della materia ambientale in relazione, soprattutto, alle fonti di energia rinnovabile. Il procedimento amministrativo relativo al settore delle energie rinnovabili coinvolge sia il governo locale, sia il governo nazionale²⁷⁸.

In particolare, se l'esigenza di raggiungere gli obiettivi internazionali ed europei comporta una disciplina anche a livello statale, nel concreto, tale disciplina avrà una diretta ripercussione anche sul territorio locale.

4.2 Il necessario sviluppo delle fonti di energia rinnovabile e le conseguenti semplificazioni delle valutazioni ambientali

La definizione di procedure amministrative semplificate si pone come fattore principale per la diffusione degli impianti di energia rinnovabile, per il potenziamento (c.d. *repowering*) degli impianti già esistenti, nonché per l'aumento della capacità di generazione installata per la produzione di energia elettrica da fonti di energia rinnovabile²⁷⁹, al fine di garantire tempi certi e celeri per l'ottenimento dei titoli abilitativi necessari, pur sempre nel rispetto del necessario bilanciamento degli interessi pubblici e privati coinvolti. Sul

²⁷⁷ R. REHAGE A. FORNS GOMEZ, *Accelerare le autorizzazioni vs. partecipazione pubblica nella catena decisionale dell'idrogeno rinnovabile in Germania e Spagna: un dilemma*, in *Journal for European Environmental & Planning Law* 21 (2024) 297-17.

²⁷⁸ G. DE MAIO, *Cambiamento climatico ed energia rinnovabile decentrata: il ruolo dei governi locali*, in *Federalismi*, 2019.

²⁷⁹ La capacità di generazione installata per la produzione di energia elettrica da fonti di energia rinnovabile è la potenza massima di un impianto che può essere prodotta in un determinato periodo di tempo mediante il ricorso a fonti alternative di energia.

tema è importante riferirsi al diritto eurounitario e, come già brevemente anticipato nel paragrafo che precede, alla c.d. direttiva RED II (direttiva (UE) 2018/2001²⁸⁰, recepita nel nostro ordinamento il decreto legislativo n. 199 del 2021), la quale ha stabilito, all'articolo 15, il principio dell'“*energy efficiency first*”, sulla base del quale le norme nazionali in materia di procedure amministrative di autorizzazione e di certificazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e delle relative reti debbano essere proporzionate e necessarie, razionalizzate e accelerate, garantendo un adeguato livello amministrativo fissando termini prevedibili.

A tal fine, la direttiva RED II e, in particolare, l'articolo 16, ha fissato a due anni il termine massimo per la definizione delle procedure amministrative, eventualmente prorogabile a tre anni in determinate circostanze, termine, poi, ulteriormente ridotto a un anno (prorogabile a due) in caso di impianti di potenza inferiore a 150kW e di potenziamento di impianti esistenti.

Dopo la direttiva RED II, è seguita la raccomandazione (C (2022) 3219 final) sempre in tema di accelerazione delle procedure autorizzative per i progetti di energia rinnovabile e sull'agevolazione degli accordi di compravendita di energia. Con questa raccomandazione la Commissione europea ha invitato gli Stati membri a fissare termini vincolanti per la conclusione delle procedure autorizzative, indicando, ad esempio, a tre mesi il termine massimo di conclusione delle procedure autorizzative per l'installazione di apparecchiature per l'energia solare su strutture artificiali.

L'accelerazione delle procedure autorizzative per l'implementazione delle fonti rinnovabili è, attualmente, oggetto dei principali interventi di semplificazione nel diritto eurounitario e, dunque, nel diritto nazionale. A conferma di ciò è stata adottata la direttiva (UE) 2023/2413 (direttiva RED III) che, apportando modificazioni alla direttiva RED II, ha implementato gli obiettivi nella stessa contenuti, rendendoli, di fatto, più ambiziosi, in linea con il Piano *RepowerEU* in materia di consumo di energia da fonti rinnovabili²⁸¹.

²⁸⁰ Cfr. articoli 15 e 16 direttiva (UE) 2018/2001.

²⁸¹ Cfr. *Dossier* Camera dei Deputati, *La normativa statale per la realizzazione di impianti da fonti elettriche rinnovabili*, 47/2024.

4.3 La direttiva RED III e l'interesse pubblico prevalente

A quanto detto nei paragrafi che precedono e segnatamente in relazione all'assenza di una gerarchia assoluta tra gli interessi sensibili, fa da contraltare un principio di derivazione eurounitaria relativo all'implementazione delle fonti di energia rinnovabile.

Sebbene si stia assistendo a una generale espansione della semplificazione nei confronti dell'interesse ambientale, occorre rilevare che solo alcuni aspetti dello stesso stanno in concreto interessando il legislatore. Ciò deriva dall'affermarsi, all'interno del più generico interesse ambientale, dell'"interesse alla neutralità climatica", diretto a combattere una "minaccia esistenziale" per l'ambiente e per la salute²⁸² e che, come tale, richiede una precedenza rispetto alle altre istanze di tutela ambientale. È chiara, infatti, la legislazione europea, laddove, con riguardo agli impianti a fonti rinnovabili, ha promosso un principio, sebbene temporale, di interesse pubblico prevalente.

Nel dettaglio, dapprima il regolamento (UE) 2022/2577 ha previsto l'introduzione di una presunzione relativa secondo cui i progetti di energia rinnovabile sono d'interesse pubblico prevalente ai fini della pertinente legislazione ambientale²⁸³.

La codificazione europea, pertanto, ha imposto una legislazione "climaticamente orientata"²⁸⁴ e, secondo parte della dottrina, questo approccio determinerebbe "un'alterazione degli equilibri tra i bisogni primari cui

²⁸² A. BONOMO, *Governare la transizione ecologica: tra nuovi interessi e nuovi conflitti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, op. cit., p. 619. Cfr. M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Riv. AIC*, fasc. 2/2018, p. 15 ss.

²⁸³ Si veda il considerando 4 del regolamento (UE) n. 2022/2577.

²⁸⁴ Articolo 1 del regolamento (UE) 2021/1119 l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050.

riconoscere protezione”²⁸⁵. Da ciò ne è conseguito, dunque, una forte accelerazione verso misure di semplificazione autorizzatorie degli impianti a fonti rinnovabili, culminata nel decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190.

Le energie rinnovabili sono diventate dunque “campo di osservazione per misurare gli effetti dell’ingresso dell’emergenza climatica sulle dinamiche conflittuali tra gli interessi ambientali”²⁸⁶.

Successivamente al regolamento (UE) 2022/2577, il principio dell’interesse pubblico prevalente è confluito nella direttiva RED III, la quale ha introdotto un *corpus* organico di norme, allo scopo di dare impulso alla produzione di energia da fonti di energia rinnovabile²⁸⁷.

Nel dettaglio, la citata direttiva ha fatto proprio il principio dell’interesse pubblico prevalente, in relazione al quale ha previsto che gli Stati membri devono considerare gli impianti di produzione di energia rinnovabile, la relativa infrastruttura di rete, e gli impianti di stoccaggio, di interesse pubblico prevalente.

Come già posto in evidenza all’apertura del presente paragrafo, la volontà alla base dell’“interesse pubblico prevalente” è chiara. Già alla sola lettura della disposizione²⁸⁸ appare inequivocabile “l’intromissione” del legislatore unionale nella disciplina dei procedimenti dei singoli Stati.

²⁸⁵ A. BONOMO, *Governare la transizione ecologica: tra nuovi interessi e nuovi conflitti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, op. cit. Cfr. anche R. FERRARA, *Il cambiamento climatico e il piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR): un'introduzione al tema*, in *Dir. soc.*, fasc. 2/2021, p. 271 ss.

²⁸⁶ A. BONOMO, *Governare la transizione ecologica: tra nuovi interessi e nuovi conflitti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, op. cit.

²⁸⁷ P. PASQUALONE, *La disciplina introdotta dal Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Giustizia amministrativa*, 2025.

²⁸⁸ Articolo 16-septies: «Entro il 21 febbraio 2024, fino al conseguimento della neutralità climatica, gli Stati membri provvedono affinché, nella procedura di rilascio delle autorizzazioni, la pianificazione, la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tali impianti alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio siano considerati di interesse pubblico prevalente e nell’interesse della salute e della sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi e ai fini dell’articolo 6, paragrafo 4, e dell’articolo 16, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 92/43/CEE, dell’articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60/CE e dell’articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2009/147/CE. In circostanze specifiche e debitamente giustificate, gli Stati membri possono limitare l’applicazione del presente articolo a determinate parti del loro territorio, a determinati tipi di tecnologia o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l’energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999. Gli Stati membri comunicano alla Commissione tali limitazioni, assieme alle relative motivazioni.»

L'articolo 16-*sepites* è preposto al chiaro intento di imprimere un'accelerazione ai procedimenti autorizzatori alla luce dell'impellente esigenza di implementare le fonti rinnovabili, anche allo scopo di raggiungere gli obiettivi internazionali di riduzione delle emissioni. Ma è anche importante annotare delle criticità che emergono.

Nell'analisi svolta nel presente studio si è sempre posto l'accento sul necessario bilanciamento degli interessi che emergono nel corso dei procedimenti amministrativi ambientali (sia interessi pubblici che privati).

Alla lettura della direttiva RED III, invece, è il legislatore unionale a dare un chiaro “indirizzo” agli Stati membri nel disciplinare le procedure accelerate nei relativi ordinamenti. L'installazione di progetti a fonti rinnovabili è un interesse pubblico che prevale sugli altri; questo si contrappone, in un certo senso, a quanto detto nelle pagine che precedono, con riguardo alla prevalenza degli interessi “sensibili”. Sebbene sia sempre stata negata una prevalenza tra gli interessi pubblici anche costituzionalmente protetti, ora il diritto eurounitario pone come prevalente (fino al raggiungimento della neutralità climatica) uno specifico interesse. Quest'ultimo, dunque, si pone come limite alla discrezionalità amministrativa, laddove, in mancanza di indicazioni ostative alla realizzazione del progetto, lo stesso assume carattere prevalente rispetto ad altri principi.

4.4 I regimi amministrativi per gli impianti a fonti rinnovabili prima del decreto legislativo n. 190 del 2024

Nel diritto interno la semplificazione dei regimi amministrativi in materia di fonti di energia rinnovabile ha, di pari passo con il diritto eurounitario, assunto una rilevanza crescente. Appare opportuno, infatti, ricostruire il quadro giuridico

di riferimento allo scopo di dare evidenza di dove il legislatore statale è giunto e di come, nel settore energetico più di altri, sono state adottate importanti strumenti di semplificazione amministrativa.

Prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 190 del 2024²⁸⁹, che ha ricondotto la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili all'interno di soli tre regimi amministrativi, quest'ultimi erano disciplinati in diversi atti normativi.

In origine, infatti, con la direttiva 2001/77/CE (c.d. direttiva RED I), recepita con il decreto legislativo n. 387 del 2003, il principale regime amministrativo era l'autorizzazione unica, individuando, al contempo, specifici progetti per i quali era sufficiente una mera comunicazione al Comune. Si passava, dunque, da un regime complesso, come quello dell'autorizzazione, a una assoluta liberalizzazione.

Tale quadro è stato modificato, dapprima, dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010²⁹⁰, recante "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" e, successivamente, dal decreto legislativo n. 28 del 2011, a sua volta ampiamente modificato incisivamente a partire dal 2020²⁹¹.

Nel dettaglio, gli interventi di minore complessità e capacità erano assoggettati, ai sensi dell'articolo 6, comma 11, del decreto legislativo n. 28 del 2011, alla sola comunicazione al Comune²⁹², nelle modalità già previste ai paragrafi 11 e 12 delle linee guida sopra menzionate. Nel caso in cui la comunicazione da sola

²⁸⁹ Il decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 291 del 12 dicembre 2024 ed è entrato in vigore il 30 dicembre 2024.

²⁹⁰ La Corte Costituzionale nelle sentenze n. 86 del 2019 e n. 106 del 2020, in *Giur. cost.*, ha evidenziato come le Linee guida di cui al DM 10 settembre 2010 costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria.

²⁹¹ F. NICOLETTI, *Lo sviluppo e la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili alla luce del D.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387*, in *Dir. econ.*, 2004, pp. 367 ss.; C. VIVIANI, *I procedimenti di autorizzazione alla realizzazione e alla gestione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Urb. e app.*, 2011, pp. 775 ss; G. LA ROSA, *La procedura abilitativa semplificata per impianti fer: dalle esigenze di semplificazione ai dubbi applicativi*, in *Riv. Amb e dir.*, fasc. 3/2023, p. 2.

²⁹² L'articolo 7-bis del decreto legislativo n. 28 del 2011 ha previsto l'adozione da parte del Ministro dello sviluppo economico (ora del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica), sentita l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), di modelli unici per l'effettuazione della comunicazione oltre che ai Comuni anche ai gestori di rete e al GSE, in luogo dei modelli eventualmente da questi predisposti

non fosse stata sufficiente, il soggetto interessato avrebbe potuto allegare alla comunicazione la documentazione necessaria oppure richiederla allo sportello unico per l'edilizia²⁹³.

Ai sensi dell'articolo 6-*bis* del decreto legislativo n. 28 del 2011, talune tipologie di impianti oppure talune modifiche agli impianti stessi erano, invece, soggette alla dichiarazione di inizio lavori asseverata. Nel dettaglio, il citato articolo 6-*bis* stabiliva che erano soggetti alla dichiarazione di inizio lavori asseverata *“gli interventi su impianti esistenti e le modifiche di progetti autorizzati, ivi inclusi quelli consistenti nella modifica della soluzione tecnologica utilizzata, che, senza incremento di area occupata dagli impianti e dalle opere connesse e a prescindere dalla potenza elettrica risultante a seguito dell'intervento”*.

Il soggetto interessato, dunque, poteva presentare al Comune, in formato cartaceo o in via telematica, una dichiarazione accompagnata da una relazione sottoscritta da un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, attestanti il rispetto delle norme di sicurezza, antisismiche e igienico-sanitarie.

Di rilevante interesse è, invece, la procedura abilitativa semplificata (PAS), inizialmente disciplinata dall'articolo 6, commi da 1 a 10 del ridetto decreto legislativo n. 28 del 2011. La PAS può considerarsi una semplificazione “intermedia” tra la comunicazione o la dichiarazione di inizio lavori e l'autorizzazione unica. È stata infatti pensata come un modello di procedimento amministrativo volto a consentire la realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili in modo semplificato e veloce rispetto alle procedure autorizzative. Ai sensi del citato articolo 6 il proprietario dell'immobile o chi era in possesso della disponibilità sugli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse doveva presentare al Comune, mediante mezzo cartaceo o in via telematica, una dichiarazione accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, volta ad attestare la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i

²⁹³ Fino al 2016 si applicava l'articolo 20, comma 5-*bis* del DPR n. 380/2001 (abrogato dal decreto legislativo n. 127/2016), il quale stabiliva l'indizione di una conferenza di servizi, da parte dello sportello unico, per l'espressione dei pareri da parte delle amministrazioni interessate e per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento sulla base di essi.

regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. Alla dichiarazione dovevano, inoltre, essere allegati gli elaborati tecnici per la connessione redatti dal gestore della rete.

Qualora l'intervento coinvolgesse più Comuni l'istanza doveva essere presentata a tutti i Comuni interessati dall'impianto e dalle relative opere connesse e l'amministrazione competente veniva individuata nel Comune sul cui territorio insisteva la maggior porzione dell'impianto da realizzare, con il compito di acquisire le eventuali osservazioni degli altri Comuni interessati dall'impianto e dalle relative opere connesse.

Il Comune ove entro trenta giorni riscontrava l'assenza di una o più delle condizioni stabilite dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 28 del 2011²⁹⁴, notificava all'interessato l'ordine motivato di non effettuare l'intervento. Nel caso in cui, invece l'attività relativa al progetto sottoposto a PAS, necessitava di altri atti di assenso di competenza di altre amministrazioni diverse da quella comunale, quest'ultima poteva acquisirli d'ufficio ovvero convocare una conferenza di servizi.

In ultimo, l'autorizzazione unica, applicabile a progetti oltre certe soglie dimensionali, era oggetto di una disciplina normativa disorganica. L'autorizzazione unica trovava infatti collocazione all'interno del decreto legislativo n. 387 del 2003, che principiava la disciplina, ma anche all'interno del decreto legislativo n. 28 del 2011 che, al suo articolo 5 rinviava all'articolo 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003, ma anche alle linee guida di cui al DM 10 settembre 2010.

L'autorizzazione unica era il provvedimento conclusivo di un procedimento che integrava all'interno della conferenza di servizi tutti i titoli abilitativi richiesti

²⁹⁴ La compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie, l'assenza di una dichiarazione rilasciata da un progettista o l'assenza degli elaborati tecnici.

(urbanistica, paesaggistici e ambientali), con tempi standardizzati, esclusi quelli per la VIA²⁹⁵.

Nel dettaglio, occorre evidenziare come, soprattutto a partire dal 2020, si è assistito a una crescente “liberalizzazione” dei regimi amministrativi per gli impianti a fonti rinnovabili, ciò a conferma di quanto detto nel presente capitolo, per cui il settore energetico, più di altri, ha subito importanti semplificazioni, in modo anche poco graduale. Infatti, il primo intervento di semplificazione ha riguardato la distinzione tra gli interventi di modifica sostanziali e gli interventi di modifica non sostanziali, stabilendo, solo per i primi, il ricorso all’autorizzazione unica. I secondi, invece, venivano sottoposti ai regimi semplificati, quali quelli dell’edilizia libera²⁹⁶, della DILA²⁹⁷ e della PAS²⁹⁸.

4.5 La natura giuridica della PAS

La PAS, più degli altri regimi amministrativi, ha sollevato un’importante questione circa la sua natura giuridica; ossia ci si è domandati se la PAS fosse riconducibile “nell’alveo delle mere dichiarazioni”, oppure se la stessa configurasse piuttosto un’ipotesi di silenzio assenso. La questione è stata

²⁹⁵ P. DELL’ANNO, *L’autorizzazione unica per gli impianti da fonti rinnovabili: profili procedurali e criticità applicative*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 2/2022. La disciplina dell’autorizzazione unica è stata modificata anche di recente, prima dell’entrata in vigore del decreto legislativo n. 190 del 2024, a opera del decreto-legge n. 13 del 2023 e del decreto-legge n. 181 del 2023.

²⁹⁶ Erano soggetti all’attività in edilizia libera gli interventi su impianti fotovoltaici o idroelettrici che, a titolo esemplificativo, non comportavano variazioni volumetriche dell’impianto, ma si limitavano a una modifica della soluzione tecnologica.

²⁹⁷ Erano, invece, soggette a DILA le modifiche riguardanti l’impianto come, a titolo esemplificativo, la sostituzione del rotore nell’impianto eolico, fermo restando, tuttavia, che la modifica non doveva interessare l’area occupata.

²⁹⁸ Alla PAS, invece, veniva attribuito un ruolo residuale. Infatti, erano soggette a PAS quelle modifiche non sostanziali che non rientravano nelle ipotesi riconducibili all’attività in edilizia libera o alla DILA. G. LA ROSA, *La procedura abilitativa semplificata per impianti fer: dalle esigenze di semplificazione ai dubbi applicativi*, in *Riv. Amb e dir.*, op. cit. p. 6.

sollevata allo scopo di risolvere un aspetto puramente pratico. Infatti, mentre atti come la SCIA sono di parte e come tali non è consentita l'impugnazione diretta da parte di terzi, il silenzio assenso, che condivide lo stesso nucleo del provvedimento amministrativo adottato, è contestabile dal controinteressato²⁹⁹.

La tesi maggiormente seguita dalla dottrina cristallizzava la PAS all'interno di una – unilaterale – dichiarazione di parte. La PAS è stata pensata, infatti, per porsi in un'ottica di continuità con la disciplina previgente: ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 28 del 2011, la PAS si applicava a quegli impianti per i quali, anteriormente all'introduzione della PAS stessa, era prevista la DIA³⁰⁰. Sebbene la denominazione possa trarre in inganno, la PAS, come visto nel paragrafo che precede, si fondava proprio su una “dichiarazione accompagnata da una dettagliata relazione”. L'amministrazione competente era, invero, chiamata a effettuare la verifica circa la sussistenza dei requisiti necessari. Era dunque erronea la tesi che individuava la PAS come forma di silenzio assenso, nella misura in cui il presupposto di partenza della PAS era diverso da quello del silenzio-assenso. Quest'ultimo presuppone un momento “patologico” dell'azione amministrativa, quale è la mancata adozione del provvedimento. Nella PAS, invece, è escluso “in radice” che l'amministrazione si pronunci con un atto espresso, “prevedendo esclusivamente poteri inibitori volti a impedire l'avvio delle attività”³⁰¹.

²⁹⁹ G. LA ROSA, *La procedura abilitativa semplificata per impianti fer: dalle esigenze di semplificazione ai dubbi applicativi*, in *Riv. Amb e dir.*, op. cit., p. 10.

³⁰⁰ Cons. Stato, Sent., sez. IV del 2 maggio 2024, n. 3990, nella quale si evidenzia che la PAS “è ascrivibile al genus della DIA, ora SCIA, e conseguentemente va qualificato quale atto soggettivamente ed oggettivamente privato. Al decorso del termine di legge di trenta giorni dalla presentazione della dichiarazione, non si determina infatti il perfezionamento di una fattispecie legale tipica che, sul piano della produzione degli effetti, rende l'inerzia equivalente ad un vero e proprio provvedimento di accoglimento, come avviene per la fattispecie del silenzio assenso, bensì, più semplicemente, si determina l'effetto di rendere una determinata attività privata lecita, secondo il meccanismo proprio della Scia; ciò in linea con la diversa natura dei due istituti, laddove il primo risponde ad una ratio di semplificazione amministrativa, mentre il secondo di vera e propria liberalizzazione, con conseguente fuoriuscita dell'attività privata dal regime amministrato a controllo preventivo (fattispecie relativa a P.A.S. per la realizzazione di un impianto fotovoltaico a terra).”, in www.giustizia-amministrativa.it.

³⁰¹ *Ibidem*.

4.6 Il decreto legislativo n. 190 del 2024 quale modello di semplificazione

Nel contesto delle semplificazioni amministrative in materia ambientale un esempio virtuoso è rappresentato dal decreto legislativo n. 190 del 2024, attuativo dell'articolo 26, comma 4, lettere b) e d), della legge n. 118 del 2022, che ha radicalmente riformato il sistema dei regimi amministrativi per gli impianti a fonti rinnovabili, introducendo regole omogenee a livello nazionale e tempi amministrativi definitivamente certi per tutte le tipologie di impianti.

Questa riforma, come anticipato nei paragrafi che precedono, si inserisce appieno all'interno di un contesto europeo di crescente sensibilità nei confronti della promozione dell'efficienza energetica e, al contempo, della semplificazione amministrativa e accelerazione dei processi autorizzativi per gli impianti a fonti rinnovabili.

Il decreto legislativo n. 190 del 2024 rappresenta, dunque, un intervento normativo fondamentale per la semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative relative alla produzione di energia da fonti rinnovabili.

Sebbene a rigore non si tratti di un vero testo unico, come spesso è stato definito, in quanto non contempla al suo interno l'intero quadro normativo in materia di impianti a fonti rinnovabili, ha comunque il pregio di contenere al suo interno un *corpus* normativo interamente dedicato ai regimi amministrativi degli impianti a fonti rinnovabili³⁰².

Infatti, se nei paragrafi che precedono si è messa in luce una disciplina disorganica dei regimi amministrativi degli impianti a fonti rinnovabili, il decreto legislativo n. 190 del 2024 si pone in un'ottica diametralmente opposta.

³⁰² P. PASQUALONE, *La disciplina introdotta dal Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Giustizia amministrativa*, op. cit.

Lo scopo sotteso al citato decreto legislativo è proprio quello di razionalizzare tale disciplina attraverso la riduzione dei regimi amministrativi (che, infatti, sono stati ridotti a tre), la rivisitazione delle soglie dei progetti da sottoporre a valutazione dell'impatto ambientale che, infatti, sono state innalzate al fine di garantire che specifiche tipologie progettuali non vadano a valutazione ambientale e, in ultimo, l'integrazione dei procedimenti.

All'interno di un unico atto normativo sono stati, infatti, disciplinati tre regimi principali: attività libera per interventi di minore impatto (di cui all'allegato A al decreto legislativo n. 190 del 2024), per i quali, dunque, non è richiesta alcuna comunicazione o dichiarazione, a eccezione dei casi in cui siano presenti vincoli paesaggistici, per i quali l'autorità competente deve esprimersi entro trenta giorni; la PAS che consiste, per gli interventi (di cui all'allegato B) che necessitano di assensi da parte di amministrazioni comunali, nella presentazione del progetto mediante un apposito modello unico predisposto dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e tramite una piattaforma informatica (SUER); l'autorizzazione unica per gli interventi (di cui all'allegato C) di maggiore complessità, che consiste nell'avvio, mediante presentazione di un'istanza alla regione o al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (a seconda della potenza dell'impianto), di un procedimento unico comprensivo, se necessario, anche delle valutazioni ambientali.

Non è esente da critiche il regime dell'attività libera. Al riguardo, infatti, corre l'obbligo di evidenziare come la denominazione del suddetto regime e la previsione secondo cui, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 190 del 2024, *“La realizzazione degli interventi di cui all'allegato A non è subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati e il soggetto proponente non è tenuto alla presentazione di alcuna comunicazione, certificazione, segnalazione o dichiarazione alle amministrazioni pubbliche”* appaiono contraddirsi con quanto specificato dallo stesso decreto legislativo n. 190 del 2024.

Infatti, al medesimo articolo 7 da una parte viene esclusa l'applicazione di oneri amministrativi in capo al soggetto interessato, ma dall'altra viene mantenuto fermo sia il rinvio al decreto del Presidente della Repubblica n. 387 del 2001,

che il rinvio al decreto legislativo n. 42 del 2004. In particolare, con riguardo a quest'ultimo, il decreto legislativo n. 190 del 2024 specifica che è escluso il regime dell'attività libera per tutti quegli impianti che, pur essendo ricompresi nell'apposito allegato A, ricadano sui beni tutelati ai sensi della parte seconda del decreto legislativo n. 42 del 2004, per i quali, dunque, si applica la PAS. Mentre, per i progetti che, pur ricompresi nel regime dell'attività libera, insistono su immobili ed aree di notevole interesse pubblico, ai sensi dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo n. 42 del 2004, deve essere acquisita l'autorizzazione da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico. Emerge, dunque, che il regime dell'attività libera non è totalmente scevro dal "condizionamento pubblicistico"³⁰³.

Per quanto riguarda invece la PAS appare evidente la volontà "migliorativa" della stessa rispetto alla disciplina previgente di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 28 del 2011. Infatti, da un'analisi comparativa emerge chiaramente l'intento di semplificazione e di razionalizzazione della PAS, determinato soprattutto dalla riduzione, oltreché dalla certezza, dei termini procedurali che sono maggiormente garantiti tramite la digitalizzazione, mediante l'istituzione della piattaforma SUER, che consente un'interoperatività tra le amministrazioni interessate. Inoltre, la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della regione interessata, dell'avviso di intervenuto perfezionamento del titolo medesimo, nel quale viene data indicazione della data di presentazione del progetto, della data di perfezionamento del titolo, della tipologia di intervento e della sua esatta localizzazione appare rilevante in quanto ha natura costitutiva e non già di pubblicità, garantendo così maggior certezza del titolo³⁰⁴.

Ma l'elemento di maggior rilievo concerne le valutazioni ambientali. Da un lato il decreto legislativo n. 190 del 2024 ha apportato modificazioni al decreto legislativo n. 152 del 2006, innalzando le soglie dei progetti da fonti rinnovabili

³⁰³ P. PASQUALONE, *La disciplina introdotta dal Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Giustizia amministrativa*, op. cit.

³⁰⁴ P. PASQUALONE, *La disciplina introdotta dal Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Giustizia amministrativa*, op. cit. L'autore rileva inoltre come la pubblicazione della PAS sul BUR avente efficacia costitutiva consente alla PAS medesima di affrancarsi "dalla precedente difficoltà insita nel modello della SCIA di individuare un preciso momento a decorrere dal quale il titolo abilitativo potesse considerarsi consolidato".

sottoposti a VIA, cosicché i progetti rientranti nei regimi più semplificati (attività libera e PAS) non vengano sottoposti a valutazione ambientale. Dall'altro, diversamente dalla disciplina sull'autorizzazione unica di cui al decreto legislativo n. 387 del 2003, nella quale le valutazioni ambientali erano gestite separatamente, dilatando i tempi del procedimento, con il decreto legislativo n. 190 del 2024 le valutazioni stesse sono, invece, incluse nel procedimento unico.

La VIA, dunque, nel procedimento unico ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 190 del 2024 viene ad essere assorbita all'interno della conferenza di servizi decisoria indetta per il rilascio del titolo autorizzatorio unico. A tale ultimo fine, infatti, l'articolo 9 del decreto legislativo n. 190 del 2024, disciplina un procedimento unico integrato anche con le valutazioni ambientali, rimettendo però al soggetto interessato la scelta di richiedere all'autorità competente per le valutazioni ambientali che il provvedimento di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA sia rilasciato al di fuori del procedimento unico. Tuttavia, in un contesto in cui l'integrazione dei procedimenti appare essenziale per la semplificazione degli stessi, rimettere al soggetto proponente la scelta di ottenere il provvedimento di valutazione ambientale al di fuori dell'autorizzazione unica si contrappone all'intento di razionalizzazione e di integrazione procedimentale che è alla base dell'impianto normativo del decreto legislativo n. 190 del 2024, oltretutto del diritto eurounitario con la direttiva RED III.

Appare altresì rilevante accennare anche alle c.d. zone di accelerazione, ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 190 del 2024. Il citato articolo ha stabilito la realizzazione di una mappatura, da parte del Gestore dei servizi energetici – GSE s.p.a., del territorio nazionale per l'individuazione, da parte di regioni e province autonome delle zone di accelerazione terrestri per gli impianti a fonti rinnovabili, mediante apposito Piano.

Le zone di accelerazione – preposte al raggiungimento degli obiettivi del PNIEC – includono quelle zone in cui la diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabile non comporti impatti ambientali significativi, in considerazione della specificità della zona e della tecnologia di energia rinnovabile. La peculiarità di tale disposizione è quella di escludere, soprattutto con riguardo agli impianti che sono ricompresi nell'allegato C al decreto legislativo n. 190 del

2024 (quindi impianti di una certa dimensione), le procedure di valutazione ambientale, a condizione che il progetto contempli le misure di mitigazione stabilite in sede di valutazione ambientale strategica dei Piani di individuazione delle zone di accelerazione³⁰⁵.

4.6.1 L'interesse pubblico prevalente nel decreto legislativo n. 190 del 2024

Il principio dell'interesse pubblico prevalente di derivazione eurounitaria di cui s'è detto sopra è stato recepito nel decreto legislativo n. 190 del 2024.

Come già spiegato, lo scopo sotteso all'interesse pubblico prevalente è quello di vincolare l'amministrazione competente a dare una priorità, nel bilanciamento degli interessi, alla promozione delle fonti rinnovabili.

Tuttavia, nel diritto interno tale presunzione è stata recepita con una serie di "cautele" finanche ulteriori rispetto a quelle previste dal diritto europeo³⁰⁶.

Occorre dapprima osservare che il principio dell'interesse pubblico prevalente è rivolto non già all'esercizio di pianificazione per l'individuazione delle aree su cui installare gli impianti a fonti rinnovabili, ma bensì al potere autorizzatorio degli stessi impianti in capo all'amministrazione. Infatti, all'articolo 3, comma

³⁰⁵ P. PASQUALONE, *La disciplina introdotta dal Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Giustizia amministrativa*, op. cit.

³⁰⁶ Al considerando 44 della direttiva RED III viene, infatti, previsto che gli Stati membri possono limitare l'applicabilità dell'interesse pubblico prevalente "[...] se vi sono prove evidenti che tali progetti hanno effetti negativi significativi sull'ambiente che non possono essere mitigati o compensati, o se gli Stati membri decidono di limitare l'applicazione di tale presunzione in circostanze specifiche e debitamente giustificate, quali motivi connessi alla difesa nazionale"; anche l'articolo 16-septies, della medesima direttiva, ribadisce che "[...] gli Stati membri possono limitare l'applicazione del presente articolo a determinate parti del loro territorio, a determinati tipi di tecnologia o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999. Gli Stati membri comunicano alla Commissione tali limitazioni, assieme alle relative motivazioni".

1, del decreto legislativo n. 190 del 2024 si prevede che nella ponderazione degli interessi l'applicabilità dell'interesse pubblico prevalente è esclusa laddove vi siano giudizi negativi di compatibilità ambientale del progetto o prove evidenti³⁰⁷ che gli stessi abbiano effetti negativi significativi non solo sull'ambiente, ma anche sulla biodiversità, sul paesaggio, sul patrimonio culturale e sul settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, anche in considerazione di quanto stabilito dall'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199 del 2021³⁰⁸.

Dunque, il legislatore nazionale ha inteso, da un lato, far salva la pianificazione delle aree idonee e non idonee alla realizzazione degli impianti e, dell'altro, limitare l'applicazione, caso per caso, dell'interesse pubblico prevalente solo agli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 190 del 2024, che sono quelli di «*costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, [...] gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale degli stessi impianti, nonché [...] le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dei medesimi impianti*». Ma non solo, le cautele relative all'applicazione del principio dell'interesse pubblico prevalente emergono anche alla lettura del comma 2 dell'articolo 3, laddove prevede che l'interesse pubblico prevalente può essere

³⁰⁷ È condivisibile l'orientamento di parte della dottrina laddove pone l'accento sull'incertezza circa "le prove evidenti" che limiterebbero l'applicabilità dell'interesse pubblico prevalente, sul tema cfr. P. PASQUALONE, *La disciplina introdotta dal Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Giustizia amministrativa*, op. cit.

³⁰⁸ L'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199 del 2021 (di recepimento della direttiva RED II), individua la disciplina relativa alle c.d. aree idonee all'installazione degli impianti a fonti rinnovabili e alle loro individuazione, disponendo che "Con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili, tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8. In via prioritaria, con i decreti di cui al presente comma si provvede a: a) dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili; b) indicare le modalità per individuare superfici, aree industriali dismesse e altre aree compromesse, aree abbandonate e marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili.

escluso tramite l'adozione di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri *«per determinate parti del territorio ovvero per determinati tipi di tecnologia o di progetti con specifiche caratteristiche tecniche, le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano, tenuto conto delle priorità stabilite nel Piano nazionale integrato per l'energia e il clima»*.

Pare, dunque, potersi escludere l'applicabilità dell'interesse pubblico prevalente in determinate aree, come in quelle classificate non idonee nelle quali gli interessi sensibili si scontrano con l'installazione degli impianti a fonti rinnovabili³⁰⁹.

Viceversa, l'applicabilità dell'interesse pubblico prevalente dovrebbe poter operare non solo in quelle aree classificate come idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, ma anche in quelle aree classificate come "ordinarie", sulle quali trova applicazione la disciplina ordinaria in materia di regimi amministrativi e, dunque, il decreto legislativo n. 190 del 2024.

In sede di esclusione dell'interesse pubblico prevalente occorre che l'esclusione stessa sia supportata da valutazioni che conducano a un chiaro contrasto con gli interessi sensibili oggetto di ponderazione. Sul tema, infatti, la dottrina ha evidenziato che *«[...] non risulta sufficiente, ad esempio, il mero richiamo ad una generale valenza paesaggistica dell'area, in assenza di una puntuale motivazione in ordine alla specifica relazione dell'impianto all'interno del contesto in cui è collocato. E ciò anche per il fatto che la realizzazione di impianti FER contribuisce non solo alla salvaguardia degli interessi ambientali, ma, sia pure indirettamente, anche a quella dei valori paesaggistici.»*³¹⁰.

³⁰⁹ Ai sensi dell'articolo 7, comma 2, lettera c), del DM 21 giugno 2024, recante "Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili", sono classificate non idonee "le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.". Tuttavia, alcuni articoli del citato DM, tra cui l'articolo 7, sono stati annullati dal TAR Lazio, cfr. TAR Lazio, Sezione III, 13 maggio 2025, nn. 9155 e 9156.

³¹⁰ P. PASQUALONE, *La disciplina introdotta dal Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Giustizia amministrativa*, op. cit.

5. *La transizione energetica quale modello di semplificazione amministrativa*

In apertura al presente capitolo è stato evidenziato come la semplificazione è spesso rivolta a favorire la libertà di iniziativa economica del privato. Ma sia la giurisprudenza costituzionale che parte della dottrina sottolineano come, nel caso delle semplificazioni per lo sviluppo delle energie rinnovabili, le stesse si pongono per favorire il più efficace raggiungimento dell'interesse pubblico alla neutralità climatica e non già solo sotto il profilo di favorire la libertà di iniziativa economica³¹¹.

Ed è proprio in questo solco che si pone il decreto legislativo n. 190 del 2024, il quale sebbene sia ancora un testo da definire, alla luce dei decreti legislativi correttivi che dovranno essere adottati, lo stesso rappresenta comunque un'importante opera legislativa di semplificazione e razionalizzazione. Ricondurre a unità la disciplina di riferimento in materia di procedimenti amministrativi per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili, prevedendo regimi amministrativi più "snelli" rispetto alla disciplina previgente pone senz'altro solide basi per un concreto raggiungimento degli obiettivi internazionali in materia di decarbonizzazione e sviluppo delle fonti rinnovabili³¹².

Le energie rinnovabili, intimamente correlate alla materia ambientale, sono state senz'altro al centro di un complesso intervento di semplificazione da parte del legislatore, il quale è intervenuto apportando importanti semplificazioni anche delle valutazioni ambientali, potendo, dunque, assumere come la transizione energetica sia un vero e proprio "banco di prova" per le semplificazioni amministrative.

³¹¹ A. MOLITERNI, *La regolazione delle fonti energetiche rinnovabili tra tutela dell'ambiente e libertà di iniziativa economica privata: la difficile semplificazione amministrativa*, in *Federalismi*, fasc. 8/2017, p. 8.

³¹² A. PERLA, *Testo Unico Rinnovabili: al via la semplificazione dei regimi Amministrativi*, in *Riv. amb., e svil.*, fasc. 4/2025, p. 256.

1. CONCLUSIONI: PROBLEMI E PROSPETTIVE

La ricerca condotta con il presente studio ha evidenziato la complessità e la trasversalità della materia ambientale nell'ordinamento giuridico italiano ed europeo, mettendo in luce come l'evoluzione normativa e giurisprudenziale abbia gradualmente contribuito a riconoscere all'ambiente un ruolo centrale e sistemico.

La progressiva costituzionalizzazione della tutela ambientale, culminata con la legge costituzionale n. 1 del 2022, testimonia una rinnovata consapevolezza del legislatore circa l'urgenza di garantire uno sviluppo sostenibile e una tutela dell'ambiente effettiva anche a favore dei diritti intergenerazionali.

Tutela che trova il proprio spazio all'interno dei procedimenti amministrativi ambientali. In relazione a questi ultimi, lo studio ha posto in evidenza come, sebbene vi sia un forte esercizio della discrezionalità amministrativa, i procedimenti non possono mai essere slegati dai principi di precauzione, prevenzione, integrazione, partecipazione e informazione, conformemente ai canoni imposti dal diritto internazionale ed europeo.

In tal senso, infatti, è stato evidenziato come i procedimenti amministrativi in materia ambientale rappresentino la sede più idonea per una concreta tutela ambientale, laddove gli stessi si fondano sulla dialettica tra tecnica e politica amministrativa, il cui esito può prescindere da una semplice verifica di conformità tecnica, per approdare a scelte che riflettono un più ampio bilanciamento tra interessi pubblici rilevanti e spesso tra loro confliggenti.

La graduale costruzione della disciplina della tutela ambientale ha messo senz'altro in difficoltà il legislatore nazionale, difficoltà riscontrata soprattutto negli ultimi anni, dove l'ambiente e i suoi corollari sono stati oggetto di importanti riforme internazionali ed europee che non hanno di certo contribuito, tuttavia, a una legislazione uniforme.

Si è assistito a un iniziale reticenza circa la possibilità di adottare misure di semplificazione a favore della normativa ambientale, fino all'introduzione di repentine e "chirurgiche" riforme urgenti di semplificazione dei procedimenti amministrativi ambientali, che sono subentrate a un quadro normativo – frastagliato – ormai risalente nel tempo. Riforme, come si è avuto modo di vedere, dettate da un'esigenza contingente legata all'attuazione del PNRR e del PNIEC.

Infatti, sebbene da un lato vi sia un testo normativo di riferimento che contempla la più parte della disciplina *de qua*, dall'altro non si può certo negare l'esigenza di una riforma del decreto legislativo n. 152 del 2006, che possa compiere una razionalizzazione della disciplina e culminare in un vero e proprio testo unico, che possa contenere al suo interno l'intera disciplina in materia ambientale. In tal senso, appare necessario soffermarsi su due spunti di riflessione.

Il primo concerne la disomogeneità e la stratificazione della normativa concernente la disciplina in materia ambientale, a fronte di un testo normativo che, invero, potrebbe contenere tutte le norme di riferimento; ci si riferisce, a titolo esemplificativo, alla disciplina sulla Valutazione di incidenza ambientale, di cui al DPR n. 120 del 2003, alla disciplina inerente le aree protette, di cui alla legge n. 394 del 1991, successivamente modificata dalla legge n. 426 del 1998, che reca nuovi interventi in campo ambientale.

Il secondo, invece, concerne l'analisi circa le modifiche apportate al decreto legislativo n. 152 del 2006. All'esito dello studio condotto è emerso che le riforme introdotte – spesso in chiave emergenziale o di rilancio economico – hanno cercato di snellire l'*iter* procedimentale mediante una riduzione dei termini procedurali e nell'ottica di una deroga alla disciplina generale. Tuttavia, come evidenziato, l'esigenza di velocizzare non può e non deve tradursi in una compressione delle garanzie sostanziali. La semplificazione fin ora realizzata è stata soprattutto rivolta a una riduzione dei termini procedurali, frutto sicuramente di una scelta obbligata, ma non certo quella più corretta per una disciplina duratura nel tempo.

Occorre, però, sottolineare come la semplificazione, per essere giuridicamente sostenibile, deve mantenere intatta, *in primis*, la qualità dell'istruttoria

procedimentale, essenziale soprattutto nella tutela ambientale e deve operare sul piano della chiarezza normativa, dell'interoperabilità tra enti e della responsabilizzazione dell'amministrazione.

Ad esempio, una riduzione dei termini procedurali non risolve il problema relativo al rapporto tra la quantità dei progetti sottoposti a VIA e la "macchina" amministrativa, la quale si trova chiaramente in difficoltà a svolgere l'istruttoria per ciascun progetto nel rispetto dei termini di legge, sebbene la stessa amministrazione sia attualmente obbligata, soprattutto a seguito delle modifiche a opera del decreto-legge n. 153 del 2024, a dare una "precedenza" ai progetti rientranti nel PNRR.

Aspetto quest'ultimo che conduce a una riflessione più ampia: la maggior parte degli interventi di semplificazione sono stati fatti mediante precisi interventi all'interno del decreto legislativo n. 152 del 2006 che, a seguito della conclusione del PNRR, dovrà essere nuovamente modificato in considerazione del fatto che le suddette semplificazioni sono "cristallizzate" nella disciplina generale. Ciò che potrà dare l'occasione al legislatore statale di rivedere l'intero testo normativo di riferimento sia per riformare l'*iter* procedimentale delle valutazioni ambientali nell'ottica di una concreta velocizzazione delle stesse, ma anche allo scopo di rendere il decreto legislativo n. 152 del 2006 un vero e proprio testo unico.

Sarebbe inoltre auspicabile e maggiormente risolutivo prevedere un efficace potenziamento degli organi tecnici delle pubbliche amministrazioni competenti in materia e una razionalizzazione delle banche dati esistenti. In altri termini, oltreché semplificare e razionalizzare l'*iter* procedimentale, si potrebbe pensare di potenziare gli organi tecnici centrali e regionali nello svolgimento delle valutazioni tecniche e dei procedimenti di rispettiva competenza³¹³.

³¹³ S. GRASSI, *Commento all'articolo 31*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, op. cit., p. 1536

1.1 SEGUE: CONCLUSIONI

Esempio virtuoso invece di semplificazione può sicuramente registrarsi nei confronti del decreto legislativo n. 190 del 2024, con il quale il legislatore nazionale ha ricondotto a unità la disciplina dei regimi amministrativi per l'installazione degli impianti a fonti rinnovabili. Semplificazione che sicuramente da un lato si concretizza nella riduzione dei termini procedurali, riduzione che, tuttavia, appare imposta dall'ordinamento europeo, laddove lo stesso richiede che il “*permitting*” si concluda entro un lasso temporale predeterminato, ma dall'altro è volta a una graduale “liberalizzazione” degli impianti a fonti rinnovabili entro una certa soglia, “plasmando” i relativi regimi a seconda della potenza degli impianti.

La gradualità, infatti, si evince proprio dagli allegati al decreto legislativo n. 190 del 2024, i quali contemplano il regime dell'edilizia libera per quegli impianti realizzabili senza alcun tipo di autorizzazione o comunicazione (eccezion fatta per l'autorizzazione paesaggistica); la procedura abilitativa semplificata quale procedura improntata sulla digitalizzazione e che si conclude per silenzio dell'amministrazione e, in ultimo, l'autorizzazione unica (regionale o statale) per gli impianti più grandi e complessi che necessitano non solo del procedimento e, dunque, di un titolo abilitativo espresso, ma anche delle valutazioni ambientali esperibili all'interno del medesimo procedimento autorizzatorio.

Aspetto, quest'ultimo, che caratterizza la semplificazione raggiunta (e che si continuerà a perfezionare alla luce dei decreti legislativi correttivi che dovranno essere adottati) con il citato decreto legislativo n. 190 del 2024, che, infatti, si pone come risolutivo di una serie di criticità che si erano poste.

Infatti, sebbene la conferenza di servizi rappresenti un importante strumento di semplificazione, vi sono state pronunce che hanno messo in dubbio la funzione semplificatoria della conferenza stessa, laddove si prefigurava una separazione tra le risultanze della conferenza e le valutazioni esperite. In tal senso, infatti, in materia di autorizzazione unica per gli impianti a fonti rinnovabili, secondo il

giudice amministrativo, «mentre l'atto conclusivo dei lavori della conferenza si concreta in un atto istruttorio endo-procedimentale "a contenuto consultivo", l'atto conclusivo del procedimento è il provvedimento finale (a rilevanza esterna) con cui l'amministrazione decide a seguito di una valutazione complessiva [...] la decisione collegiale della Conferenza di servizi si connota come atto presupposto alla decisione finale, atteso che il procedimento si conclude con un autonomo provvedimento adottato individualmente, al di fuori di detta Conferenza.»³¹⁴.

Il decreto legislativo n. 190 del 2024 mira, invece, a una concreta integrazione dei procedimenti, affinché ogni atto necessario alla realizzazione di un determinato impianto venga acquisito all'interno del medesimo momento di confronto, quale è la conferenza di servizi.

³¹⁴ Cons. Stato, Sent., sez. V, 14 ottobre 2013, n. 5000, in www.giustizia-amministrativa.it. Si veda anche A. MOLITERNI, *La regolazione delle fonti energetiche rinnovabili tra tutela dell'ambiente e libertà di iniziativa economica privata: la difficile semplificazione amministrativa*, op. cit., p. 16.

BIBLIOGRAFIA

ALAIMO S., *Protocollo di Kyoto*, Firenze, 2005.

AMOROSINO S., *La “dialettica” tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 4/2022.

AMOROSINO S., *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell'ambiente e del paesaggio*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 6/2011.

AUGUSTO S., *Spinte europee e incertezze statali nella semplificazione amministrativa: il difficile equilibrio tra celerità e garanzia*, DPCE online, 2/21.

BALDINI B., *La digitalizzazione e l'organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Istituzioni del federalismo*, n. XLIV, 2023.

BISOFFI L., *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Federalismi*, fasc. 1/2019,

BONASKY D., *The United Nations Framework Convention on Climate Change. A commentary*, in *Yale Journal of international law*, 1993.

BONOMO A., *Governare la transizione ecologica: tra nuovi interessi e nuovi conflitti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, fasc.3/2024.

BUCCARELLA M., *Alcune considerazioni sulle principali novità introdotte dal decreto semplificazioni in materia di diritto ambientale*, in *Rivista ambiente e diritto*, fasc. 1/2021.

CALABRÒ M., *L'ambiente quale diritto fondamentale a titolarità diffusa*, in *PA Persone e amministrazione*, fasc. 2/2023.

CARBONE L., *La semplificazione dell'azione amministrativa nell'attuazione della l. 59 del 1997*, Bologna, 1998.

CASSETTA E., *La difficoltà di «semplificare»*, in *Dir. amm.*, 1998.

CASSETTA E., (A CURA DI F. FRACCHIA), *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2023.

CASSESE S., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001.

CELOTTO A., *Concerto e superamento del dissenso nel nuovo procedimento VIA*, in *Giustamm.*, 2021.

CHIEPPA R., GIOVAGNOLI R., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2021.

- CIAGLIA G., *La semplificazione dell'attività dell'amministrazione. La semplificazione normativa*, in *Giustamm*.
- CICCHETTI M., *La Corte Costituzionale davanti alle "questioni tecniche" in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi*, fasc. 14/2020.
- CLARICH M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Riv. Dir. Pubbl.* - ISSN 1721-8985- 2007.
- CORDINI G., *Ambiente (tutela dell') nel diritto delle Comunità europee*, in *Dig. Pubbl.*, VII, App. Torino, 1991.
- CORTESE F., *Sulla riforma degli artt. 9 e 41 cost.: alcune osservazioni*, in *Rivista giuridica ambienteditto*, 2022.
- CHIEPPA R., GIOVAGNOLI R., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2021.
- CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2018.
- D'ALBERTI M., *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2022.
- DELL'ANNO P., *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *lexambiente*, fasc. 7/2009.
- DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2000.
- DELL'ANNO P., PICOZZA E. (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Volume primo, Padova, 2012.
- DELL'ANNO P., *L'autorizzazione unica per gli impianti da fonti rinnovabili: profili procedurali e criticità applicative*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 2/2022
- DEL SIGNORE M., *Ambiente, Funzioni amministrative*, in *Enc. Dir.*, 2022.
- DE GRAZIAD., *La disciplina multilivello della tutela ambientale e l'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Federalismi*.
- DE LEONARDIS F., *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in *Federalismi*, 2015.
- DE PAULI L., *L'amministrazione dell'interesse ambientale*, Milano, 2002.
- DE MAIO G., *Cambiamento climatico ed energia rinnovabile decentrata: il ruolo dei governi locali*, in *Federalismi.it*, 2019.
- DI CAPUA V., *Ambiente, complessità sistemica e semplificazione*, in *Dir. amm.*, fasc.4/2020.
- DI GIOVANNI L., *Una rilettura dell'azione procedimentale amministrativa nell'ottica della sostenibilità: il contemperamento tra esigenze di equità e di efficienza del potere pubblico*, in *Federalismi*, fasc. 14/2022.

- DIPACE R., *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Federalismi*, fasc. 16/2016.
- DI PAOLA D., TRENTA G. (a cura di), *La valorizzazione costituzionale dell'ambiente, (articolo 9 e 41 Cost.)*, in *Riv. ambiente e diritto*, 2023.
- FALCON G., *La normativa sul procedimento amministrativo: semplificazione o aggravamento*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, p. 134.
- FALZEA A., *Complessità giuridica*, in *Enc. dir., Annali I*, 2007.
- FERRARA R. (a cura di, con il coordinamento di C. VIDETTA), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000.
- FERRARA R., *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, Torino, 2014.
- FERRARA R., *Il cambiamento climatico e il piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR): un'introduzione al tema*, in *Dir. soc.*, 2, 2021.
- FERRARI G.F., *Valutazione ambientale strategica e di impatto ambientale*, in *Codice dell'ambiente*, a cura di NESPOR S., RAMACCI L., Torino, 2022.
- FODELLA A., L. PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009.
- FONDERICO F., voce *Ambiente* in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006.
- GIANNINI M.S., *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971.
- GIOVAGNOLI R., *Problematiche giuridiche della protezione dell'ambiente*, 2015, in *Giust. amm.*
- GOGGIAMANI F., *La doverosità della pubblica amministrazione*, Torino, 2005.
- GRASSI S., *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *Federalismi rivista di diritto pubblico italiano e comparato*, 2023.
- GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, in *Saggi coordinati da S. GRASSI*, 2012.
- GRASSI S., *Commento all'articolo 31*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017.
- IRELLI C., *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa*, in *ASTRID Rassegna*, 4/2005.
- LA ROSA G., *La procedura abilitativa semplificata per impianti fer: dalle esigenze di semplificazione ai dubbi applicativi*, in *Riv. Amb e dir.*, fasc. 3/2023.

LEONARDI R., *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, in Nuovi problemi di amministrazione pubblica, studi diretti da Franco Gaetano Scoca, Torino, 2020.

LIGUORI F., *Commenti tutela dell'ambiente e misure di semplificazione*, in Riv. Giur. Ed., fasc.1/2020.

LONGO A., *Il ruolo del principio di precauzione nella tutela del bene ambiente fra diritto amministrativo e penale*, in Federalismi, fasc. 16/2019.

LONGOBARDI N., *Attività economiche e semplificazione amministrativa. La «direttiva Bolkestein» modello di semplificazione*, in Amministrazione in cammino, 2009.

LONGOBARDI N., *Discrezionalità amministrativa ed effettività della tutela giurisdizionale. La parabola della specialità amministrativa*, in Dir. e proc. amm., Napoli, 2019.

LONGOBARDI N., *Il declino italiano. Le ragioni istituzionali*, Firenze, 2021.

MACCHIA M., *Certificazioni ambientali e logiche di mercato*, in Il diritto dell'economia, Art. e sagg., issn 1123-3036, anno 66, n. 101 (1 2020).

MARI G., *Primarietà degli interessi sensibili e relativa garanzia nel silenzio assenso tra pp.aa. e nella conferenza di servizi*, paper relazione al Convegno annuale AIPDA, Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme, Roma 7/8 ottobre 2017, in www.diritto-amministrativo.org.

MARI G., *L'obbligo di provvedere e i rimedi preventivi e successivi ai silenzi provvedimentali e procedimentali della p.a.*, in Principi e regole dell'azione amministrativa, M.A. SANDULLI (a cura di), 2020.

MARONGIU G., *Il coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale*, in G. AMATO - G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa*, Bologna, 1982.

MARZANATI A., *Semplificazione delle procedure e incentivi pubblici per le energie rinnovabili*, in Riv. giur. amb., fasc. 5/2012.

MASCARO P., *La conferenza di servizi tra semplificazione amministrativa e partecipazione procedimentale*, in Amministrazione in cammino, 2021.

L. MASSAI, *L'applicazione del Protocollo di Kyoto e il dibattito sulla fase post-Kyoto*, in Riv. giur. amb., 2006.

MOLITERNI A., *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in Dir. Amm., fasc. 4/2017.

MOLITERNI A., *La regolazione delle fonti energetiche rinnovabili tra tutela dell'ambiente e libertà di iniziativa economica privata: la difficile semplificazione amministrativa*, in Federalismi, fasc. 8/2017.

MOLITERNI A. (a cura di), *Le valutazioni tecnico scientifiche tra amministrazione e giudice*, Napoli, 2021.

- MONTALDO R., *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi*, fasc. 13/2022.
- MONTEDURO M., *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Riv. AIC*, fasc. 2/2018.
- MONTINI M., *Riflessioni critiche sull'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Riv. dir. int.*, 2017.
- MONTINI M., *Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, (diretto da P. DELL'ANNO e E. PICOZZA), vol. I, Padova, 2012.
- S. NESPOR, *Il mito dello sviluppo*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 33/2022.
- NICOLETTI F., *Lo sviluppo e la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili alla luce del D.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387*, in *Dir. econ.*, 2004.
- PAJNO S., PUCCI V., *Il diritto "fondamentale" alla salute nei procedimenti di valutazione ambientale*, in *Federalismi*, fasc. 27/2020.
- PARONA L., *L'influenza del diritto europeo sulla disciplina dei procedimenti amministrativi nazionali*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, fasc.3-4, 2021.
- PASQUALONE P., *La disciplina introdotta dal Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Giustizia amministrativa*, 2025.
- PERFETTI L., *Derogare non è semplificare. Riflessioni sulle norme introdotte dai decreti semplificazioni ed in ragione del PNRR nella disciplina dei contratti pubblici*, *Riv. Urb. e App.*, fasc. 4/2022.
- PIGNATTI M., *La tutela dell'ambiente negli ordinamenti giuridici europei. Le valutazioni ambientali come strumenti di bilanciamento degli interessi e dei diritti*, commento alla sentenza della Corte di giustizia dell'UE, 22 febbraio 2022, C-300/20, p. 132.
- PIZZANELLI G., *Conciliare interessi amministrando, nel dialogo tra scienza e diritto*, Saggi e studi, Pisa.
- PORTALURI P.L., *Tutela dell'ambiente e poteri amministrativi*, in *Jus*, 2016.
- RENNA M., *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. edilizia*, fasc.1/2008.
- REHAGE R. FORNS GOMEZ A., *Accelerare le autorizzazioni vs. partecipazione pubblica nella catena decisionale dell'idrogeno rinnovabile in Germania e Spagna: un dilemma*, in *Journal for European Environmental & Planning Law* 21 (2024) 297-17.
- ROSSI G., *Potere amministrativo e interessi a soddisfazione necessaria. Crisi e nuove prospettive del diritto amministrativo*, Torino, 2011.

- ROTA R., *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, (diretto da P. DELL'ANNO e E. PICOZZA), vol. I, Padova, 2012.
- ROVERSI MONACO M., *Le semplificazioni ai procedimenti ambientali nelle disposizioni attuative del PNRR*, in *Rivista Saggi e Articoli*, 2022.
- SALVADORI M., *Il diritto di accesso all'informazione nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in www.evpsi.org.
- SALVEMINI L., *La P.A. tra silenzio e discrezionalità nella tutela degli interessi ambientali La discrezionalità amministrativa: un parametro per valutare la legittimità del silenzio assenso?*, in dirittifondamentali.it, fasc. 2/2020.
- SALVEMINI L., *Il nuovo diritto dell'ambiente tra recenti principi e giurisprudenza creativa*, Torino, 2022.
- SANDULLI M.A., *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, in *Ius Publicum Network Review*, 2013.
- SANDULLI M.A., *Gli effetti diretti della 7 agosto 2015 L. n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, in *Federalismi*, fasc. n. 17/2015.
- SCALIA F., *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, in *Urb. e app.*, fasc. 1/2016.
- SCALIA F., *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, in *Riv. giur. ed.*, fasc. 6/2016.
- SCOTTI E., *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la via e i procedimenti unificati*, in *Riv. giur. ed.*, 2018.
- SILVANO C., *Silenzio assenso e interesse ambientale tra orientamenti giurisprudenziali e scelte del legislatore*, in *Riv. giur. urb.*, fasc. 4/2017.
- SPUNTERELLI S., *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. Amm.*, fasc.1/2023.
- TAMBURELLI G., *Gli atti internazionali sulla protezione dell'ozono e la loro esecuzione in Italia*, in *Riv. dir. int.*, 1994.
- TONOLETTI B., *Da Kyoto a Durban. Il cambiamento climatico nel quadro internazionale*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013.
- TORCHIA L. (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, 2016.
- VANETTI F., CIUFFA C., *VIA e VAS: considerazioni sulla sottile linea di demarcazione tra i due istituti alla luce della giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, fasc. 47/2023.

S. VERNILE, *L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali: tutela dell'ambiente vs. semplificazione amministrativa e sostenibilità socio-economica*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, fasc.6/2015.

F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel “nuovo ordinamento” dell'energia*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, fasc.1/20 C.

VIVIANI C., *I procedimenti di autorizzazione alla realizzazione e alla gestione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Urb. e app.*, 2011.

VIVIANI C., *Introduzione allo studio delle autorizzazioni amministrative: Tutela dell'ambiente e attività economiche private*, Torino, 2020.

CORTE COST. Sent., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Giur Cost.*

COR. GIUST. CE, 28 febbraio 1991 in causa C-360/87, in *www.eur-lex.it*.

CORTE COST., SENT., 27 luglio 1992, n. 379, in *Giur Cost.*

CORTE COST. 27 aprile 1993, n. 194, *Giur Cost.*

CORTE COST., ORD., 19 maggio 1993, n. 248, in *Giur Cost.*

CORTE COST., SENT., 8 febbraio 1993, n. 62, *Giur Cost.*

CONS. STATO., SENT., sez. V, 6 dicembre 1993, n. 1262, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CORTE COST. 5 maggio 1994, n. 169, *Giur Cost.*

CORTE COST. 18 luglio 1997, n. 262, *Giur Cost.*

CORTE COST. 17 dicembre 1997, n. 404, *Giur Cost.*

CORTE COST., SENT., 30 DICEMBRE 2003, N. 380, IN GIUR COST.

CORTE COST. SENT., 8 marzo 2006, n. 116, *Giur Cost.*

CORTE COST., SENT. 14 novembre 2007, n. 378, *Giur Cost.*

CORTE GIUST. UE 6 novembre 2008, n. 381, in *www.eur-lex.it*.

CONS. STATO, SENT., SEZ. V, 17 ottobre 2012, n. 5299, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CORTE COST., SENT., 9 maggio 2013, n. 85, *Giur Cost.*

CONS. STATO, SENT., sez. V, 14 ottobre 2013, n. 5000, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CORTE COST. SENT 9 luglio 2014, n. 210, *Giur Cost.*

T.A.R. ANCONA, SENT., sez. I, 6 marzo 2014, n. 291 in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CORTE COST. SENT., 15 febbraio 2017, n. 36, *Giur Cost.*

CONS. STATO, SENT., sez. IV, 29 novembre 2018, n. 6773, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

T.A.R. LOMBARDIA, sez. I, 3 gennaio 2018, n. 7, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

TAR SALERNO, sez. III, 5 marzo 2019, n. 368, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CORTE COST., SENT. 15 aprile 2019 n. 86, *Giur Cost.*

T.A.R MILANO, sez. II, 26 novembre 2019, n. 2500 in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CONS. STATO, SENT., sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1486, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CORTE COST., SENT., 8 aprile, n. 106, *Giur Cost.*

CONS. STATO, SENT., sez. IV, 15 aprile 2021, n. 3106 in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CONS. GIUST. AMM. SICILIA, SEZ. CONSULT., 9 agosto 2021, n. 271, in *Riv. amb. e dir.*

T.A.R. BRESCIA, SENT., sez. I, 18 maggio 2022, n. 492 in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CORTE COST. 10-26 luglio 2022, n. 407.

CONS. STATO, sez. IV, 31 ottobre 2022, n. 9429 in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CONS. STATO, SENT., sez. IV, 28 marzo 2023, n. 3168 in *www.giustizia-amministrativa.it*.

T.A.R. FIRENZE, SENT., sez. I, 23 giugno 2023, n. 641 in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CONS. STATO, sez. IV, 31 agosto 2023, n. 8094 in *www.giustizia-amministrativa.it*.

T.A.R. MILANO, sez. III, 10 ottobre 2023, n.226 in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CONS. STATO, Sent., sez. IV, 2 ottobre 2023, n. 8610 in *www.giustizia-amministrativa.it*.

T.A.R. MILANO. SENT., sez. IV, 5 dicembre 2023, n. 2951, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

T.A.R. BRESCIA, SENT., sez. I, 28 marzo 2024, n. 258, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CONS. STATO, SENT., sez. IV del 2 maggio 2024, n. 3990, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CONS. STATO, SENT., sez. VII, 3 giugno 2024, n. 4948, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CONS. STATO, SENT., sez. IV 10 giugno 2024 n. 5154, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CONS. STATO, SENT., ez. IV, 4 dicembre 2024, n. 9737, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CONS. STATO, SENT., sez. IV 6 dicembre 2024, n. 9777, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CONS. STATO, SENT., sez. IV, 22 luglio 2025, n. 6503, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

T.A.R. NAPOLI, SENT., sez. VIII, 12 gennaio 2025, n. 108, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CONS. STATO, SENT., SEZ. IV, del 12 maggio 2025, n. 4048, in *Lexambiente*.